

T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK FAKÜLTESİ
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

AVRUPA BİRLİĞİ İDARE HUKUKUNDA
ŞEFFAFLIK İLKESİ
VE
TÜRK HUKUKUNA YANSIMALARI

Yüksek Lisans Tezi

ZEYNEP ÇELİK
1050Y78102

İstanbul, Haziran 2012

T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK FAKÜLTESİ
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

AVRUPA BİRLİĞİ İDARE HUKUKUNDA
ŞEFFAFLIK İLKESİ
VE
TÜRK HUKUKUNA YANSIMALARI

Yüksek Lisans Tezi

ZEYNEP ÇELİK
1050Y78102

Danışman: Prof. Dr. Yücel OĞURLU

İstanbul, Haziran 2012

T.C
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ONAY SAYFASI

Yüksek lisans öğrencisi’in “.....” konulu tez çalışması jürimiz tarafından Yüksek Lisans tezi olarak (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunmuştur.

Adı-Soyadı	İmza
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Yücel OĞURLU
Juri Üyesi :
Juri Uyesi :

Hazırladığım tez özgün bir çalışma olup YÖK ve İTİCÜ Lisansüstü Yönetmeliklerine uygun olarak hazırlanmıştır. Ayrıca, bu çalışmayı yaparken bilimsel etik kurallarına tamamiyle uyduğumu; yararlandığım tüm kaynakları gösterdiğimi ve hiçbir kaynaktan yaptığım ayrıntılı alıntı olmadığını beyan ederim. Bu tezin ihtiva ettiği tüm hususlar şahsi görüşüm olup İstanbul Ticaret Üniversitesinin resmi görüşünü yansıtmamaktadır.

Avrupa Birliği İdare Hukukunda Şeffaflık İlkesi ve Türk Hukukuna Etkileri

ÖZET

Bu çalışmada Avrupa Birliği İdare Hukukunda egemen olan “şeffaflık ilkesi” ve bu ilkenin etkileri bütünsel bir anlayışla incelenmektedir. Klasik bürokrasi egemen yönetim anlayışının yerini alan “şeffaf yönetim” algısının demokratik yönetim ve hukuk devleti için gerekliliği çeşitli şekillerde ele alınmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde şeffaflık hem kavramsal hem de ilkesel olarak, yönetim kültür ve anlayışındaki farklılaşma üzerinden derinlemesine tahlil edilmektedir.

Çalışmada ilk olarak kavramsal ve terimsel alt yapıya değinilmekte sonrasında Türkiye’deki yönetim anlayışı ve tarihsel süreç, demokrasinin zaman içindeki gelişimi ile ortaya çıkan şeffaflık ilkesi, “iyi/kötü yönetim”, “açıklık/gizlilik”, “bilgi edinme hakkı”, “genel idari usul hukuku”, katılım ve “e-devlet” kavramları üzerinden değerlendirilmektedir.

Şeffaflık ilkesinin hem ulusal hem de uluslararası alanda incelemek çalışmanın amacını teşkil ettiğinden uluslararası şeffaflık düzenlemeleri başlığı altında ABD, Fransa, İngiltere ve İsveç şeffaf yönetim algısı ve devletlerin idari yapıları üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise Avrupa Birliği İdare Hukuku’nda şeffaflığın tarihi gelişim ve mevzuat düzenlemeleri üzerinden ele alınıp Türk İdare Hukuku’na ve demokratik yönetim algısına etkileri değerlendirilmektedir. Bu da değerlendirme yapılırken AB İlerleme Raporları ve OECD Raporları çerçeve kabul edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: “Avrupa Birliği İdare Hukuku”, “Şeffaflık İlkesi”, “Yönetimde Şeffaflık”, “Demokratik Yönetim”, “İyi/Kötü Yönetim”, “Gizlilik”, “Bilgi Edinme Hakkı”, “Genel İdari Usul Hukuku”, “E-Devlet”.

The Principle of Transparency in The European Union Administrative Law and Its Impacts on Turkish Law

ABSTRACT

In this study, the transparency principle in European Union Administrative Law and the impacts of this principle are widely elaborated. The necessity of the “transparent government” perception replacing the bureaucracy-sovereign administration approach for the democratic governance and rule of law is treated in various ways. In this context, transparency in public administration is comprehensively analyzed both conceptually and normatively through the transformation in administration culture and understanding.

In the first hand, the study covers the conceptual and terminological framework and then the administration approach and the historical process in Turkey is evaluated via the concepts such as transparency principle, good/bad governance, openness/secretcy-concealment, right to information, general administrative procedure law, participation, e-government etc. which emerged within the development of democracy in time.

As the analysis of transparency principle at both national and international level constitute the basic aim of this study, under the title of international transparency regulations the transparent management perception/approach and its impact on administrative structures of governments are scrutinized for the US, France, UK and Sweden.

In the last part of the thesis, the transparency in the European Union Administrative Law is covered through its historical development and legal regulations and its impact on Turkish Administrative Law and democratic governance understanding during EU membership process is analyzed. In this analysis the EU Country Progress Reports and OECD reports are considered as the basic framework.

Key Words: The European Union Administrative Law, The Principle of Transparency, Transparency in Administration, Democratic Governance, Good/Bad Governance, Confidentiality, Right to information, General Administrative Procedure Law, E-government.

KISALTMALAR

- AB** : Avrupa Birliği
ABD : Amerika Birleşik Devletleri
ADD : Avrupa Adalet Divanı
APA : Administrative Procedures Act (Yönetmel Usuller Yasası)
ATKA : Avrupa Topluluğu Kurucu Andlaşması
a.g.e. : Adı geçen eser
a.g.m. : Adı geçen makale
BEHK : Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
Bkz. : Bakınız
C. : Cilt
CADA : La Commission d'Accés aux Documents Administratifs
CMK : Ceza Muhakemesi Kanunu
ÇED : Çevresel Etki Değerlendirmesi
Çev. : Çeviren
E.T. : Erişim Tarihi
FOI Act: Freedom of Information Act
IMF : Uluslararası Para Fonu
KİK : Kamu İhale Kanunu
OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development.
S. : Sayı
TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
T.C. : Türkiye Cumhuriyeti
T.C.K : Türk Ceza Kanunu
TİD : Türk İdare Dergisi
Vd : Ve diğerleri
Vol : Volume

İçindekiler

GİRİŞ.....	11
1 KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK.....	15
1.1 Kavramsal Boyutlar	15
1.2 Kavram Olarak Şeffaflık İlkesi.....	17
1.3 Yönetim ve Şeffaflık.....	19
1.3.1 İyi Yönetim / Kötü Yönetim	24
1.3.2 Yönetimde Şeffaflık İhtiyacı	35
1.3.3 Şeffaf Yönetimin Unsurları	36
1.3.4 İdarede Şeffaflığın Yararları	60
1.3.5 İdarede Şeffaflığın Sonuçları.....	63
2 ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK DÜZENLEMELERİ ve AVRUPA BİRLİĞİ'NE YANSIMALARI.....	67
2.1 Dünyada Şeffaflığın Demokrasiye Yansımaları.....	67
2.2 Devletler Düzeyinde Düzenlemeler.....	73
2.3 Şeffaflığa Farklı Bir Bakış: “Güneşli Yönetim Yasası” (Act of Sunshine in Government).....	78
2.3.1 Şeffaflığın Tarihsel Gelişimi	78
2.3.2 ABD’de Bilgi Edinme Hakkının Uygulanışı ve Kapsamı.....	81
2.4 Fransa’da Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	85
2.4.1 Fransa’da Şeffaflığın Gelişimi	85
2.4.2 Fransa’da Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı.....	86
2.5 İngiltere’de Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	91
2.5.1 Tarihi Gelişimi	91
2.5.2 İngiltere’de Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı ve Sınırları	94
2.6 İsveç’te Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	95
2.6.1 Tarihi Gelişim.....	95
2.6.2 İsveç’te Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı.....	97

2.7	Avrupa Konseyi Şeffaflık Düzenlemeleri	98
2.8	Uluslararası Şeffaflık Sıralaması	100
3	AVRUPA BİRLİĞİ İDARE HUKUKU DÜZENLEMELERİNDE ŞEFFAFLIK İLKESİ	102
3.1	Genel Olarak.....	102
3.2	Avrupa Birliğinde Şeffaflık İhtiyacı.....	105
3.3	Avrupa Birliğinde Şeffaflığın Tarihsel Gelişimi.....	107
3.3.1	Maastricht Anlaşması	109
3.3.2	Davranış Kodu (Code of Conduct).....	110
3.3.3	Amsterdam Andlaşması	110
3.3.4	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	111
3.3.5	1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü.....	112
3.3.6	Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma (Treaty Establishing A Constitution For Europe).....	113
3.4	Avrupa Birliğinde İyi Yönetim Kuralları	115
3.5	Avrupa Birliği Düzleminde Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı.....	120
3.6	Avrupa Birliği Şeffaflık Düzenlemeleri	123
3.7	ATAD ve İlk Derece Mahkemesi Kararları.....	128
4	AB HUKUKUNUN TÜRK İDARE HUKUKU'NDA ŞEFFAFLIK İLKESİNE ETKİLERİ	129
4.1	Türk İdaresinde Şeffaflık.....	129
4.1.1	Genel Olarak.....	129
4.1.2	Tarihi Gelişimi	132
4.2	Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesi.....	134
4.2.1	İdarenin Denetimi ve Denetim Usulleri	135
4.2.2	Denetim İlkeleri ve İdare Denetiminin Faydaları.....	138
4.3	Türkiye'de İdarede “Gizlilik” Problemi	138
4.3.1	Türkiye'de “Gizlilik” Uygulamaları ve Kapalı İdare.....	139
4.3.2	Gizliliğin Sebepleri.....	143
4.3.3	Gizlilik Uygulamaları.....	147

4.4	Türk İdare Anlayışında Şeffaflık Uygulamaları	151
4.4.1	Türk İdare Hukukunda Şeffaflığın Unsurları	152
4.4.2	Türk İdaresinde Şeffaflığın Faydaları	153
4.4.3	Türk İdare Mevzuatından Şeffaflık Örnekleri.....	155
4.4.4	Özel Bir Temel Düzenleme: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	162
4.4.5	E-devlet Uygulamaları ve Şeffaflık İlişkisi.....	170
4.5	AB Perspektifinden Türk İdare Hukuku'nda Şeffaflık İlkesi.....	185
4.5.1	Genel Değerlendirme	185
4.5.2	AB İlerleme Raporları Işığında Değerlendirme	186
4.5.3	Türk İdare Hukukununun AB'ye Uyum Sürecinde Şeffaflık Bağlamında Yaptıkları/ Yapması Gerekenler	194
	SONUÇ	200
	KAYNAKÇA	214

GİRİŞ

Yönetimde şeffaflık, İdare hukukunda “*demokratik yönetim*”, “*İdarede şeffaflık*” veya “*yönetimde demokrasi*” kavram ve ilkelerinin Amerikan üslubundaki değişik bir ifadesidir¹. Adı farklı şekillerde ortaya konulsa da şeffaf İdare, demokrasinin vazgeçilmezi olan şeffaflığın İdareye yansımaları olarak tanımlanmaktadır. Çalışmamızda iki aşamalı olarak da anlaşılabilen şeffaf yönetimde, İdare, demokrasi ve şeffaflık, temel kavramlar olup öncelikle incelenmiştir.

İdare, kamu hizmetlerini yapmakla görevli bulunan ve kişiler karşısında kamu gücünün vermiş olduğu yetkiye dayanarak tek taraflı olarak kişilerin hukuki durumlarında değişiklik yapabilen mekanizmadır². Yetkileri bakımından gerek yönetimde gerekse de sosyal hayatta oldukça etkili olan İdare, insan hayatının her alanında söz sahibidir. Bu nedenle geleneksel İdare anlayışı yerine “yönetişim” algısının hakim olduğu idari mekanizmalar günümüzde hem uluslararası alanda hem de Türkiye’de özendirilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır.

Seçim, demokratik yönetimin olmazsa olmaz unsuru olsa da yönetimde şeffaflığın farklı bir ifadeyle demokratik yönetimin gerçekleşmesi için tek başına yeterli değildir. Nasıl ki tüm dünyada seçimsiz demokrasi olmayacağı kabul görmüşse, şeffaf yönetimin uygulamada olması da aynı şekilde evrensel bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Önemi sebebiyle çalışmamızda şeffaf İdare, şeffaf İdarenin tüm unsurları ve ilişkili olduğu etkenler yönetimde şeffaflık başlığı altında hem Türkiye hem Avrupa Birliği hem de karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde incelenmiştir.

Çağdaş demokrasinin gereği olarak İdarelerin yaptıkları işler hakkında halka tek yönlü bilgi vermeleri yeterli olmadığından, İdarede şeffaflığın unsurları, olmazsa olmazı oluşturmaktadır. Bu nedenle, İdarelerin yaptıkları işler hakkında tek yönlü

¹ İlhan Özay, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s.1.

² Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, s.23.

olarak halka bilgi vermesi yeterli kabul edilmemeli; kamusal faaliyetlerin topluma daha açık olması ve kişilerin kamu bilgi servislerinden bağımsız olarak, istedikleri bilgi ve belgelere erişebilmesi yolları açılmalıdır³. Bilgi edinme hakkı, bizatihi varlığı ile şeffaf İdarenin aktörü⁴ konumunda olmamakla birlikte, ancak bilgi edinme hakkının etkin şekilde kullanımı ve sonuçlarıyla etkisi gerçek anlamda ortaya koyacaktır.

Demokratik bir devlet, şeffaflığı, kamu hizmetlerinde halka yakınlığı, eşitliği, katılımı, hakkaniyeti ve halk denetiminde açıklığı sağlayabilmeyi temel hedef olarak belirleyip bu hedefleri hayata geçirmede önemli araçlarını belirlemelidir⁵. Bu çerçevede belirlenen hedefleri uygulamada kararlı olması gereken İdare, meşru, açık, hesap verebilir ve denetlenebilir olmayı evleviyetle sağlamalıdır. Siyasi anlamda değil, idari anlamda demokrasi çalışmanın konusunu oluşturduğundan özellikle İdare hukukunun konusuna giren şeffaflık, açıklık, genel idari usulün varlığı ve bilgi edinme hakkı ve uygulanabilirliği, demokratik bir “iyi yönetimin” olmazsa olmazıdır. Kamu yönetimin alanına giren hesap verebilirlik, verimlilik ve etkinlik gibi temel prensipler ise dolaylı olarak şeffaf İdareye etki etmektedir.

Demokrasinin olmazsa olmazı konumunda olan şeffaf İdarede insan haklarının hiyerarşik sıralamasında “üçüncü kuşak haklar”⁶ arasında kabul edilen ve Avrupa ülkelerinin bir kısmında 1920’lerden bu yana tanınan “idari usul ilkeleri”⁷ ile bilgi edinme hakkı şeffaflığın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Avrupa Birliği müktesabata ve aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi etkisi ile Avrupa boyutu kazanan bu unsurlar⁸ İdarelere ilişkin bilgilerde erişimi mümkün kılan

³ Cemil Kaya, a.g.e., s.23.

⁴ Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Sakarya: Adapazarı Kitabevi, Aralık 2005, s.2.

⁵ Cemil Kaya, a.g.e s.24.

⁶ “Üçüncü Kuşak Haklar- Dayanışma Hakları- son yıllarda öne çıkan yeni insan haklarıdır. Murat Türkyılmaz, yerel haklar, <http://www.turkhukuksitesi.com/makalei143.htm>; Üçüncü kuşak haklar dayanışma ve katılım kavramları içindedir ve bu grup içinde çevre, barış, gelişme, katılım, seçilme, kültürel mirası koruma haklarını sayabiliriz; bir başka ayırıma göre de, üçüncü kuşak haklar şöyle sıralanabilir: Barış hakkı, çevre hakkı, halkların kendi kaderini tayin (self-determinasyon) hakkı, gelişme hakkı, herkesin insanlığın ortak mal varlığından yararlanma hakkı.

⁷ Yücel Oğurlu, ‘Yeni Gelişmeler Işığında İdarenin Demokratikleşmesi ve Şeffaflaşması’, **Hukuk İlminin Muasır Problemleri Sempozyumu**, Bakü, 2010, s.1.

⁸ Cemil Kaya, a.g.e s.25.

bilişim teknolojilerinin gelişmesi, artan iç baskılar ve kamuoyunun değişmesi ile şeffaf yönetim sürecine ve resmi gizlilik kanunlarında reform ihtiyacına önemli katkılar yapmaktadır⁹. 21 inci yüzyılda teknolojiye gelişmeler paralelinde ise sadece yönetimde değil sanat özgürlüğü, bilim özgürlüğü, tüketici hakları, temiz bir çevrede yaşama ve özel yaşamın gizliliği gibi üçüncü kuşak insan haklarından olan bilgi edinme hakkı, önemli bir yer tutmaktadır¹⁰. Bu katkılar ile demokrasi, insan hakları, özgürlüklere geniş anlamda saygı ve yeni idari yönetim şekilleri daha geniş uygulama alanı bulmakta¹¹ ve önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır.

Bu çerçevede dünya devletlerinde ve Türkiye’de şeffaf İdarenin gerçekleştirilmesi için yapılan ilk yasalar, bilgi edinme özgürlüğü, İdarenin karar alma sürecine katılım hakkı ve açıklık ilkesi gibi temel idari usul konularını bile içermeyen genel nitelikte idari usul yasalarıdır¹². Bu yasalar, basit nitelikte işlem prosedür ve yöntemini gösteren kılavuzlar gibi görülmektedir¹³. Günümüzde İdare hukuku ve İdarede son yarım yüzyıldır yükselen trend, hizmetten yararlananların yönetime katılarak bürokratik yönetim geleneğinin azalmasıdır. Böylece İdare, net, açık, anlaşılabilir, öngörülebilir, gizemsiz ve kutsal olmayan bir görünümle halkın karşısına çıkarak¹⁴ her şeyin açıklanmasında sakınca görmeyen şeffaf bir İdare¹⁵ anlayışını kabul etmektedir.

⁹ Patrick Birkinshaw, Freedom of Information, Parliamentary A, vol. 50, January 1997, no.1, s.168
Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.25.

¹⁰ Bu konu ayrı başlıklar altında inceleneceğinden şimdi ayrıntıya girmeden devam etmeyi tercih ediyoruz.

¹¹ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.5.

¹² Örnek Olarak 1925 tarihli avusturya idari usul yasası, polonya, çekoslovakya ve eski yugoslavya idari usul yasalarını gösterebiliriz. 1946 tarihli amerikan federal idari usul yasası ile ıspanya ve isviçre idari usul yasaları da idari usul yasasıydı. 1976 tarihli federal almanya idari usul yasası, 1992 tarihli ıspanya kamu İdarelerinin hukuki rejimi ve genel idari usul hakkında yasa gibi Akyılmaz, Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi Ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s.35-40; 1979 tarihli Fransa idari usul yasası, 1991 tarihli Belçika İdari Tasarrufların Gerekçeleri Hakkında Yasa Ve 1994 Tarihli Belçika İdarede Şeffaflık Sağlama Yasasını gösterilebilir. Ramazan Yıldırım, "Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi", <http://www.akader.info/khuka/2003ieylul/globallesme.htm>

¹³ Oğurlu, Hukuk, a.g.e., s.3.

¹⁴ Oğurlu, Hukuk, a.g.e., s.2

¹⁵ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara:Yetkin Yayınları, 2000, s.90.

Çalışmamızın esasını oluşturan ilke, literatürde açıklık, saydamlık veya şeffaflık gibi farklı ibarelerle ifade edilmekte ve içeriği itibariyle birbiriyle örtüşen değerleri kapsamaktadır. Bu değerler, anayasal “demokratik devlet” ilkesinin kamu yönetimi ve İdare hukukundaki yansımaları olmakla beraber¹⁶ bu çalışma özellikle şeffaf İdareyi çeşitli unsur¹⁷ ve etki eden değerlerle ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda şeffaflık ilkesi, gerek uluslararası gerek ulusüstü gerekse de ulusal anlamda teorik ve pratik çerçevede incelenmektedir.

¹⁶ Oğurlu, Hukuk, a.g.e.

¹⁷ Bilgi edinme hakkı, idari usul ilkeleri ve aleniyetin “şeffaf yönetim” bakımından değerlendirilerek, demokratik boyutlarıyla İdareye sağlayacağı katkılar ele alınmaktadır.

1 KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK

1.1 Kavramsal Boyutlar

Fiziki bir olay olarak tezahür eden şeffaflık, “aleniyet”, “alenilik”, “aşıklar olmak”, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde olması anlamlarına gelmektedir. Bunun yanında berraklık, zahirilik, örtüsüzlük, pürüzsüzlük ve kapalı olmamak, anlaşılır ve açık olmak anlamlarına da gelmektedir¹⁸. Şeffaflığın yönetim bilimindeki ifadesi “idari açıklık”, “İdarede şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “açık yönetim”, “idari demokrasi”, “yönetimde demokrasi” şeklinde de ifade edilmektedir¹⁹. Yönetimde şeffaflık, İdarenin karar alma sürecinde gözlem ve katılıma açık olması, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ilgililerin ulaşma imkanının bulunması, bireylerin karar alma sürecine “yetki ile donatılmış bir biçimde katılmaları” ve bu mekanizmanın başlangıcından son aşamasına kadar izleyeceği yolun ve usulün önceden yasalarla belirlenmiş bulunmasını ifade etmektedir²⁰. Şeffaflık, yönetimde güvenin, güvenliğinin, güvenilirliğinin, sağlıklı olmanın, dürüstlüğüün yansıması olup İdarenin yaptığı işlemler hakkında hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara açık olmayı²¹ ifade ederek demokratik İdareyi güvence altına almayı sağlamaktadır.

“Şeffaf İdare” kavramını kelime zıddı (mefhum-u muhalifi) üzerinden düşünmek mat, kapalı ve belirsizliğe mahal veren bir İdare ile karşılaşmak²² anlamına gelmektedir. Böyle bir İdare anlayışında yöneten ve yönetilen arasındaki duvar, yönetilen aleyhine oluşmaktadır. Oysaki İdarenin şeffaf olması, yönetimde, eylem

¹⁸ Remzi Fındıklı, ‘Yönetimde Açıklık- Açık Yönetim’, **Türk İdare Dergisi**, S. 412, Eylül 1996, s.103-110.

¹⁹ Musa Eken, ‘Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı’, **Amme İdaresi Dergisi**, C.27, S.2, Ankara, Haziran 1994, s.25-54.

²⁰ Özay, Günışığında, a.g.e., s.6.

²¹ Süleyman Yaman Koçak, ‘Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı’, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 23, 2010, s. 119

²² Tersinden bakıp kelime oyunu metodu uygulamak, İftar Gözaydın’ın anlaşılmayı kolaylaştırmak için uyguladığı bir methodur: İftar Gözaydın, ‘Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar’, Ankara, **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, 17-18 Ocak 1998, s.127.

ve işlemlerin netliğini, dürüstlüğünü ve tarafsızlığını garantilemektedir²³. “Şeffaf İdare”, “iyi yönetimin” bir unsuru olup²⁴ İdarenin karar alma sürecinde gözlem ve katılıma açık olduğunu, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğunu ve ilgililerin karar alma sürecine katılmalarında ilk aşamadan son aşamaya kadar yasalarca belirlenmiş bir düzen bulunduğunu “Günüşğında Yönetim” kavramı ile ortaya koymaktadır²⁵. Bu kavram Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan bir yasadan²⁶ etkilenilerek Türk İdare Hukuku’nda kabul gören bir ifadeye dönüşmüştür.

Günüşğında yönetim olarak kabul gören şeffaf İdare, kamusal bilgilerin yönetilenlerle paylaşılması ile gerçekleşerek açıklığı temel prensip haline getirmektedir. Böylece şeffaflık prensibinin, devletin hedefleri ve politikası içinde yer alması gerekmektedir²⁷. İşte bu nedenlerle şeffaf İdare, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması olarak tanımlanmaktadır²⁸. Çeşitli tanımlarla ifade edilen şeffaf İdare, katılımı artıran aleni yapısıyla reform niteliğindeki demokratik hareketlerden biri olarak kabul edilebilir.

²³ Muzaffer Akdoğan, **Avrupa Birliğı Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi** (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2009, s.6.

²⁴ Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda ‘E-Devlet’ Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 1. B, Şubat 2010, s.113.

²⁵ Özay, Günüşğında, a.g.e., s.1.

²⁶ [Freedom of Information Act](#).

²⁷ Akdoğan, a.g.e., s.2.

²⁸ ISO, ‘Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi’, **İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi**, Mart 2001, s.11.

1.2 Kavram Olarak Şeffaflık İlkesi

Geniş anlamda bakıldığında şeffaflık ilkesi, neo-liberal yaklaşımda şeffaflık ilkesinin İdare hukuku anlamındaki idari süreçlerden çok, devletler seviyesinde denetimleri bağlamında bir ilke olarak görülmektedir. Fakat bizim çalışma konumuz ve kastımız daha alt seviyedeki, yani devletlerin yürütme organı içinde ve onun da altında “İdare” cihazı içerisindeki süreçlerde açıklık ve şeffaflıktır.

Avrupa Birliği İdare Hukuku çerçevesinde, temel ilkeler ve yasal düzenlemeler, şeffaflık ilkesi atıfları ile netleştirilerek sistemin çalışması ve güvenliği açısından gerekli olan ilkeler netleştirilmiştir²⁹. Gerekli bilgiye ulaşım hakkı olarak da isimlendirilebilen şeffaflık ilkesi, bilginin herkes tarafından erişilebilir olması anlamına da gelmektedir. Bu bağlamda şeffaflık ilkesi, ayrımcılık yapmama ve eşit muamele ilkeleri ile beraber değerlendirilerek³⁰ insan haklarının yaşanabilir olmasında olmazsa olmazı oluşturmaktadır.

Geniş anlamlı başka bir tanıma göre şeffaflık ilkesi, devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda yaptıkları işlemler, aldıkları kararlar, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumları, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin; zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesi olup³¹, tezimizde bu boyut kısmen kapsam dışındadır. Kelime anlamının yanı sıra ilkesel anlamda hem İdare hem de kamu yönetimine özgü bir anlama sahip olan bu ilke, gizlilik ve kapalılığa bakış açısı yönünde iki alanda da paralellik arz etse de bazı noktalarda ayrışmaktadır.

Kamu yönetimcilerinin şeffaflık prensibi incelemelerinde, hesap verebilirlik ve verimlilik ilkeleri esası oluştururken; İdare hukukunda siyasi anlamda olmayan demokrasi, günışığında yönetim algısı ve siyasi anlam taşımayan demokratik

²⁹Avrupa Birliği Bilgi Merkezi,

‘<http://www.avrupa.info.tr/NewsArchive/Feb2008,06feb08.html?LanguageID=1>’. 01.02.12012.

³⁰ A.g.e.

³¹ Pelin Kuzey, **Şeffaflık ve İyi Yönetişim**,

<http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C5%9Feffaf1%C4%B1k.pdf>, s.1.

gelişmeler temel oluşturmaktadır. Şeffaf İdarede halkın yönetime katılmasının siyasal algılanmaması ve demokrasinin “aleniyet” ve katılım çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle şeffaflık ilkesi çalışmamızın idari anlamda esasını teşkil etmektedir.

Kamu yönetiminde İdare açısından etik olan tutum³², “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, şeffaflık, açıklık, dürüstlük ilkelerini davranışlarla yaşatmak”³³ olmaktadır. Bu yüzden toplum etiği açısından şeffaflık, bir “olmazsa olmaz”ı ve bütünlüğün vazgeçilmezini oluşturmaktadır.

İlerleyen bölümlerde daha detaylı inceleneceği üzere, uluslararası çalışmalarda da şeffaflık konusu önemli bir başlık ve çalışma sahası oluşturmaktadır. Örneğin 1996 OECD Raporu’na göre “İdarede etik davranış”, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranış³⁴ olup şeffaflık ilkesinin en temel alanıdır. Şeffaflık, açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi ve yolsuzluğun sınırlandırılmasını sağlayacak en önemli ilkedir³⁵. Bilgi paylaşımı üzerine inşa edilen ve katılımcı demokrasilere temel teşkil eden bu ilke, kamu bilgilerine erişim hakkı ile demokratik katılımı sağlamayı amaçlamaktadır³⁶. Kamu yönetiminin bu yeni yaklaşım ve anlayışla şekillenmesi, İdarenin bu anlayıştan etkilenerek yeniden yapılanması ve yorumlanması gibi bir sonuç doğurmuştur. Kapalı bir yönetimin totaliter anlayışa, yolsuzluklara ve siyasi yozlaşmaya açık olduğu konusunda kuşku olmadığından

³² Cüneyt Yüksel, ‘Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri’, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005, s.348.

³³ Patrick Bishop, Carmel Connors, Charles Sampford, Eds., *Management, Organisation and Ethics In The Public Sector*, 2003, Aktaran: Yüksel, a.g.m., s..348.

³⁴ OECD Raporu (1996), *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*. <http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.etikturkiye.com%2Fetikfile%2Fkamuh.pdf&ei=I8Q9UKH7D8TusgbtuYDIDQ&usg=AFQjCNGHcmvoY8sJQQ2byNBRiffwhmvUCQ>.

³⁵ Sonay Bayramoğlu, **Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim**, Praksis, 7, Yaz, 2002.

³⁶ Akdoğan,a.g.e., s.3.

çözüm, “Günüşğında Yönetim” olarak da nitelendirilen şeffaflık ilkesinin yönetimle örtüşmesinden geçmektedir.

“Şeffaflık” ve “açıklık” Avrupa Birliğı (AB) terminolojisinde sık kullanılan terimlerden olup bilgi edinme hakkına ilişkin kanunun meclis gerekçesi ve raporlarında özellikle vurgulanmıştır³⁷. AB terminolojisinde açıklık ve şeffaflık ilkeleri tam olarak aynı anlamda kullanılmamaktadır. Şöyle ki “açıklık ilkesi”, yönetimin işlem ve eylemlerinin dış denetime tabi olma gereğini ifade ederken; “şeffaflık ilkesi”, yapılan eylem ve işlemlerin yakından bakıldığında dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla tamamen görülebilmesini izah etmektedir³⁸. Devletler düzeyindeki uygulamalarda ise zaman zaman “şeffaflık” ve “saydamlık” kelimelerinin aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.

1.3 Yönetim ve Şeffaflık

Hukuk devletinin meşru olabilmesi için demokratik olarak “şeffaf, katılımcı, hesap verebilir”; adil usuller izlemesi gerekmektedir³⁹. Bu gerekleri karşılayarak meşruiyeti sağlamak her zaman mümkün olmayabileceğinden, demokratik devletin bireyleri için yasalar, çoğu zaman baskıcı, maddi adaletsizlikler doğuran, yolsuzluk ve bürokrasi egemen bir anlayış ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle, demokratik hukuk devleti ile yönetim, bireylerin adil, doğru ve şeffaf bir düzende özgür ve eşit kabul edilebildiğı bir sistemle mümkün olabilmektedir⁴⁰. Bu sistem, yönetim biliminde “yönetimde açıklık”, “şeffaf İdare”, “idari demokrasi” gibi terimlerle de ifade edildiğinden gizli ve dışa kapalı İdare anlayışına karşı alternatif olması beklenmektedir.

³⁷ Ebru Şimşek İmren ve Ahmet Güven, ‘Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı’, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S.1, 2007, s.268.

³⁸ Asım Balcı, ‘Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması’, **TODAİE**, C.38, S.4, Aralık 2005, s.26.

³⁹ Michel Rosenfeld, ‘Hukuk Devleti ve Demokrasinin Meşruiyeti’, 6. Bölüm, Çev. Ali Rıza Çoban, **Hukuk Devleti Hukuki Bir İlke Siyasi Bir İdeal**, Edit. Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan ve Adnan Küçük, Ankara: Adres Yayınları, Şubat 2008, s.219.

⁴⁰ Immanuel Kant, ‘On the Common Saying: ‘This May Be True in Theory, But It Does Not Apply in Practise’, **Kant’s Political Writings**, 1991, s.61-79.

Dar anlamda yönetim, özünde seçilecek uygulamalı usullerle değil, usulün nasıl ve neden tespit edildiği, yöneticinin nasıl seçildiği; işin başarılmasında gerçek kişilerle işbirliğinin nasıl gerçekleştirildiği, aralarında işin nasıl bölündüğü, hizmet verenin yaptığı işlerin bütün içindeki yeri ile yapılış biçimini nasıl öğrendikleri, gösterdikleri çabanın başkalarının çabasıyla nasıl uyumlu kılındığı gibi sorunlarla ilgilenmektedir⁴¹. İdare ise yönetimin bir parçası olup yönetim kadar geniş ifade edilen bir kavram değildir. Kamu hizmetlerini yapmakla görevli bulunarak vatandaş karşısında, kamu gücünün vermiş olduğu yetkiyle tek taraflı olarak⁴² işlem yapabilen sisteme İdare denilmektedir.

Farklı bir şekilde ifade edilirse, başlangıçta var olan siyasi iktidarın müesseseseleşmesi “devlet”i oluştururken günümüzde kabul gören demokratiklik, hukukilik, bütünlük, bölünmezlik⁴³ gibi ilkelerle devletin somutlaşarak oluşturduğu yapı, İdareyi oluşturmaktadır. Bu bağlamda İdarenin demokratik ve hukuki yolla gerçekleşmesi, iki boyut içermektedir: Birincisi İdarenin kuruluşunun kanunla düzenlenmesi, ikincisi İdarenin görevlerinin kanunlarda gösterilmesidir⁴⁴. Dolayısıyla, İdarenin meşruiyeti, kanunlar gibi vatandaştan yöneticiye uzanan daha demokratik bir mekanizmaya dayanmaktadır.

Bu nedenle hukuk devletinde İdare, “doğru”, “adil”, “hukuka uygun” bir karar alabilmek için yönetimde yapacağı idari işlemin dayanağı olan hukuki vakıaları en doğru şekilde belirlemektedir. Bu bağlamda İdare, olayın soruşturmasını yapmakta, olayın muhatabına kendini savunma hakkı tanımakta, gerekli bilgi ve belgeleri İdareye sunma imkânı tanıyarak, kendi elindeki bilgi ve belgelere, kişilerin kolayca ulaşabilmesini sağlamaktadır⁴⁵. Böylece İdarede şeffaflık, sadece çağdaş demokrasi söylemi olarak değil; pratiğe dönüşen bir olgu olarak da karşımıza çıkmaktadır.

⁴¹ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Çeviren: Cemal Mihçioğlu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1995, s.6.

⁴² Cemil Kaya, a.g.e., s.23.

⁴³ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 1. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık, Eylül 2009, s.221-233.

⁴⁴ Turan Yıldırım, ‘Türkiye’nin İdari Teşkilatı’, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, Mart 2011, s.3.

⁴⁵ Bahtiyar Akyılmaz, ‘İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası (Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour)’, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.1-2, 2003, s. 144.

Kamu yönetiminin en bilinen yanlış uygulamalarından birisi gizlilik prensibi olduğundan, bilgi ve belgelerin paylaşımında isteksizlik söz konusu olmuştur. İdarelerde çeşitli nedenlere dayanılarak gizlilik, hakim sistemde çalışmak, egemen bir davranış⁴⁶ türüne dönüşmüştür. Bu durum, geleneksel bürokrasilerin bilgi, niyet ve ilişkilerini gizli tutarak bu çizgide yetişenlerin üstünlüğünü artırma ve eleştirilerden korunma yolu gibi görülmüştür⁴⁷. Siyasi rejim ve niteliği, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması, kamu yararı, bürokrasinin otorite kazanma eğilimi ve bürokratik yönetim geleneği⁴⁸ gibi temel nedenlerle uzun yıllar İdareye gizlilik kültürü hakim olmuştur. 20 nci yüzyılın ikinci yarısında, demokratik taleplerin artması, sosyal baskılar, küreselleşmenin etkisi şeklindeki gelişmeler kamu yönetiminin kapalı ve hiyerarşik düzenlerden, katılımcı ve şeffaflığın sağlandığı bir yapıya geçişini zorunlu kılmaktadır⁴⁹. Böylece, İdarenin etrafındaki gizemli perde kalkarak halka yakın yönetim uygulamaları başlamaktadır.

Günümüz demokratik yönetiminde ise bireyler yönetime daha etkin bir biçimde katılırken; yönetimin de katılıma daha açık olduğu bir eğilim oluşmuştur⁵⁰. Bu bağlamda şeffaf yönetim; kamu hizmetini sunan ile hizmetten yararlanan arasında genel bir usulle duyarlı diyalog kurma, katılımı ve aleniyeti sağlama, bilgi edinme hakkını uygulanabilir kılma ayakları üzerine oturmuş bir yönetim biçimi diye nitelendirilebilir. İdare ile kişiler arasındaki bu açıklık, yönetime olan güveni, takdiri artırırken; denetimi de tabana yayarak kamuoyundaki kuşku ve gerginliği gidermekte ve halkın söz sahibi olduğunu ispatlamaktadır⁵¹. Bunda ötürü **sosyal** aktörlerin başka bir ifadeyle, kişilerin ve sivil toplum gibi dinamiklerin karşısında, açık, eylem ve işlemleri hususunda berrak, yanlış uygulamalarının açıklamasını yapabilir bir İdare anlayışı hem dünyada hem de Türkiye’de gelişmeye başlamıştır.

⁴⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.5.

⁴⁷ Özer Köseoğlu, Fatma Yurttaş ve Cihan Selek, ‘Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf>, (E.T: 12.01.2012)

⁴⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.24.

⁴⁹ Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, a.g.m., s.150.

⁵⁰ Akdoğan, a.g.e., s.6.

⁵¹ Akdoğan,a.g.e., s.6.

Geleneksel yönetim anlayışının yerini alması beklenen şeffaf İdare yapısı, bir takım gelişmeler ve devletlerin de uyguladığı politikalarla gün geçtikçe yaygınlaşmaya başlamaktadır. Bu bağlamda, şeffaf İdarenin temel politikalarını, yönetimin bilgi verme ödevi, toplantıların halka açık olması, bireylerin bilgi edinme hakkına sahip olması ve idari işlemlerin gerekçelendirilmesi olarak saymak⁵² mümkün olmaktadır. Müdahaleci devlet anlayışı⁵³, sosyal talepler doğrultusunda yönetime katılma ihtiyacının artması, eğitim ve kültür düzeyinin artması ile oluşan bilgi toplumuna geçiş sürecinde yaşanan ciddi dönüşüm de bu politikalarda görülmektedir.

Ayrıca “iyi yönetim”in⁵⁴ bir parçası olan şeffaf İdare için bazı gereklilikleri belirlemekte fayda vardır;

- a) Kurum ve politikalar oluşturulurken kullanılan bilgi ve verinin toplanması ve yayılması kolaylaştırılmalı, bu bilgiye kamuoyu erişimi sağlanmalı,
- b) Vatandaşların karar alma mekanizmasına ve yönetim sürecine etkin şekilde katılımları sağlanmalı,
- c) İdarecilerin ellerindeki gücü kötüye kullanmalarının önüne geçilmeli, bunu sağlamak amacıyla bir gözetim mekanizması kurulmalı, açıklık ve hesapverebilirlik teşvik edilmeli,
- d) Kanuna aykırı davranışlar, bağımsız ve halka açık mahkemeler aracılığıyla yargılanmalıdır.

Bahsedilen “malı” ekleri ile sayılan bu maddeler ile rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzlukların ortaya çıkarılmasına yardımcı olmak, etik ilkeleri İdarede hakim kılmak, yönetimden hesap sorabilme kanallarını genişletmek, sivil toplumu güçlendirmek, bürokratik hastalıkları azaltmak mümkün olacaktır⁵⁵. Böylece, İdarenin şeffaflaşmasında büyük sorun olarak kabul edilebilecek unsurların giderilmesi mümkün olabilecektir.

⁵² Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, a.g.m., s.151-152.

⁵³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.24-25.

⁵⁴ Kuzey, a.g.m., s.8.

⁵⁵ Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, a.g.m., s.152.

Teorik anlamda İdarenin gerçekleşmesi, bir kamu örgütünün kuruluş aşamaları tamamlanmış olup⁵⁶ bir örgütün kurulması, bir kişi ya da grubun idari problemlerinin ancak kamu yönetimince çözülebileceğine inanmasıyla başlamaktadır⁵⁷. Demokratik hukuk devletinde ise şeffaf İdarenin tüm faaliyetleri hukuka uygun olmak zorunda olduğundan İdare örgütlenmesi ve faaliyeti dolayısıyla hizmetten yararlananlarla ilişkilerinde hukuka bağlılık⁵⁸ büyük önem taşımaktadır. Çünkü İdarenin eylem ve işlemleri, hem kanuna dayanmalı hem de eylem ve işlemler kanuna aykırı olmamalıdır⁵⁹. Böylece meşruiyetin idari anlamda demokrasi ile buluşması sağlanmaktadır.

Bahsedilegelen şeffaflık ilkesiyle oluşan İdare anlayışı, idari reform hareketlerinin odağını teşkil ederken, toplumla bütünleşen bir sistem de inşa etmektedir. Bu sistemle İdare, kendisine güvenilen bir işleyişe sahip olmayı amaçlarken kendisini çevreye açma ve kamuoyunun gözü önünde çalışmayı gerçekleştirme⁶⁰ işlevlerini beraber yapacaktır.

Toplum tarafından beklenen İdare, vatandaşın güven ve desteğini⁶¹ alarak yönetim fonksiyonunu yerine getiren katılımcı bir sistemdir. Bu bağlamda, şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesinin mecburi olduğu bu İdare modeli, yanlış ve sebepsiz⁶² uygulamalardan uzak, şeffaf ve insanı merkez alarak eylem ve işlemler yapan⁶³ bir anlayışa sahip olmak zorundadır.

⁵⁶ Simon, a.g.e., s.6.

⁵⁷ Simon, A.g.e.

⁵⁸ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara: Tuhana Kitabevi, Eylül 2011, s.3.

⁵⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi, Eylül 2009, s.70.

⁶⁰ Eken, Kamu, a.g.m., s.25.

⁶¹ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1991, s.48.

⁶² Eken, Yönetimde, a.g.e., s.24.

⁶³ TODAİE, a.g.e., s.48.

1.3.1 İyi Yönetim / Kötü Yönetim

1.3.1.1 Kötü Yönetim

1.3.1.1.1 Genel Olarak

Tarihin hemen her döneminde İdare, kötü yönetim (maladministration) olgusu nedeniyle eleştirilerin odağında olmuştur⁶⁴. Kötü yönetim, bazı düşünörlere göre kamu yönetimi sistemlerinde egemen olan Weberyen bürokratik örgütlenmenin olumsuz bir sonucu olarak kabul edilirken; bazı düşünörlere göre de çerçevesi belirsiz kamu gücüne ve kamu yararına dayalı yönetim anlayışının uygulaması olarak görölmektedir. Bu nedenle kötü yönetim, birinci bakış açısıyla bürokrasinin olumsuz bir sonucu olarak algılanırken; ikinci bakış açısıyla kamu görevlilerinin davranış biçiminden kaynaklanan bir problem gibi görölmektedir. Üçüncü bir bakış açısı ise, kötü yönetimi, toplumun yapısına bağlamakta ve burada sosyal ahlak eksikliği, sivil toplumun yeterli olmaması gibi faktörler problemin kaynağıdır⁶⁵. Her üç bakış açısından da anlaşılacağı üzere kötü yönetim, ne toplum ne de İdare tarafından “doğru İdare modeli” olarak benimsenebilmiş bir sistem değildir.

Kötü yönetim, hem gündelik dilde hem de literatürde sıkça kullanılan, fakat net bir biçimde tanımlanmayan bir kavramdır. Kötü yönetimi tespit etmek, onu tanımlamaktan kolay olduğu için kötü yönetim olgusu, olması gereken yönetim (iyi yönetim) referans gösterilerek veya uygulamada karşılaşılan olumsuzluklar⁶⁶ belirtilerek tanımlanmaya çalışılmaktadır. Kötü yönetim kavramı, yönetimde keyfi ve taraflı tutumların var olduğu, mal-hizmet üretiminde toplumdan gelen taleplerin dikkate alınmadığı, eylem ve işlemleri gerekçelendirilmemiş, işlemlerde sürekli gecikme yaşanan, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik, düzensizlik, gizlilik ve gereksiz formalitelerin egemen olduğu bir yönetim biçimini ifade etmektedir⁶⁷. Bu ifadede önemli olan noktalardan biri sadece kanunlara aykırı hareketlerin

⁶⁴ Musa Eken ve Ferruh Tuzcuoğlu, ‘Kötü Yönetimi Tedavi Etmek’, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf>, s.113.

⁶⁵ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.113.

⁶⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s. 16.

⁶⁷ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.114.

değil, yasal sınırlar içerisinde kalan bir takım eylem ve işlemlerin de kötü yönetime neden olabilecek olmasıdır.

Kamu yönetimi uygulamalarında görülen adaletsizlik, mevzuatı uygulamadaki başarısızlık, yasa ve yönetmelikleri ihlal, gecikme, hata, yetkinin ve takdir yetkisinin kötüye kullanımı, nezaket eksikliği, baskı, görmezden gelme, ihmal, yetersiz araştırma ve soruşturma, taraf tutma, iletişim kopukluğu, kabalık, haksızlık, keyfilik, kibir, verimsizlik, ayrımcılık, dikkatsizlik gibi durumlar kötü yönetim olgusunu örneğini teşkil etmektedir⁶⁸. Oysaki demokratik hukuk devletinin temel niteliklerinden birisi İdarenin hukuka bağlı olmasıdır. İdarenin hukuka bağlılığını sağlayan temel araçlardan bazıları, İdarenin hesap verme sorumluluğu, şeffaf olması, insan haklarına saygılı olmasıdır. Bu araçların ihlali, kötü yönetimi oluşturmaktadır⁶⁹ ve görüleceği üzere geleneksel yönetim anlayışlarının çoğu kötü yönetim olgularının merkezinde yer almaktadır.

Yukarıda sayılanlara paralel olarak, kötü yönetim uygulamalarına yasaları çiğnemek, etik ilkelerini bir kenara atmak, dolandırıcılık, sonucu suç teşkil eden bazı davranışları meşru göstermek, sahtekârlık, insan ayırmak, yetersiz kişilere iş gördürmek, rüşvet ve komisyon karşılığı iş yapmak⁷⁰ diğer örnekler arasında sayılabilir. Örnekler maalesef, tarih boyunca oldukça fazla olduğundan ve gizlilik prensibi nedeniyle de desteklendiğinden çoğaltılabilir. Örnek üzerinden giderek tanımlamak gerekirse kötü yönetim, ihmal ya da icra etmek suretiyle vatandaşlarda ve diğer kamu yönetimi muhataplarında memnuniyetsizlik ortaya çıkaran idari süreç, işlem, davranış ve mekanizmalar olmaktadır⁷¹. Sonuçları itibarıyla da İdarenin sağlıklı işleyişi bakımından parlak bir tablo ortaya çıkarmamaktır.

⁶⁸ Bernard Frank, 'The Ombudsman and Human Rights-Revisited', **Israel Yearbook on Human Rights**, 176-6, s.134'den Aktaran: Eken ve Tuzcuoğlu, , s.114.

⁶⁹ Hale Biricikoğlu ve Serdar Güleler, 'Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi', **Türk İdare Dergisi**, s.221.

⁷⁰ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s. 114.

⁷¹ Musa Eken, 'Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu', **Türk İdare Dergisi**, Y.70, S.419, 1998, s.129.

1.3.1.1.2 Kötü Yönetimin Kaynakları

Kötü yönetim uygulamalarının birçok kaynağı bulunmakla beraber sınıflandırmak gerekirse karşımıza üç temel kaynak çıkmaktadır⁷²:

1. Bürokratik örgütlenme modeli,
2. Kamu yararını koruma anlayışına dayalı ve kamu gücüyle şekillenmiş “kamu görevliliği” sistemi,
3. Sosyal ahlakın ve sivil toplumun yetersizliğidir.

Bu kaynaklara İdare ve kamu yönetimi uygulamalarına hakim olan gizlilik prensibini gerek yukarıdaki kaynakların sonucu olarak gerekse de başlı başına etkileri nedeniyle bir kaynak olarak sunabiliriz. Bu nedenle iyi/kötü yönetim, şeffaflık prensibi için incelenmesi en elzem kavramların başında gelmektedir.

Kötü yönetimin kaynağı asıl olarak, hizmet verenler ve onun çalışanları kabul edilmekle beraber vatandaşın, sivil toplumun ve çeşitli grupların ise İdare karşısında takındıkları tavırlar da kötü yönetimin oluşmasında etkili olmaktadır. Bu bağlamda İdarede sosyal aktörlerin takındığı tavırların⁷³ da özellikle devamlılık halinde kötü yönetimin en belirgin örneklerinden olduğunu gözlemlemek mümkündür:

1. Kötü yönetim karşısında kayıtsız kalmak, “bu ülkede zaten her şey bozuk, düzelmez, boşver” anlayışı ile hareket edilerek kötü yönetim uygulamalarına tepkisiz kalmaktır.
2. Kişinin çıkarlarına hizmet ettiği zaman kötü yönetim uygulamalarını teşvik etmektir. Bunun en sık örneğini rüşvet vermek, haksız ya da yasal olmayan bir kazanım elde etmek, kamu hizmetlerinden yararlanmada ayrıcalık kazanmak için kamu görevlilerini yönlendirmek gibi davranışlar da göstermektedir.
3. Vatandaşlık görevini yeterince yerine getirmemektir. Örneğin, vergi vermemek, kamusal yükümlülüklerini yerine getirmemek gibi kötü yönetimi teşvik edebilecek nitelikler de görülmektedir.

⁷² Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s. 114.

⁷³ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.,115.

Hemen hemen tüm yönetim sistemlerinde karşılaşılan kötü yönetim uygulamalarının kaynağı farklılık gösterebilse de kötü yönetimle mücadele temel hedefler arasında yer almaktadır. Kötü yönetimin önlenmesinde bazı yöntemler, yasal ve kurumsal düzenlemeler kullanılmakta olup çoğu zaman bu yöntemlerin başarı sağladığını söylemek zor olmaktadır. Bu nedenle, bahsedilen bu yöntemleri uygulamanın yanında, kamu personelinde ve sosyal aktörlerde “anlayış değişimi”nin de gerekli olduğu açıktır⁷⁴. İdare fonksiyonunun amacı olan kamu yararını gerçekleştirmek⁷⁵ arzusu ancak bahsedilen değişimle gerçekleşebilmektedir.

Yabancılaşma, kötü yönetimin en önemli sonuçlarından biri olup bu durumu ancak, şeffaflık, liyakat, güven unsurunun tesisi, eşitlik prensibi ve demokratik uygulamaların sağlanması zaman içinde onarabilmektedir. Ayrıca sosyal değer sisteminin oluşması ve bunun İdareye ve kamu yönetimine yansımada iki önemli olumsuz gösterge karşımıza çıkmaktadır⁷⁶: Bunlardan birincisi rüşvet ve hediye, ikincisi ise kamu malına karşı olan davranıştır. Kamu mallarına karşı olan davranıştan kastedilen memurların gösterdikleri olumsuz davranışlar ile sosyal aktörlerden kaynaklanan haksız kazanç, vergi kaçırma, kamu hizmetlerinden ücretsiz yararlanma gibi davranışlar olup örnekleri maalesef sıkça karşımıza çıkmaktadır.

Kötü yönetimin ortaya çıkmasında toplumun dışlanmış olması ve toplum ile kamu yönetimi ilişkilerinde “yabancılaşma”nın ortaya çıkması da önemli bir etkidir. Yabancılaşmaya yol açan bir takım nedenleri şöyle sıralamak mümkündür⁷⁷:

- **Gizlilik:** Yönetime bireyin katılımını engellediği için doğal olarak toplumun dışarıda tutulmasına neden olmaktadır.
- **Seçkincilik:** Güçlü merkezî bürokrasilerin olduğu ülkelerde toplumun bütün kesimlerinden gelen bireylerin yönetime katılması ve yönetim kademelerinde yer alması istenilen bir durum değildir. Bu usulde yönetim

⁷⁴ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.116.

⁷⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, Ekim 2004, s. 16.

⁷⁶ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s. 120-121.

⁷⁷ Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.119.

kademelerinde yer alabilmek için bazı eğitimlerden geçmiş olmak, belli bir öğrenim kurumundan mezun olmak, belli derneklere üye olmak veya belli bir aileden gelmek gibi özellikler aranmaktadır.

- **Ayrıcalık:** Kamu görevlileri, kendilerini toplumun üstünde gördüklerinden veya yaptıkları işin kutsal olduğuna inandıklarından kendilerini toplumun geri kalanıyla aynı görmemekte ve bu düşüncelerini bazı özel ayrıcalıklarla uygulamaya dökmektedirler.

Nitekim Türkiye'deki bazı uygulamalar da bu yönde olumsuz bir tutum alındığını göstermektedir. Maalesef kötü uygulamanın bir örneği olarak, ÖSYM ile vatandaş arasında geçen bir olay gösterilebilir. 04.05.2004 tarihli dilekçesiyle ÖSYM Başkanlığına başvuruda bulunan ve 2004 yılı Mayıs ayı soru ve cevaplarının birer örneğini isteyen ilgiliye ÖSYM tarafından olumsuz cevap verilmiş ve ÖSYM gerekçesini şu şekilde açıklamaktadır⁷⁸: “2 Mayıs 2004 tarihlerinde merkezimizce yapılan 2004 Mayıs dönemi KPDS ile ilgili değerlendirme işlemleri tamamlanamamıştır. Kaldı ki merkezi olarak test usulü ile yapılan sınav sorularının sınavdan sonra yayınlanmaması genel olarak kabul edilmiş bir ilkedir. Bunun nedeni, testler uygulandıktan sonra sorular üzerinde istatistiksel çalışmalar yapılması, soruların arşivlenmesi ve gerektiğinde bu soruların tekrar kullanılması olanağına sahip olunmasıdır. Böylelikle, çok pahalıya malolan test sorularının tekrar kullanılmasıyla daha ekonomik olunmakla, üzerinde çalışmalar yapılan soruların kullanılmasıyla da daha nitelikli testler oluşturulabilmektedir.”⁷⁹ ÖSYM'nin ilgilinin belge edinme başvurusuna verdiği olumsuz cevap, kötü yönetimin bir örneğini teşkil ederken aynı zamanda insan haklarının ne ölçüde çiğnenebildiğini de gözler önüne sermektedir.

Görüleceği üzere, hukuki düzenlemelerde şeffaflığın öngörölmüş olması, doğrudan İdarenin kökten tutum değişikliği yaptığını göstermemektedir. Devlet mekanizması, yaptığı eylemlerden dolayı sorumlu değilmiş gibi davranmakta⁸⁰

⁷⁸ www.memurlar.net/Enduser/haberlistesi, 24.05.2004.

⁷⁹ Ramazan Şengül, ‘ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini ‘Camdan Eve’ Dönüştürür mü?’, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S.60-3, s.232, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/447/5041.pdf>

⁸⁰ Biricikoğlu ve Gülener, a.g.m., s.206.

örnekten de anlaşılacağı üzere kötü yönetim, gerek gizlilik alışkanlığı⁸¹ gerekse bilgisizlik nedeniyle istenen bilgileri vermemekte direnmektedir.

Sonuç olarak, kötü yönetimin tedavi edilmesinde etken rolü üstlenecek iki aktör bulunmaktadır. Bunlardan biri toplum, diğeri ise İdaredir. İdarenin bu tür olumsuz yapılardan kurtarılması toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya ve hukuka saygılı, hizmet kalitesini yükseltmiş bir yapıya kavuşturulmasına bağlıdır. Bu nedenle, yasal-kurumsal düzenlemelerin yanında, kamu çalışanlarının ve toplumun zihnindeki anlayışın da değişmesi gerekmektedir. Çünkü anlayış değişimi yaşanmadan yapılan düzenlemeler, kötü yönetimi ortadan kaldırmaya veya zararlarını en aza indirmeye yetmeyecektir.

Kamu hizmeti bilinci geliştirilmesi, yönetim-toplum bütünleşmesinde, sosyal değer sisteminin ve etik kültürün geliştirilmesini temel anlayış değişimi olarak kabul etmelidir. Bu da ancak anlayış değişiminin başlaması ve sürdürülebilir olması için siyasal otoritelerin güçlenmesi; İdarede etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması⁸²; sivil toplumun etkin rol alması; yönetime ilişkin temel ilkelerin oluşturulması ve bunların izlenerek değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.3.1.2 . İyi Yönetim

Günümüzde artık demokrasinin “evrensel bir ideal” olması, hem hukuk devleti algısını hem de modern devlet anlayışının değişmesine yol açmakta, bireyler diye tanımlayacağımız devlet bazındaki bakış açısıyla vatandaşların “kamu hizmetinden yararlanan” olarak görülmeye başlanması, günümüz insan hakları ideolojisinin⁸³ doğmasına sebep olmaktadır. Bu çerçevede hak sahibi suje olarak bireyin yönetime katılması, devlete karşı korunması ve İdare ile ilişkilerinde insan

⁸¹ Şengül, s., s.232, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/447/5041.pdf>.

⁸² Eken ve Tuzcuoğlu, a.g.m., s.123.

⁸³ Bahtiyar Akyılmaz, İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası (Good Administration and Code Of Good Administrative Behaviour), Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, <http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/7i6.pdf>, s.2.

onuruna yaraşır bir muameleye tâbi tutulması insan hakları hukukunun ve hukuk devletinin en elzem gereği olarak görölmüştür.

Hukuk devleti anlayışındaki gelişmeler “devlet baba” anlayışından⁸⁴ liberal devlet modeline geçişte önemli rol oynamaktadır. Bu süreçte “hikmetinden sual olunmayan”, “bireyin efendisi”, “İdare edilenlerin iyiliği için, onlar istemese de her konuda her istediğini yapabilen” İdareye atfen kullanılan “hikmet-i hükümet” anlayışı terkedilmiştir⁸⁵. Liberal devlet modeli tek başına mutlak bir ideali ifade etmemekle birlikte, İdarede şeffalık konusundaki genel yaklaşımları ve anlayışları kavramın daha popüler ve kabul görebilir olmasını sağlamıştır. Demokratik hukuk devleti anlayışı da idari süreçlere katılım ve idari organların oluşumunda seçimlerin daha fazla ön plana çıkması marifetiyle ciddi bir algı değişikliğine sebep olarak olarak şeffaf İdare sürecine katkılar sağlamıştır. Bu süreçte, yukarıda da dile getirildiği gibi kötü yönetim ve onun tam karşısında bir ideal ve panzehir olarak duran iyi yönetimin “sine qua non” ilkelerinden biri olarak şeffaflık önemli yer tutar. O zaman bir kavram olarak iyi yönetimin açıklanması gerekir.

İyi yönetimi tanımlamak gerekirse, bireyin, insan onuruna yaraşır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, İdareyi gerektiğinde yanında hissettiği ve güven duyduğu şeffaf bir yönetim olarak tanımlanmaktadır⁸⁶. Anlaşılacağı üzere, iyi yönetimin en temel gereklerinden birisi olan şeffaflık konusu, İdarenin üzerine düşmektedir.

Hukuk devletinde İdare, bireyin iknası, idari ya da yargısal başvuru haklarını gereği gibi kullanması için idari usulün tamamlanmasından sonra ilgisine tebliğ edilen işlemin “açık ve anlaşılır” olmasını gözetmeli; işlem metninde işlemin gerekçesinin, işleme karşı gidilebilecek başvuru yollarının yer almasını sağlamalıdır. Bütün bu yükümlülükler, hukuk devletinin gereği olarak, bireye dinlenilme, hukuki yardım ve belgelere erişim hakkının tanınması; ilgilinin haklı beklentilerine uygun davranılması; karar verme sürecinde tarafsızlık, usulde paralellik, ölçülülük, oranlılık ve nihayet işlemin tespitinde gerekçe ve başvuru

⁸⁴ Akyılmaz, a.g.m., s..2.

⁸⁵ Akyılmaz, a.g.m., s..2.

⁸⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e.,s.2.

yollarının gösterilmesi gibi pek çok ilke ve hakkın ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İyi İdare olmak, ilgililerin işleri yapılırken tarafsız, adil olmaktan ve makul süre içerisinde karar vermektir; bunun yanında, ilgilileri olumsuz yönde etkileyecek kararlar alınırken onlara dinlenilme hakkı vermektir, ilgililerin dosyaları inceleme hakları bulunmasından ve tüm idari kararların yazılı olarak bildirilmesinden geçmektedir⁸⁷. Bu nedenle, iyi İdarenin en önemli vasfı, şeffaflık ilkesi doğrultusunda çalışmasıdır. Bir başka ifadeyle, hizmetten yararlananların beklentilerinin zamanında karşılandığı; güvenli ve şeffaf ortam hedefinin, iyi yönetim ve e-devlet kavramlarının kesiştiği noktada “iyi yönetim” önem kazanmaktadır⁸⁸.

İyi yönetimin temel unsurlarından bazıları, ekonomik, siyasi ve idari şeffaflıktır⁸⁹. Bu bağlamda ekonomik şeffaflıktan ziyade konumuz açısından asli olan idari şeffaflık olduğundan idari şeffaflığın dört niteliğinden bahsetmek gerekmektedir⁹⁰:

- Öncelikle bilgi şeffaflığı sağlanmalı, bu vesileyle siyasi karar alma mekanizmasının aktif kişileri, onların aldığı kararlar ve bunlarla ilgili her türlü bilgiye erişim sağlanmalıdır.
- Katılımcı şeffaflık sağlanmalıdır. Katılımcılık, vatandaşların alınan siyasi kararlarda adil temsil ya da doğrudan katılım yoluyla yer almaları anlamına gelerek toplantı sürecinde aktif katılım sağlayacak önemli bir unsurdur.
- Sorumluluğa ilişkin şeffaflık sağlanmalı, böylece kamu görevlileri eylemlerinden ve kararlarından dolayı gerek yargı sistemi gerekse de kamuoyu karşısında sorumlu tutulabilmelidirler⁹¹. Bu unsur görevli

⁸⁷ Oğurlu, ‘İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?’ **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1-2, 2005, s.75.

⁸⁸ Oğurlu, İdare, s.198.

⁸⁹ Kuzey, a.g.m., s.8.

⁹⁰ Kuzey, a.g.m., s.8.

⁹¹ J. M. Balkin, **How Many Media Stimulate Political Transparency**, Yale University Press, 1998, s.1.

personelin eylem ve kararlarında daha özenli ve hesap verebilir davranmasını sağlamaktadır.

- Yargı sisteminin şeffaflığı ve bağımsızlığı hukuken (kanun nezdinde) güvence altına alınmalıdır. Bu unsur mahkemeler tarafından verilen kararların, yargılama usullerinin doğruluğuna ilişkin şüphelerin varlığını ortadan kaldıracak, şüphe duyulması ihtimaline mani olacak ayrıca şüphe duyulduğu takdirde de yine yargıya başvurulmasını mümkün kılmaktadır.

Bu dört niteliğin uygulanabilir oluşu elbetteki bazı faktörlere bağlıdır. Daha açık izah etmek istendiğinde iyi yönetimin desteklendiği halleri şöyle sıralamak mümkündür⁹²:

- Çeşitli kurum ve politikalar oluşturulurken kullanılan bilgi ve verinin toplanması ve yayılması kolaylaştırılarak bilginin kamuoyu erişimi sağlanmalıdır.
- Vatandaşların karar alma mekanizmasına ve İdarenin yönetim sürecine etkin şekilde katılımları sağlanmalıdır.
- İdarecilerin ellerindeki gücü kötüye kullanmalarının önüne geçilmeli, bunu sağlamak amacıyla bir gözetim mekanizması kurulmalı ve açıklık ve katılım desteklenmelidir.
- Kanuna aykırı davranışlar bağımsız ve halka açık mahkemeler aracılığıyla yargılanarak masumiyet prensibi göz önünde bulundurulmalıdır.

1.3.1.3 Türkiye' de İyi Yönetim

Türkiye'de idari usul ilkeleri ve onun bir uzantısı olan şeffalık ilkesi İdare hukuku doktrininde onlarca yıldır öneriliyor olsa da, anayasal ve kanuni düzenlemelerin oldukça geç bir dönemde son on yıl içerisinde yürürlüğe girdiği görülür.

Türkiye'de gerek kanunlarla gerekse de uygulamadaki bir kısım örnekler iyi yönetim doğrultusunda olumlu örnekler oluştursa da olumsuz örneklere maalesef daha sık rastlanmaktadır. Bunun örneklerinden biri olan 4709 sayılı Türkiye

⁹² Kuzey, a.g.m., s.8.

Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 40 ıncı maddesi şu şekildedir: “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır”. Anlaşıyor ki, başvuru yollarının gösterilmesi, kişilerin kendilerine tanınmış bulunan kanuni haklarını kolaylıkla kullanmalarını sağlayacak, demokratik haklarının kullanım ayrıntılarına ulaşmalarında da usul göstermektedir. İdarenin bireyle ilgili gerçekleştirdiği işleme karşı bireyin nereye, hangi süre içinde başvuruda bulunabileceği; başvurunun zorunlu olup olmadığı bilgisinin öğrenilmesi, iyi yönetim başlığı içerisinde şeffaflık ilkesinin altbaşlıkları arasındadır.⁹³

Anayasa m. 40/2 hükmü dikkat edilmesi gereken bazı hususları taşımaktadır. Hükümde başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün muhatabı sadece “İdare” değil, daha geniş kapsamlı bir ifade ile “devlet” gösterilmektedir. Başka bir ifadeyle, yalnızca yürütme organı değil, yasama ve yargı da dâhil bütün devlet organlarının yaptıkları, “yazılı” olarak tespit edilip muhatabın hukuki durumunu olumsuz olarak etkileyen işlemlerde, bireye özel ve/veya genel, idari ve/veya yargısal başvuru yolları, süreleri ve usulleri gösterilmelidir⁹⁴. Böylece ihlal halinde de yapılması gerekenler net şekilde açıklanmış olmaktadır.

Bu hüküm bağlamında da görüldüğü üzere Türkiye’deki “iyi yönetim” çalışmaları çerçevesinde, son yıllarda yapılan Genel İdari Usul Kanunu hazırlıklarında oldukça gecikilmiş; fakat yine de çok önemli bir adım atılmıştır. Fakat bütüncül bir idari usul düzenlemesi halen uygulamaya geçirilememiş kanunlaşmamış düzeyde⁹⁵ olup şeffaflık ilkesi bağlamında temel unsurlardan biri olmasına rağmen ciddi bir eksikliklerdir.

Maalesef İdarenin yaptığı işlemler bakımından sadece ilgililer değil, İdarenin kendisi de çoğu zaman bilgi sahibi değildir⁹⁶. Türkiye’de son yıllarda iyi yönetim bakımından en önemli yapısal değişiklik işte tam bu hususu ifade eden ve daha

⁹³ Akyılmaz, a.g.m., s..4.

⁹⁴ Akyılmaz, a.g.m., s..5.

⁹⁵ Oğurlu, İdare, a.g.e., s.204-205.

⁹⁶ Akyılmaz, a.g.m., s..5.

sonraki bölümlerde de ayrıntılı şekilde inceleyecek olduğumuz 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur.

İyi yönetimle ilgili anayasal gelişmelerden biri de Anayasa Mahkemesi'nin önceki dönemde de benimsediği ve temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının sınırı olarak kullandığı “ölçülülük ilkesi”nin Anayasa'nın 4709 sayılı Kanun'la değişik 13 üncü maddesinde yer alarak anayasal bir ilke haline gelmesidir. Bu ilke hukuki ilişkilerin adaletli, dengeli ve ölçülü bir şekilde oluşmasına imkan sağlayıp, şeffaflık ilkesi ile ciddi bir demokratik İdarenin temellerini oluşturmaktadır. Bireyleri devletin aşırı müdahalelerine karşı korumayı amaçlayan ölçülülük ilkesi için geçerli olan üç unsuru şöyle sıralamak mümkündür: Temel hak ve özgürlükte sınırlama aracının izlenmesi, amaca ulaşmak için araç kullanılması ve bir değer ölçüsüne uyulmasıdır. Anayasa Mahkemesi'ne göre ise ölçülülük ilkesinin alt ilkeleri; “elverişlilik”, “zorunluluk-gereklilik” ve “orantılılık”tır⁹⁷. Ölçülülük ilkesi, iyi yönetimin olduğu kadar şeffaf İdarenin de olmazsa olmaz prensiplerinden olduğundan bu bahiste yer almaktadır.

Yönetim (government) kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, “iyi yönetim” kavramının güçlendiği, İdare anlayışı içinde “insanları İdare etme” anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmakta, devletin sadece ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri “nasıl yapması” gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır⁹⁸. İyi yönetimle ilgili olarak İçişleri Bakanlığı, bakanlık merkez Birimlerine, Bağlı Kuruluşlara, Valiliklere, kaymakamlıklara ve belediyelere gönderdiği, “iyi yönetimin geliştirilmesi” konulu bir yönerge ile⁹⁹ iyi yönetimin sağlanabilmesi amacıyla alınacak tedbirleri belirlemiştir. Yönergede, bireyi bezginliğe, yorgunluğa, zaman kaybına ve gereksiz masrafa sevk eden, onun layık olduğu medeni hizmet standartlarının gerisinde kalan, ürettiği hizmeti sunarken vatandaşın ihtiyaçları yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını esas alan bürokratik yönetim kültürü ve yapısının terk edilmesi gerektiği ifade edilerek iyi yönetim için üç temel hedef

⁹⁷ Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002.

⁹⁸ Halil Karataş, ‘Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim’, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 1989, s.84.

⁹⁹ 07.05.2002 tarih ve B050ÖKM0000011-12/467 sayılı Yönerge.

belirlenmektedir¹⁰⁰: “Kamu sektörü halka hizmet için vardır ve vatandaş hizmetin odağına koymak zorundadır, kamu görevlilerinin hizmet anlayışının temelini, vatandaşa güven ve insan sevgisi olmalıdır, idari tasarrufların bütün aşamalarında; amaç, insanımızın mutluluğu olmalıdır”.

Yönergede, “Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş” için ayrıca, kamu hizmetlerinin yürütümünde hız, kalite, verimlilik, etkinlik sağlamak gerektiği; kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarının yeniden tarif edilip yapılandırılmalarının gerektiği; hiyerarşik kademelerin azaltılması, evrak döngüsünün en aza indirilmesi gerektiği, kamu görevlilerinin bireye karşı sorumlu hale getirilmesi, hizmetlerin sunumunda eşit ve adaletli davranılması gerektiği; karar alma ve uygulama süreçlerinin açık hale getirilmesi, görevlerin yerine getiriliş standartlarının ve şekillerinin bireyin rahatı ve ihtiyacı doğrultusunda yeniden sistematize edilmesi gerektiği ilgili birimlere emredilmiştir¹⁰¹. Tüm bu gelişmeler Türkiye’de iyi yönetim için hem yasama organının hem de yürütme organının gayret içinde ve istekli olduğunu ortaya koymaktadır.

1.3.2 Yönetimde Şeffaflık İhtiyacı

Şeffaflık ihtiyacı, özellikle şeffaflığın olmadığı kapalı yönetim modellerinde daha net anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yol gösterici olan iki kavram, gizlilik ve açıklıktır¹⁰². Gizli İdare, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması¹⁰³, kapalı İdare ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen etkilere duyarsız kalması, işlem ve eylemlerin dışardan görülememesi anlamlarına gelmektedir. Bu nedenle kapalılık, işlem ve faaliyetlerin yönetim dışından görünmemesi anlamına gelirken; gizlilik önemli bilginin başkaları tarafından bilinmemesi anlamına gelmektedir¹⁰⁴. Kapalılık, İdarenin hizmet yürütülen

¹⁰⁰ Akyılmaz, a.g.m., s.8.

¹⁰¹ 07.05.2002 tarih ve B050ÖKM0000011-12/467 sayılı, “İyi Yönetimin Geliştirilmesi” konulu Yönerge.

¹⁰² Akdoğan,a.g.e., s.7.

¹⁰³ Eken, Kamu, a.g.m., s.25.

¹⁰⁴ Tekin Akıllıoğlu, ‘Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı’, **Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 2. Kitap –Kamu Yönetimi-, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.807.

çevreye karşı izlediği politika olup; gizlilik, İdarenin işlem, eylem ve belgelerine erişim ve paylaşımın bulunmadığını saklamaktır¹⁰⁵.

Her ne kadar farklı anlamlara gelseler de her iki kavramı da birbirinden ayırmak sonuç bakımından değişiklik oluşturmayacaktır. Gizliliğin ve kapalılığın temel politika olarak kabul edildiği bir yönetimde sosyal tepkiler büyürken, ekonomik ve sosyal hayat kamu İdarelerince kapalı bir şekilde belirlenmektedir¹⁰⁶. Bu nedenlerle de şeffaflık ihtiyacı yönetimin her aşamasında kendini hissettirerek kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını sağlamaktadır.

Bu nedenle de İdarede şeffaflığın sağlanması zorunluluk olup vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme, kanunlara ve gerekli bilgilere ulaşabilme hakları, anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınmaktadır¹⁰⁷. Bu güvence meşruiyeti sağlayan ve sınırları belirleyen bir çerçeve çizmektedir.

1.3.3 Şeffaf Yönetimin Unsurları

Demokrasinin olmazsa olmazı olan “şeffaflık ilkesi” olup; şeffaf yönetimin asli unsurları doktrinde farklı şekillerde belirlenmektedir. Demokratik yönetim diğer bir adıyla olan şeffaf İdare, üç unsurun varlığı ile şekillenmektedir. Bunlar genel idari usul, bilgi edinme özgürlüğü ve idari karar almaya iştiraktır¹⁰⁸. Bu üç unsurla

¹⁰⁵ Eken, Kamu, a.g.m., s.25.

¹⁰⁶ Akdoğan,a.g.e., s.8.

¹⁰⁷ Kazım Özkan Ertürk, **Avrupa Birliği Sürecinde İktidarın Kamuoyunu Bilgilendirme Faaliyetlerinin Halkla İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi (Cumhuriyet, Hürriyet ve Yeni Şafak Örneğinde)**. Ankara 2008.s.29.

¹⁰⁸ Literatürde “bilgi edinme hakkı” olarak da telaffuz edilmektedir. Hatta bu kavram Türkiye’de “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)” olarak yasalaşmıştır. Demokratik toplumlarda “bilgi” bir hak ve/veya özgürlük olarak görüldüğünden, bilgi serbestliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Hukuk terminolojisi açısından hak ve özgürlük daha farklı bir önem taşımaktadır. Özgürlük kavramı herhangi bir alanda kısıtlamaların ve engellemelerin yokluğu anlamına gelmektedir. Hak kavramı ise bir eylemde bulunabilme ve yapabilme serbestliği ya da kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ve başkalarından isteyebileceği üstünlükler, edimler ve eylemlerle ilgilidir. Bu bağlamda özgürlük kişinin kendi dünyasına özgü ve kişileri koruma altına almayı düzenleyen edilgen bir anayasal ve hukuki olgu olarak ortaya çıkarken; hak, kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ya da onlardan talep edebileceği eylemler olarak ortaya çıkmaktadır. Bkz: Firuz D. Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü, **Türkiye Barolar Birliği Yayını**, Bilgi Edinme Hakkı Paneli, Ankara, 2004 Aktaran Akdoğan,a.g.e., s.8

ilgili ciddi benzer düşünceler mevcut olup bunlara diğer bölümlerde de değineceğiz.

İlhan Özay'a göre ise şeffaf İdarenin üç unsuru bulunmaktadır¹⁰⁹:

- Yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu usul sadece belli işlem türleri için değil bütün idari işlemler için geçerli olacak bir “genel idari usul” düzenlemesinin olması da yönetimde açıklık için zorunludur.
- “Bilgi edinme özgürlüğü”nün düzenlenmiş olmasıdır.
- İdarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların isteyen “yetkili olarak” katılmaya hakkı bulunduğu şeklinde “aleni”, farklı bir ifadeyle, açık olmasıdır.

Yazara göre üçüncü unsur olan toplantılara katılım, gerek aleniyetin sağlanması gerekse de idari anlamdaki demokratiklik manasında kullanılmaktadır.

OECD'nin raporuna göre ise şeffaf İdare, demokratik yönetimin, sosyal siyasal istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz şartı olup şeffaflık için üç temel prensip gerekmektedir¹¹⁰:

- Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir (saydamlık) .
- Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır (ulaşılabilirlik).
- Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir (cevap verebilme).

Bu prensipler sadece kamu yönetiminin değil hem ulusal hem de uluslararası anlamda İdarelerin yönetiminde esasını oluşturmalıdır.

¹⁰⁹ Özay, Günışığında, a.g.e., s.2.

¹¹⁰ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), ‘Modernising Government’, **31st Session of the Public Governance Committee**, Paris, 2005, s.2.

GIUKT'nun 17 nci maddesinde de "İdari İşlemlerin Şekli" başlığı altında idari işlemlerin nasıl şekilleneceği belirtilmektedir. Bu şekilleri şöyle özetlemek mümkündür:

- İdari işlemler basit, açık ve anlaşılır bir dille kaleme alınır.
- Her birel işlemde, (özellikle bireysel hakları etkileyen birel işlemlerde), kararın maddi ve hukuki temellerini açıklayan uygun gerekçelere yer verilir.

Ayrıca idari usulün, yukarıda da izah olunduğu gibi, hemen hemen bütün konuları şeffaflık ilkesi ile ilgili olsa da maddedeki işlemin gerekçeli olması ve işlemin basit, açık ve anlaşılabilir olması muhakkak önemlidir¹¹¹. Ayrıca şeffaflığın katılım ve aleniyetle doğrudan oldukça yakın bir ilişkisi olduğundan şeffaflığın da bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir. Erişim, ilgililik, anlaşılabilirlik, nitelik, güvenilirlik, zamanlılık bu nitelikleri oluşturmakta¹¹² olup demokratik bir İdare için zorunludur.

Bütün bu sayılan başlıkların toparlanabileceği, en önemli düzenleme hiç şüphesiz genel idari usulleri düzenleyen bir düzenlemenin yapılmasıdır. O halde genel idari usulün ne olduğuna değinmek gerekir.

¹¹¹ Oğurlu, Yeni, a.g.e., s.2.

¹¹² Kuzey, a.g.m., s.8.

1.3.3.1 Genel İdari Usul

1.3.3.1.1 Genel İdari Usul Kavramı

Arapça bir kavram olan “usul”, asla giden yol anlamına gelmektedir¹¹³. “Usulsüz vusül olmaz” veya “usul esastan mukaddemdir”¹¹⁴ gibi usule vurgu yapan, yol-yordam, usul-adab bilmeyi önceleyen şekilde çok sayıda veciz söz veya atasözü vardır.

Maddi hukukun her somut olayda uygulanması, gerçekleştirilmesi, somutlaştırılması, soyut düzenlemeden çıkarılıp, uygulanabilir hale getirilmesi, usul tarafından ve usulün içinde mümkün olmaktadır¹¹⁵. Bu nedenle usul, daha çok belli bir amacın gerçekleşmesine yönelik bir araç niteliği de taşıyabilir görüşü de önemli bir iddia olabilir.

İdare hukuku özelinde ise, İdarenin işlemlerini önceden belirlenmiş, herkes tarafından bilinen, belli kurallara bağlı kalarak yapması, İdarenin hukuka bağlılığını sağlayacak koruma yollarından genel idari usulü ifade etmektedir¹¹⁶.

Özay’a göre genel idari usul, İdarenin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır¹¹⁷. Bu bağlamda İdarenin tüm fiili hem de idari işlemlerinde genel idari usul belirlenerek herkes tarafından bilinmelidir. Bu nedenle idari usulün sadece bazı işlemlerde değil, idari işlemler için geçerli “genel idari usul” olması, yönetimde şeffaflık için zorunludur ve İdarenin belli bir usule bazı kurallar doğrultusunda bağlı kalması, idari usulde önemli bir basamaktır.

Başka bir tanımlamada idari usul, idari makam tarafından hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak yapılan, idari işlem ve idari sözleşmelerin ortaya çıkış

¹¹³ Remzi Fındıklı, ‘Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim’, **TİD**, Y.68, S. 412, Eylül 1996, s.106.

¹¹⁴ Bu veciz ifadelerden ilki, usulsüz maksada erişilemeyeceğini, ikincisi ise usulün işin esasından önce geldiğini ifade eder.

¹¹⁵ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.65.

¹¹⁶ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.63.

¹¹⁷ Özay, Günışığında, a.g.e., s.2.

şartlarının belirlenmesi, hazırlanması ve yapılması şeklinde de ifade edilebilir¹¹⁸. Bu çerçevede ancak, idari makamlar idari usulü yürütebilir, idari makama ait ya da idari makamın yaptığı “her faaliyet” değil, tanımlanan faaliyetler idari usul çizgisinde değerlendirilebilirler.

Anlaşıyor ki idari usulün bütün alt başlıkları, İdarenin, şeffaflaşarak, net ve kestirilebilir bir çizgide vatandaşla buluşmasını, onunla açık bir zeminde yüzleşmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu ilkelerin bulunmadığı ortamda kapalılık, bürokratik hâkimiyet, hesap vermeme, yasal ve idari ihlaller mutlak bir şekilde ortama egemen olduğundan şeffaf İdare, insan hakları ihlallerini sadece “idari usul” düzeyinde değil, ağır insan hakları ihlallerinde de çözmek istemektedir. Kamu yönetiminin ve İdare hukukunun ortak ilgi sahasını oluşturan bu ilkeler, herkes için demokrasi ve hukuk devleti gibi anayasal üst normların hayata geçirilmesini sağlayarak bürokrasinin ve İdarenin her katmanında insan hakları ihlallerinin giderilmesini hedeflemektedir¹¹⁹. Çünkü genel idari usul, sadece belli kurallar koyarak genel bir düzenleme yapmayacak İdare hukukuna farklı bir boyut kazandıracaktır.

Son olarak, idari usulün işlevlerine değinerek konuyu usule ilişkin farklı bakış açılarıyla değerlendirmek gerekirse şöyle özetleyebiliriz¹²⁰: İdari usulün hukuki işlevi, hukukun genel ilkeleri ve bazı anayasal ilke ve hedefleri korumak olup bunları insanlık onuru, hukuk devleti ilkesi (kararın doğruluğunu garanti işlevi, kanunilik ilkesi, adil (objektif-tarafsız-dürüst) usul ilkesi, hukuki güvenlik ilkesi, hukuki koruma ve denetim ilkesi), demokrasi ilkesi, sosyal devlet ilkesi, eşitlik ilkesi, temel haklara saygı ilkesi olarak saymak mümkündür. Bu ilkelerin gerçekleşmesinde idari usulün katkısı, şeffaflığı etkileyen diğer unsurlar kadar önemlidir.

¹¹⁸ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.68.

¹¹⁹ Oğurlu, Hukuk, a.g.m.

¹²⁰ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.72.

1.3.3.1.2 Genel İdari Usul Kanunu

Yönetimde demokrasi ve demokratik İdarenin¹²¹ olmazsa olmazı olarak kabul edilecek olan Genel İdari Usul Kanunu, Türkiye’de düzenlemesi yapılan ancak yasalaşmayı bekleyen bir tasarı halindedir. Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı’nın gerekçesinde, idari usulün şeffaflık için önemi vurgulanmaktadır¹²². İdarî usul kanununun yürürlüğe girmesi ile İdarenin faaliyetleri hukuk çerçevesi içinde yürütülerek aynı zamanda demokratikleşmesine de imkân vermek mümkün olacaktır¹²³. Bu durum, elbette ki şeffaflık ilkesinin unsurlarının yerleşmesini zorunlu kılmaktadır¹²⁴. İlkenin esasını oluşturan “insan” faktörünün merkeze alınması ile “devlet” ve “İdare” kavramlarına, mekanik işleyişten çok, “insan” odaklı bir yaklaşım¹²⁵ getirilmesi hedeflenmektedir. Çünkü insanla varlığını sürdüren ve insanla kutsal bir anlam kazanan her seviyedeki tüzel kişilik olan İdare, yine insana hizmet ettiği sürece anlam taşımaktadır¹²⁶. Anlamına hizmet ettiği sürece de iyi yönetim olarak kabul edilebilmektedir.

Genel İdari Usul Kanunu taslağında, hukuk devleti ilkesi çerçevesinde İdarenin demokratikleşmesi ve şeffaflaşmasını gerçekleştirmek, kamu hizmetinden yararlananlara katılma, dinlenilme, bilgi edinme ve İdareye başvurma haklarının tanınmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek, İdarenin, hizmetten yararlananları hukuk hakkında sürekli olarak bilgilendirmesini sağlamak, yönetim sürecine kamunun katılmasını mümkün kılmak, hukukun işlerliğini güçlendirmek suretiyle, idarî işlemlerin yapılmasında yetki ve sorumluluk belirsizliklerini gidermek, işlemlere açıklık kazandırmak ve denetim kolaylığını sağlamak amacıyla yönelik hükümlerin getirilmesi öngörülmektedir¹²⁷.

¹²¹ Yönetimde demokrasi, siyasi anlamda bir yönetim modeli ve aynı zamanda bir ideoloji olan demokrasinin yönetim sürecinde uygulandığı yönetim sistemidir. Demokratik İdare ise, siyasi anlamda bir demokrasiden ziyade idari anlamdaki düzenlemelerde demokratikleşmedir. Özay, Günışığında, a.g.e., s. 2.

¹²² Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı 15.09.2008 tarihinde Başbakanlığa sevk olunmuştur ve tasarı yasalaşmayı beklemektedir.

¹²³ İlhan Özay, ‘İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Taslağının Kısa Tarihiçesi’, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, s.324-326.

¹²⁴ Akdoğan, a.g.e., s.9.

¹²⁵ Oğurlu, Hukuk, a.g.m.

¹²⁶ Oğurlu, Hukuk, a.g.m.

¹²⁷ Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı 15.09.2008 tarihinde Başbakanlığa sevk olunmuştur ve tasarı yasalaşmayı beklemektedir.

Bu bağlamda genel idari usul yasalarının ilk örneği 1925 tarihli Avusturya Usul Yasası'dır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde sırasıyla Polonya, Çekoslovakya, Yugoslavya ve Macaristan'da "genel idari usul yasaları" da çıkarılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise 1946 tarihli Amerikan Federal "İdari Usul Kanunu/Administrative Procedure Act", 1976 tarihli Federal Alman Yasası en önemli örneklerdendir¹²⁸. Bu örnekler, Türkiye için de teoride kalınsa bile örnek teşkil etmiştir.

Şeffaf İdarenin gerçekleşmesinin şartlarından biri de idari usul ilkelerinin uygulanması olduğundan demokratik devletler için genel idari usul kanunu vazgeçilmez olmuştur. İdari usul, geniş yorumlandığında, dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı, işlemin gerekçeli olması, ilgilinin hakkındaki işleme itiraz edebilmesi, itiraz süresini ve makamını öğrenme gibi usule ilişkin diğer hakları da içermektedir¹²⁹. İdarenin, şeffaflaşarak, net ve kestirilebilir bir çizgide vatandaşla buluşması için gizlilik geleneğini yıkacak bir yasa uygulanmalıdır. Bu yasa genel anlamdaki birçok prosedürü tek bir şapka altında birleştirerek İdareye erişimi sağlamalı ve idari ihlaller mutlak bir şekilde ortadan kaldırmalıdır.

1.3.3.1.3 Türkiye'de Genel İdari Usul Kanunu Çalışmaları

Türkiye'de "vergilendirme", "kamulaştırma", "ihale" gibi işlemler ve kararlar bakımından özel usuller, kanunlar ve yönetmeliklerle ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir¹³⁰. Bizatihi bu alanlar gibi İdarenin tüm işlemlerini yaparken de uyması gereken "usul" kuralları tek ve genel bir yasada belirlenerek herkese aşikâr olmalıdır.

Türkiye'de de bu çerçevede çalışmalar yapılmakta olup farklı kanunlarda idari usul kurallarına yer verilmiş olsa da, bunlara bakılarak genel bir idari usul

¹²⁸ Özay, Günışığında, a.g.e., s..3.

¹²⁹ Oğurlu, Hukuk, age., s.1.

¹³⁰ Özay, Günışığında, a.g.e., s.2.

kodundan söz etmek¹³¹ mümkün değildir. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın idari usulle ilgili yaptığı çalışmalar sonucunda “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Ön Taslak-1999)” çalışması hazırlanmış lakin temelinde önceki çalışmaların olduğu Genel İdari Usul Kanunu yürürlüğe girmemiştir. Önceki tasarıların gündemde olduğu dönemlerde, tüm çalışmalar arşivsel açıdan değerlendirilerek çeşitli öneriler de sunulmuş ve eksikliklerin giderilmesi için bir çıkış yolu aranmıştır¹³². Fakat idari usulü bir bütün olarak ve bütün idari işlemler için öngören asıl düzenleme henüz bir tasarı olarak; Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı olarak uzun süredir gündemde kalmaya devam etmektedir.

Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde de “*İdarî usul, İdarenin faaliyetlerini hukuk çerçevesi içinde yürütmesini sağlarken aynı zamanda da demokratikleşmesine de imkân vermektedir. Bu ise, İdarede açıklık ve bilgi edinme hakkının tanınması amacını taşımaktadır. İşlem yapma sürecinde işlemin muhatabına alınacak karara katılma hakkı tanınmak suretiyle İdareyi de muhatabı da tatmin eden bir işlem yapmak imkânına sahip olunmaktadır.*” İdarî işlemin yapılış sürecinde, İdarenin izleyeceği usulün, serbest bir şekilde kendi takdirine bırakılması; idarî işlemin yapılışında gizlilik, muhatabın işleminden haberdar edilmemesi ve bilgi edinme imkânı tanınmaması; İdarenin otoriter tavrı, bilgi vermekten kaçınması, yetkisini kullanmayarak sorumluluktan kaçması ve takdir yetkisini hukuka uygun kullanmaması; işlemin yapılışında farklı idarî usullerin uygulanması sonucu eşitlik ilkesinin zedelenmesi gibi pek çok sakıncayı da beraberinde getirebilmektedir.

Yine genel gerekçede “*İdarenin demokratikleşmesi ve güncel deyiimiyle şeffaflaşması, İdarenin bireyle olan ilişkilerinde gizlilikten açıklığa geçiş, bu alanda yürürlüğe konulabilecek genel bir idarî usul kanunuyla mümkün*

¹³¹ Oğurlu, Hukuk, a.g.e.,9.

¹³² Fahrettin Özdemirci, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu: Kamu Belgelerinin Yönetimi ve Arşivler”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü'nün Kuruluşunun 50. Yılına Armağan /** Yayına hazırlayan Doğan Atılğan.—Ankara: Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü, 2004, s.69.

olabilecektir.”¹³³ haklı tespiti de yer almaktadır. Anlaşıyor ki halen tasarı halinde olsa bile aslında “acil ve zorunlu olan”¹³⁴ genel idari usul kanunu yukarıda da bahsedildiği gibi demokratik, şeffaf bir İdare için elzem bir düzenlemedir ve şu ana kadar gecikmiş olması şaşırtıcı ve üzücüdür.

1.3.3.2 Bilgi Edinme Hakkı

1.3.3.2.1 Bilgi Edinme Hakkının Kavramsal Analizi

Yönetimde şeffaflığın ikinci unsuru “bilgi edinme hakkı”dır. Şeffaf yönetimin birinci unsuru olan genel idari usul yasaları İdarenin elindeki bilgilere ulaşmayı mümkün kılamadığından tek başına bir anlam ifade etmeyecektir¹³⁵. Bu nedenle bilgi edinme hakkı, asli unsurlardan birini oluşturarak şeffaf yönetime bir adım daha yaklaştıracaktır.

Dar anlamda bilgi edinme hakkı, hakkında eylem, işlem yapılmış veya yapılacak kişilerin İdareden ihtiyaç duydukları bilgileri öğrenebilmeleri temeline dayanmaktadır¹³⁶. Geniş anlamda ise her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşmayı ifade etmektedir. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, İdarede şeffaflığı sağlayarak bilgi akışının egemen olduğu bilgi toplumu kurmayı hedeflemekte, devlet tarafından tutulan kayıtlı (yasada belirtilen istisnalar dışında) her türlü belge, döküman vb. bilginin halka ulaşmasını sağlamaktadır¹³⁷. Bu nedenle çevre hakkı, dinlenilme hakkı, iyi yönetim hakkı gibi yeni haklar arasında kabul

¹³³ Genel idarî usul kanunu tasarısının “ilkeler ve İdarenin yükümlülüğü” başlıklı 3 üncü maddesinde- (1) İdare yapacağı işlemlerde; insan haklarına saygılı olmakla; adalet, kanun önünde eşitlik, tarafsızlık, hukukî güvenlik ve istikrar, kamu yararı, açıklık ve katılım, ölçülülük, doğru bilgilendirme ve usul ekonomisi ilkelerine uymakla; yargı kararlarının gereklerini yerine getirmekle ve bu şekilde iyi yönetimi gerçekleştirmekle yükümlüdür.”

¹³⁴Oğurlu, İdari, a.g.e., s.75.

¹³⁵ Özay, Günışığında, a.g.e., s..3.

¹³⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e,s.64.

¹³⁷ Hüsamettin İnaç,- Feyzullah Ünal, ‘Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi’, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.18, Ağustos 2007, s.8.

edilmektedir¹³⁸. Böylece bilgi edinme hakkı, yirminci yüzyıldan sonra gelişme göstererek üçüncü kuşak insan hakları içinde değerlendirilmeye başlanmıştır.

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde gizlilik kültürünün hakim olmadığı, şeffaf, kapalı-örtülü bir yönetim anlayışına karşı olan, sosyal ve hukuki bir reflekstir¹³⁹. Bilgi edinme hakkı, İdarenin tek yanlı olarak bireylerle ilgili değişiklikler hakkında, ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlüktür¹⁴⁰. Böylece keyfiliği önleyerek İdarenin yaptığı işlemi açıklamasını sağlamakta ve sosyal bir sorun yahut anlaşmazlığı asgari düzeye indirmektedir.

Kamu yönetiminin halk tarafından etkili şekilde denetlenmesi, halkın doğru ve iyi şekilde bilgilendirilmesi ile bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmesine bağlıdır¹⁴¹. Bu noktada, kamu hizmetini sunan ve hizmetten yararlanan münasebetinde ödev ve hak sorumluluğu ortaya çıkmakta; yönetim “bilgi verme ödevi”ne karşılık yönetilenlere de “bilgi alma hakkı” tanınmalıdır¹⁴². Bu çerçevede İdarenin karar alma süreci, yapılacakların önceden yasalarla belirlenmesi ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzen olması gerekmektedir.

1.3.3.2 Dünyada Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi

İdare Hukuku’nda şeffaflığın önemli unsuru olan bilgi edinme hakkı, hukuk tarihinde ilk defa 19 uncu yüzyılın sonlarında İsveç’te ortaya çıkmış ve diğer ülkelere çok daha uzun süre sonra ulaşmıştır¹⁴³. Diğer bir uygulama Birinci Dünya Savaşı sonunda yürürlükten kaldırıldığı halde 23 Mayıs 1950’de yeniden yürürlüğe koyulan Avusturya İdari Kanunu’nda resmi belgelerin suretlerinin ya da

¹³⁸ Eken, Yönetimde, s.65.

¹³⁹ Yüksel Hız ve Zekeriya Yılmaz, **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı**, Ankara: Seçkin Yayınları, B.1, 2004, s.39.

¹⁴⁰ Akdoğan, a.g.e., s.10-11.

¹⁴¹ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.8.

¹⁴² Akdoğan, a.g.e., s.10.

¹⁴³ Koçak, a.g.m., s.119.

bir kısmının incelenmesi imkânını tüm ilgililere eşit bir biçimde tanıyan düzenlemedir¹⁴⁴. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise 1966 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ve daha sonra çıkarılan Günişığında Yönetim Yasası bu alandaki ilk düzenleme olarak kabul edilmektedir¹⁴⁵. Bir diğer düzenleme Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası'nın "Dosyaların Katılanlar Tarafından İncelenmesi" başlıklı maddesi olup bu madde de bilgi edinme hakkının gelişiminde oldukça önemli bir yere sahiptir.

Kapalı yönetim prensibinin hakim olduğu İngiltere'de de bilgi edinme kavramı 1990'lı yılların başında önem kazanarak 2000 yılında gerçek anlamda yasal düzenlemeye konu olmuştur¹⁴⁶. Böylece bilgi edinme hakkı, yargısal anlamda da zorlayıcılığı olacak bir boyut kazanmıştır.

Fransa'da ise tek ve genel bir usul yasası bulunmamakla beraber 1978-1979 yılları arasında gerçekleştirilen "Özgürlükler ve Bilgi Edinme", "İdari Belgelere Ulaşma" ve "İdari İşlemlerin Gereçelendirilmesi" yasaları bu alandaki düzenlemeler olarak gösterilebilmektedir¹⁴⁷. Bildirim/açıklık ve özgürlük odaklı ilerleyen bu hak Fransa'da geniş anlamda yürürlüğe girerek şeffaflık hususunda önemli bir ivme kazanmıştır.

Bilgi edinme hakkı, Avusturya hukuk sisteminde ise bilgi ve belgelerde açıklık, yönetime yüklenen bir bilgi verme ödevi biçiminde düzenlenirken¹⁴⁸, ABD hukuk sisteminde ise bireylerin bilgi alma hakkı biçiminde düzenlenmiştir.

¹⁴⁴ Özay, Günişığında, a.g.e., s..3.

¹⁴⁵Koçak, a.g.m., s.120.

¹⁴⁶ Köksal Bayraktar, 'Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı', **Kazancı Dergisi**, S.3, İstanbul, 2004, s. 7-8.

¹⁴⁷ Özay, Günişığında, a.g.e., s..4.

¹⁴⁸ Tekin Akıllıoğlu, 'Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı', **Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 2. Kitap –Kamu Yönetimi-, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.816.

1.3.3.2.3 Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi

Türkiye’de sınırlı bir şekilde bireysel hakları korumak amacıyla, yönetime bazı durumlarda bilgi verme yükümlülüğü verilmiştir. 1982 Anayasası’ndaki “düşünceyi yayma ve açıklama hürriyeti” başlıklı madde ile herkesin resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber ve fikir alma serbestisine sahip olduğu hükme bağlanmış ancak sınırları belirsiz olan devlet sırrı, meslek sırrı ve özel hayatın gizliliğine bağlı sınırlamalar getirilmiştir¹⁴⁹. Yine anayasamızca düzenlenen dilekçe hakkı ile vatandaşların dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara iletme hakkı tanınmıştır. Lakin bu haklar yönetimden bilgi alınabileceğine işaret etse de alenen bilgi edinme hakkını ortaya koymamış olup 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bu konuda en ciddi gelişmeyi oluşturmaktadır.

1.3.3.2.4 Bilgi Edinme Hakkı ve Şeffaf Yönetim

Şeffaf yönetim kamu yönetimi ve İdare hukukundaki bir temenniden öteye geçerek çağdaş yönetiminin artık aranan bir unsuruna ve pratiğine dönüşmeye başlamıştır¹⁵⁰. Bilgi edinme hakkı ile kişiler, kamu kurum, kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının görevleri gereği sahip oldukları bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkını kazanmışlardır. Kişilerin bilgi ve belgelere bu yolla sahip olmaları maalesef her zaman İdarenin hukuka uygun faaliyette bulunmasını sağlamayacaktır¹⁵¹. Bilgi edinme hakkı, genellikle İdare karar alıp uygulamayı gerçekleştirdikten sonra kullanıldığından İdarenin hukuka uygun davranması, açık ve şeffaf yönetim anlayışının yaşama geçirilmesi kısacası yönetimde demokrasinin sağlanması tam olarak mümkün olamayacaktır¹⁵². Bu nedenle bilgi edinme hakkının tek başına kullanılması yeteri kadar etkili olmadığından bu hakkı destekleyen idari usul yasasının da uygulamaya konulması gerekmektedir.

¹⁴⁹ Koçak, a.g.m., s.120.

¹⁵⁰ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

¹⁵¹ Koçak, a.g.m., s. 123.

¹⁵² Koçak, a.g.m., s.123.

Bilgi edinme hakkının yürürlüğe giren bir kanunla pekiştirilmesi, klasik usulleri zorlamakta; hatta binlerce kamu görevlisi haklarında tutulan sicilleri görmek üzere bilgi edinme haklarını kullanmaktadır¹⁵³. İfade özgürlüğü kapsamında olan bu hakkı, Türkiye’de düzenleyen 4982 sayılı yasa, kanunun amacını demokratik ve şeffaf yönetimin sağlanması yolunda kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmalarını düzenlemek olarak nitelendirmektedir.

Fakat anayasal dilekçe hakkının kullanılmasının bile yerleşmediği bir ortamda bilgi edinme hakkı, elbetteki İdare tarafından geçiştirilmeye çalışılmaktadır. Bunun sonucunda, Türkiye’de son yıllarda İdarenin hizmet kusuru dolayısıyla tazminat ödediği örnekler ortaya çıkmaya başlamıştır¹⁵⁴. Eksisi ve artılarıyla ciddi boyutları olan bilgi edinme hakkı-şeffaflık ilişkisini dördüncü bölümde kıyaslamalı olarak inceleyeceğiz.

1.3.3.3 İdari Karar Almada Birliktelik (İştirak) , Aleniyet ve Demokrasi

1.3.3.3.1 Demokrasi

Demokrasi, etimolojik olarak eski Yunanca “demos (halk)” ve “kratein (yönetmek)” sözcüklerinden oluşan bir kavramdır¹⁵⁵. En basit tanımıyla demokrasi, halkın yönetimi anlamına gelir ki yönetme iktidarının halkın dışında hanedan, aristokrat, teknokrat, bürokrat vs gibi totaliter veya otoriter kesimlerin elinde olmasına karşı olup nihai amacı vatandaşı yönetimin içine çekmek olan bir rejimdir¹⁵⁶. Bu rejimde yakın zamana kadar yönetim süreci içinde herhangi bir etkisi olmayan “kişi”, “vatandaş” haline dönüşüp birey olarak siyasal bir varlık haline gelmektedir. Önceleri devletle ilişkileri tamamen yönetilen konumda olan bireyin demokratik anlayışın gelişmesiyle artık kendi kendini yönetir hale gelmesi

¹⁵³ Oğurlu, Hukuk, age., s.1.

¹⁵⁴ Oğurlu, Hukuk, age., s.1.

¹⁵⁵ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 8.Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, Mart 2010, s.232.

¹⁵⁶ Nagehan Talat Arslan, ‘Yönetimde Açıklık ve Gizlilik’, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 1, 2010, s.181.

ve egemenliğin kendisine ait olduğu bir varlık haline dönüşmesi söz konusudur¹⁵⁷. Çünkü gerçek demokraside İdarenin şeffaflaşması, eylemlerinin tartışılması gerekmekte¹⁵⁸, başka bir ifadeyle siyasi demokrasinin idari demokrasiyle bütünleşmesi gerekmektedir.

Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek “yönetişim” (governance) kavramı, birçok farklı biçimde tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak, “karşılıklı yönetim,” “etkileşim içinde yönetim” tarzında konumlanmakta olup, bu açıdan, “sivil toplum” ve “özyönetim“ (autonomy / self-management) kavramlarının gelişimiyle yakından ilintilidir. Bu kavramların da içeriğinin şeffaflıkla bir şekilde doğrudan ya da dolaylı olarak ilintili olduğunu görerek şeffaflığın, İdarenin karar alma sürecinde yapılan tüm toplantıların dileyen ilgililere açık olması¹⁵⁹ (katılım) hususunda demokrasi ile ilişkisi önplana çıkarmaktadır.

1970’lerin siyasi yaşama katkısı olan ve sivil toplumun etkin politik katılımı üzerinde temellenen “iyi yönetim” yaklaşımından doğrudan beslenen “yönetişim”, demokrasinin çoğulculuk anlayışından farklı olarak, çok daha etkileşimli bir yönetim organizasyonu şeklinde ortaya çıkmaktadır. Katılımcı politikalarla toplum içerisinde en kapsamlı konsensusu sağlayacak topluluk merkezli bir yönetim anlayışını sağlamayı hedefleyen “yönetişim” kavramı; özyönetim yaklaşımının “demokrasinin etkinleştirilmesi” idealini daha da ileriye taşımaktadır¹⁶⁰. Burada esas izah edilmesi gereken husus, tezimizde ısrarla vurguladığımız demokrasi kavramının siyasi anlamda değil idari demokrasi olduğu, dolayısıyla iyi yönetimin de şeffaflıkla değerlendirilerek bu çerçevede incelenmesi gerektiğidir.

Siyasi anlamda demokrasi, kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararları tüm halkın pozitif veya negatif olarak almaya yetkili

¹⁵⁷ Arslan, a.g.m., s.181.

¹⁵⁸ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.77.

¹⁵⁹ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.77.

¹⁶⁰ Özgür Uçkan, ‘E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü’, s.2, <http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=comicontent&view=article&id=27:e-devlet-e-demokrasi-ve-e-yoeneitim-modeli&catid=7:makaleler&Itemid=21>.

olduğu siyasal sistemdir¹⁶¹. Demokrasilerde iktidarın kaynağı halk olsa bile demokrasiyi sadece halkın dönem dönem oy kullanarak siyasal iktidarı belirlediği bir rejim olarak değerlendirmek yanlıştır. Çağdaş demokrasilerin olmazsa olmaz şartlarından birisi halkın yönetimin her aşamasında yer almasıdır¹⁶². Bu nedenle demokratik ülkelerde halk, karar alma mekanizmalarının her aşamasında yer alacak şekilde kurumsallaşarak “örgütlü toplumu” oluřturmalıdır¹⁶³. Burada izah edilen örgüt, tezimizin konusu kapsamında siyasal seçme hakkının yanı sıra hukuki düzeyde seçme seçilme hakkı tanınmak suretiyle yönetime katılmalarının da sađlandıđı¹⁶⁴, bireylerin İdarenin karar alma sürecine katılarak, hukuken İdareyi etkileyebilme gücüne sahip olduğu idari demokrasi örneği örgüttür.

Demokrasi, halkın yönetimin her aşamasında söz sahibi olduğu bir rejim olmasından kastedilen halkın kendi çıkarları için kurumsal bir şekilde haklarını koruyabildiği bir sistemdir. Bunu gerçekleştirebilmek için ise seçim sisteminin halkın tercihlerini doğru bir şekilde yansıtabilecek yapının oluşturulması ve bununla birlikte gerekli düzenlemeyi sağlayacak bir hukuk sisteminin kurulması gerekmektedir¹⁶⁵. Bu hususta gerçekten demokrasiye geçişi sağlamak yerine kendi demokrasisini tesis etmeyi hedefleyen bir sistem oluşturmamak gerekmektedir¹⁶⁶. Bu sistemin gerçek olabilmesi için ise kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde yönetimle işbirliği içinde olmak zarurettir.

Anlaşılacağı üzere demokrasi ile hukuk devleti ilkeleri, aslında bir bütünü iki parçası olduđundan¹⁶⁷ demokrasilerde iktidarın sadece halkın iradesiyle oluşması kâfi değildir. Şeffaflık temelli idari anlamda bir demokrasi için:

- Halkın temel, belirleyici kararları almaya yetkili olduğu bir sistem,
- Kamu politikasına ilişkin önemli konular hakkındaki temel belirleyici kararları alan bir organ,

¹⁶¹ Erdoğan, Anayasal, s.233.

¹⁶² Arslan, a.g.m., s.180.

¹⁶³ Arslan, a.g.m., s.181.

¹⁶⁴ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.77.

¹⁶⁵ Arslan, a.g.m., s.181.

¹⁶⁶ Metin Hepar, ‘Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler’, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Edit. Davut Dursun ve Hamza Al, İstanbul: İlke Yayıncılık,1998, 210-233.

¹⁶⁷ Arslan, a.g.m., s.181.

-Az ya da çok halkın kamu politikasının önemli sorunlarına ilişkin kararlar alması,
-Kararların halk tarafından negatif veya pozitif şekilde bireyin özerk karar alması şartıyla gerçekleşmesi gerekmektedir¹⁶⁸. Bir hukuk devletinde İdareye demokratik denilebilmesi için en elzem şart, bireylerin karar alma sürecine katılarak, hukuken İdareyi etkileyebilme imkânına¹⁶⁹ sahip olmalarıdır. İşte bizim de ilgilendiğimiz nokta tam da burasıdır. Örneğin, belediye seçimleriyle yöneticilerin veya belediye meclisinin işbaşına gelmesi ayrı bir husustur. Meclis kararlarının alınmasında, halkın görüşlerine başvurulması veya idari karar alma süreçlerine halkın reyine başvurulması ayrı bir şeydir. Bir beldede küçük referandum ve kamuoyu yoklamaları bunun en güzel örneklerindedir. Bu çerçevede yönetimde demokrasinin önemli yansımalarını gözlemek mümkündür.

İdari yapıda da yukarıda bahsettiğimiz unsurları takiben ayrıca bir takım şartların bulunması gerekmektedir¹⁷⁰:

- Demokrasi için adaletli ve halkın tamamının temsil edilebildiği bir seçim sistemi oluşturulmalıdır.
- Demokrasi için siyasi iktidarın halk tarafından seçilmesi, yönetim sürecinin her aşamasında halkın katılımının gerçekleşmesi gerekmektedir.
- Yönetim sürecinin yine halk tarafından denetimi gerçek anlamda sağlanmalıdır.

Bu üç unsur, devletten vatandaşa, vatandaştan devlete bir iletişimle, yönetenler ile yönetilenler arasında başka ifadeyle siyasi iktidar ile halk arasında hiçbir zaman kesintiye uğramayan bir iletişimle gerçekleşmelidir¹⁷¹. Çünkü iletişimde en önemli amaç, halkın doğru bilgiye ulaşarak yönetim sürecini denetlemesi¹⁷² ve siyasal gücün keyfiliğini önlemesidir.

“Yönetimde demokrasi” olarak da tanımlanan şeffaf İdarenin, “iletişim” kavramını bütünsel bir yaklaşımla ele aldığımızda meşruiyetin kaynağının iki yönlü yapıda incelenmesi gerekmektedir. İlki siyasal iktidarın belirlenmesi olup

¹⁶⁸ Erdoğan, Anayasal, s.233-234.

¹⁶⁹ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.77.

¹⁷⁰ Arslan, a.g.m., s.182.

¹⁷¹ Arslan, a.g.m., s.182.

¹⁷² Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.76.

ikincisi bu iktidarın hukuka aykırı hareketlerinin denetlenmesidir. Bu bağlamda özellikle ikinci sürecin işlenmesi için halk ile devlet arasında kurulan iletişim önemli olacak ve bu sayede halkın olaylar hakkında doğru bilgilenmesi temel hususu oluşturacaktır. Bu arada bu iletişimde en önemli rollerden biri, basın yayın organlarına düşmekte olup “gün ışığında yönetim” şeklindeki tanımlamalar ancak ve ancak halkın doğru bilgilenmesi ile gerçekleşecektir¹⁷³.

Günümüzde demokratik toplumların temel özelliği, hak ve özgürlüklerin soyut olmaktan çıkarılarak kurum ve usullerle teminat altına almaktır. Bunun en temel usulü olan yönetimde iki yönlü iletişim ile gizli kapaklı olarak tanımlanan herhangi bir işlem veya faaliyetin kaldırılarak böylece halkın olaylara tepki vermesinin sağlanmış olmasıdır. Bu iletişim insanların devlet kademelerinin ne kadar temiz ya da kirliliğini görünce önlemler almasından kendi hak ve özgürlüklerinin bilincine varmalarına kadar birçok şeye vesile olacaktır¹⁷⁴, bu nedenle de katılım, denetim, usulün açıklığı ve alınan kararların aleniliği gibi ilkelerle demokratik meşruluğun da gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Demokrasilerde hukuk devletinin bütün şartları oluşturularak vatandaşların temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınmalıdır¹⁷⁵. Yasalar, anayasal denetimden geçmeli, yönetimin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olmalı, mahkemeler, bağımsız olmalı, hukuk kuralları halkın iradesine dayanmalı¹⁷⁶, idari şeffaflık idari usul, bilgi edinme, katılım gibi yöntemlerle geliştirilmelidir.

Bu ve benzeri özelliklerin tamamına bakıldığında kişi, hak ve sorumluluk sahibi yapılarak yeni adı vatandaş olan siyasal bir varlığa dönüşmektedir¹⁷⁷. Dolayısıyla bütün düzenlemelerde bireyin bütün sistemin içinde aktif hale gelmesi amaçlanmaktadır. Görüldüğü üzere birey haline dönüşen kişi, sistem içinde hem kamu hizmeti sunan hem de kamu hizmetlerinden yararlanan konumunda

¹⁷³ Arslan, a.g.m., s.183.

¹⁷⁴ Arslan, a.g.m., s.183.

¹⁷⁵ Arslan, a.g.m., s.184.

¹⁷⁶ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 26. Bası, 2008, s.25-39.

¹⁷⁷ Akyılmaz, idari, a.g.e., s.78.

olmaktadır¹⁷⁸. Demokrasinin tezahürü olan sosyal devlet, eşitlik, temel haklara saygı gibi ilkeler de bu sistem içinde kişiye sunulmaktadır.

Yönetimin toplumun tamamına yönelik olması için bilgi kanallarının her yöne açık olması gerekmektedir. Bireyler açısından açık, denetlenebilir, şeffaf bir yönetim anlayışı demokrasinin gerçekleşmesinin en önemli şartlarından biri olacaktır. İdare ile vatandaş arasındaki uçurumu kapatmanın en temel yolu sosyal güveni tesis etmekten geçecektir. Sosyal güven ise ancak ve ancak, İdareye vatandaş iradesinin gerçek anlamda yansıtacak mekanizmaların oluşturulmasından¹⁷⁹ ve bu mekanizmanın gerektiğinde müdahalesinden geçmektedir. Bu anlamda uzun aralıklarla yapılan siyasi seçimler demokratik bir İdare için yeterli olmadığından vatandaş iradesini seçimler dışında şeffaflığın unsurları gibi yöntemlerle veya başka ara mekanizmalarla da idari karar alma sürecine katabilmek gerekmektedir. Bu hususa ön şart ise, tüm kamu politikalarında şeffaflığın sağlanması ve kamusal bilgilerin halkla paylaşılmasıdır.

Demokrasilerde vatandaşın birey olarak yönetime katılması gerektiğinden demokrasi siyasi anlamda egemenliğin millete ait olduğu başka bir alanda bu gücün aranmayacağı, idari anlamda alınan karar ve toplantılara bireylerin etki edebileceği bir sistemdir. Bu nedenle bürokratik yapılanmada amaç, halka hizmet etmektir¹⁸⁰. Bu hizmetin doğru ulaşması ise bireyin doğru bilgiye sahip olmasından geçecektir.

Demokrasinin ne ölçüde arzu edilebilir ya da uygulanabilir olduğu konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Fakat bu tartışmalar demokrasi tanımı tartışması değildir. Demokrasi, hem siyasal hem idari bir kavram olup; aile, arkadaş grubu ya da toplumun tamamı için bağlayıcı kurallar ve politikalar konusundaki kararlarla ilgilidir. Bir topluluğun ortak ve bağlayıcı nitelikteki aldığı kararlar, en geniş anlamda “idari” alanı oluşturmaktadır. Herhangi bir toplulukta siyasal karar alma mekanizmasının demokratik olarak nitelendirilmesinin için o topluluğu oluşturan üyelerin siyasal kararları yönlendirme/denetleme hakkına eşit

¹⁷⁸ Arslan, a.g.m., s.182.

¹⁷⁹ Arslan, a.g.m., s.183.

¹⁸⁰ Arslan, a.g.m., s.183.

şekilde sahip olmaları ve bu hakkı etkili olarak kullanabilmeleri gerekmektedir¹⁸¹. Bu nedenle halk denetimi, şeffaflık, insan hakları ve eşitlik, demokrasinin temel ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Büyük ölçekli topluluklarda halk denetimi, karar alma mekanizmasına doğrudan katılım şeklinde değil; karar organları üzerinde uygulanan bir denetim olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁸². Şeffaflık çalışmamızın konusunu teşkil ettiğinden ayrıca ifadeye gerek yoktur. İdari anlamda eşitlik ilkesi de dolaylı demokrasilerde, karar alma sürecine eşit katılım şeklinde değil; seçme ve seçilme hakkında eşitlik, ayrımcılık yasağı, işlem ve kararlara gerçek katılım şeklindeki düzenlemelerle hayata geçirilmektedir. Anlaşıyor ki demokrasinin çekirdeğini halk denetimi ve siyasi eşitlik ilkeleri oluşturmaktadır.

Halk denetimi ilkesinin dört boyutu bulunmaktadır: İlki yasama organı üyeleri ile hükümetin liderinin serbest ve dürüst bir seçim olmak kaydıyla halk tarafından seçilmesi, ikinci boyutu “açık ve sorumlu hükümet” olarak bilinen konudur. Halk denetimi ilkesi, gerek doğrudan doğruya seçmenler karşısında gerekse dolaylı olarak, halkın vekilleri karşısında hesap verebilen, açık bir hükümeti gerekli kılmaktadır. Üçüncü boyutu ise medeni ve siyasi hakların ve özgürlüklerin güvence altına alınması olup ifade, örgütlenme, toplanma ve yerleşme özgürlükleri ile adil yargılanma hakkı ve benzeri negatif haklar, hükümetin halk tarafından denetimi için vazgeçilmezdir. Halk denetimi ilkesinin dördüncü bir boyutu da “sivil toplum” olup insanların ihtiyaçlarını karşılamak için devletten bağımsız olarak bir araya gelerek kurdukları ve aynı zamanda hükümet üzerinde de bir yönlendirme/denetim unsuru olarak iş gören kuruluşlardan oluşmaktadır¹⁸³. Bu bağlamda halk denetimi ilkesinin dört boyutunu, açık ve sorumlu hükümet, demokratik toplum, serbest ve dürüst İdare, insan haklarının korunması olarak özetlenebilmektedir.

Bu durumda demokrasi, vatandaşlara eşit muamele yapan, vatandaşların görüşlerine ve çıkarlarına duyarlı olan, açıklık ve uzlaşmayı keyfilik ve zorbalığa

¹⁸¹ Beetham, a.g.e., s. 242.

¹⁸² Beetham, a.g.e., s.243.

¹⁸³ Beetham, a.g.e., s.243

tercih eden, temel hakları güvence altına alan ve sosyal, idari ve siyasi değişikliklere imkân veren bir karar alma mekanizmasıdır¹⁸⁴. Bu genel bir tanım olarak görünse de şeffaf İdareyi izah eden idari anlamda demokrasiyi¹⁸⁵ ayrıca ele alacağız. Bu mekanizma ile modern devletin demokratikleşmesi karşılığında yapılan mücadeleler ve bu mücadeleler sonucu ortaya çıkan idari kurumlar, demokrasinin alabileceği şekil konusunda bir fikir verebilmektedir¹⁸⁶. Fakat bu kurumların demokratikleşme mücadelesi sonucu ortaya çıkması, bu kurumların mutlak surette demokratik standartlara uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kurumların ne ölçüde demokratik olduğu ya da nasıl daha demokratik hale getirileceği sorularına cevap verebilmek için, bu kurumlardan bağımsız olarak belirlenecek demokratik kriterlere ve standartlara bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, demokratik ilkelerle demokratik kurumlar ve uygulamaları birbirinden ayırmak, sağlıklı bir yaklaşım olmayacaktır.

1.3.3.3.2 İştirak ve Aleniyet

21 inci yüzyıl yönetimde katılım, şeffaflık, hesap verilebilirlik, açık yönetim, gün ışığında yönetim gibi kavramların çok sık kullanıldığı bir dönemdir. Klasik yönetimin aksine yönetim algılaması çerçevesinde de katılım, günışığında yönetim, şeffaflık unsurları önem taşımaya başlamıştır¹⁸⁷. Olumlu bu değişimin İdareye yansımaları katılım ve iştirak bağlamında “bürokrasiyi azaltarak kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak, devletin piyasa sürecine müdahalesini sınırlamak, şeffaf İdareyi gerçekleştirerek kararın meydana gelmesi¹⁸⁸ için oluşması gereken bilgilenme sürecini oluşturmak, hizmetlerden faydalananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılmasını sağlamak”¹⁸⁹ gibi hususlardır.

¹⁸⁴ Beetham, a.g.e., s. 262 - 263.

¹⁸⁵ Akyılmaz, a.g.e., s.77.

¹⁸⁶ Beetham, a.g.e., s. 241.

¹⁸⁷ Arslan, a.g.m., s.183.

¹⁸⁸ Akyılmaz, a.g.e., s.80.

¹⁸⁹ Coşkun Can Aktan, ‘Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık’, <http://www.belgeler.com/blg/1a06/kamu-yonetiminde-seffaflik-ve-bilgi-edinme-hakki-cercevesinde-bilgi-edinme-hakki-kanunu-nun-uygulama-surecinin-degerlendirilmesi-transparency-in-public-administration-and-assesment-of-implementation-process-of-freedom-of-information-act-within-the-context-of-freedom-of-information>.

Bu hususlar, kararın verilmesi sürecinde önceliklerin belirlenmesi, bilginin değerlendirilmesi, iletişim gerçek anlamda gerçekleştirilmesi çerçevesinde değerlendirilerek sosyal bir sistem olarak incelenecektir.

1.3.3.3.2.1 Genel Olarak

İdari anlamda demokrasinin var olduğu bir yönetimde İdarenin karar almak için yaptığı toplantılara, isteyen “yetkili olarak” katılmaya hakkının olması başka bir deyişle “aleni” davranılmasıdır¹⁹⁰. Şeffaf devlet, aynı zamanda “yönetime ulaşılabilir” (accessability) özgürlüğünü de sağlamalı, vatandaşlar kamu kurum ve kuruluşlarındaki yöneticilere ulaşabilmeli¹⁹¹, İdare ile birey ilişkileri iyileştirilmelidir. Bunun için gerekli yasal düzenlemelerin mutlaka yapılması gereklidir.

Geleneksel İdarede, tek taraflı egemenlik söz konusu olduğundan yönetim, ilgililere danışma gereği duymadan belirleyicilik vasfını kullanmaktadır. Bu durum katılımın önündeki en büyük engellerden birini teşkil etmektedir. Oysa şeffaflığın uygulanması ile yönetimin karar alma süreci içinde yapılan bütün müzakerelerin, kurul toplantılarının, ilgilenen ve dileyen herkese açık olması ve idari faaliyetlerin herkesin gözü önünde yürütülmesi sağlanmaktadır. Burada amaçlanan, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde, yönetimin kararlarına toplumun iştirakini sağlamak ve yönetimin toplum hizmetinde kalmasını sürdürmektir. Böylece geleneksel İdare anlayışından uzaklaşmakta, İdarenin usulünü bireylerin de belirlemede katkı sağladığı bir sistem yerleşmektedir.

Yönetime katılma sadece İdareyi ilgilendiren bir pozisyon olmayıp halkın da yönetime katılmak için, yönetimin işleyişi ve yapısı hakkında yeterli bilgiye sahip olmasını gerekli kılar. Bu nedenle müzakere, danışma ve karar organlarının toplantılarına katılmadan, gerekli bilgilere ve dokümanlara ulaşmadan “yönetime

¹⁹⁰ Akdoğan, a.g.e., s.11.

¹⁹¹ Akyılmaz, İdari, a.g.e., s.88.

katılma” imkansız olacaktır¹⁹². Bu çerçevede bilgi sahibi olmak, aktif konumda birey ile İdare ilişkisini oturtmak oldukça mühimdir.

Bireyin “karar alma sürecine dahil edilmesi” ile yönetimin şeffaflaşması ve faaliyetlerinin tartışılması ilkesi arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Böylece kamu hizmetleri ve kamu yönetimi faaliyetleri hakkında halkın yeterince bilgi sahibi olamaması ve karar alma süreci dışında bırakılması demokratik düzen için riskli sonuçlar doğuracaktır¹⁹³. Çünkü idari anlamda demokrasideki en önemli etkenlerden birisi katılımın sağlanmasıdır.

Katılım, hizmetlerden yararlanan bireylerin karar alma ve uygulama sürecine dâhil olmaları demektir¹⁹⁴. Özellikle bilgi teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler de bu gelişmelerin İdarede kullanılması katılım ile ilgili yeni imkânlar doğurmuştur. Teknolojik gelişmeler içinde bulunduğumuz bilgi çağının etkisiyle önümüzdeki kısa bir süre içinde doğrudan demokrasinin gerçekleşmesine imkân tanıyan en büyük etkenlerden olabilir¹⁹⁵. Özellikle yüksek nüfusun etkisiyle doğrudan demokrasinin imkânsız olduğu dünyada ve Türkiye’de halkın temsilciler seçerek demokrasiyi gerçekleştirdiğini düşünmek anlamsız olacaktır. Bu nedenle yönetime katılım başlıca iki türlü olarak gerçekleşebilmektedir.

Bunlar:

- Çalışanların hukuki statüleri ya da örgüt hiyerarşisi içindeki yerleri ne olursa olsun, söz konusu örgütler ister özel kesimde ister kamu kesiminde bulunsun ister bir mal ya da hizmet üretimiyle uğraşsın, ister kazanç amacı gütsün ister gütmesin çalıştıkları örgütün yönetimine katılmaları farklı bir ifadeyle “bireysel ya da yaygın katılım”,
- Çalışanların yönetimine üyesi oldukları örgütler özellikle sendikalar ya da seçtikleri temsilciler aracılığı ile katılımıdır.

¹⁹² Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık (Teori-Uygulama)**, Sakarya: Sakarya Kitabevi, Aralık 2005, s.115.

¹⁹³ Akdoğan, a.g.e., s.11.

¹⁹⁴ Arslan, a.g.m., s.184.

¹⁹⁵ Arslan, a.g.m., s.184.

Her iki katılım türü ile idari demokrasinin en mühim yapı taşları yerlerine yerleşerek “her şeyin açıklanmasında sakınca olmayan¹⁹⁶”, “şeffaf İdare” anlayışı yerleşmektedir.

1.3.3.3.2 Diğer Katılım Bağlantıları

Katılım, “halkın yönetime ortaklığı” , “alınan kararlarda etkili rol alışı”, “temsil edilme” anlamlarına gelmektedir. Ayrıca ifade özgürlüğünün hem siyasi alanda hem de daha teknik olan İdare sahasında anlam kazanması demektir¹⁹⁷. Halka kapalı, onu hiçe sayan, tepeden bakan, katılımı engelleyen, şeffaflık yerine “devlet benim” veya “jakoben/elitist geleneksel yönetim tarzı”, insanı dışlayan ve onun haklarına değer vermeyen çağdışı bir yönetim olup¹⁹⁸ artık günümüzde yerini demokratik şeffaf İdarelere bırakmak zorundadır. İnsan odaklı ve insana hizmet eden bu yönetim anlayışı ise, halkın yönetime katılımını ve şeffaflaşmayı zorunlu olarak önemsemekte ve önemsetmeyi ilke edinmektedir. “Yönetişim” veya “İyi Yönetim” olarak adlandırılan yeni modeller, karar alma süreci ve kamu hizmetlerinin sunumuna farklı aktörlerin katılmasına fırsat tanıyarak İdare, özel sektör ve Sivil Toplum Kuruluşları arasında “işbirliği, etkileşim, ortaklık ve koordinasyon”un sağlanmasını gerçekleştirmeye¹⁹⁹ çalışmaktadır.

Yönetime katılım klasik ekollerin de üzerinde durduğu bir konu olmakla birlikte özellikle 21.yüzyıldaki “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Management) yaklaşımıyla daha da önem kazanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan ve yönetişim olarak Türkçeye çevrilen “iyi yönetim” (good governance), kavramında da yönetime katılım ve açıklık konularına özellikle vurgu yapılmaktadır²⁰⁰.

¹⁹⁶ Akyılmaz, a.g.e., s.90.

¹⁹⁷ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

¹⁹⁸ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

¹⁹⁹ Arıkboğa, Slayt 17.

²⁰⁰ Arslan, a.g.m., s.184.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararının Katılma İlkesini düzenleyen 8 inci maddede “İdare acil durumlar dışında, kişilere, hak ve çıkarlarını etkileyen idari işlemlerin hazırlık sürecine ve uygulanmasına, uygun şekilde katılma imkanı verir.”²⁰¹ ifadesine yer verilerek kişilere katılım ve iştirak konusunda e-devlet, bilgi edinme vs kanalları kullanarak teşvik edilmektedir.

GİUKT'nda katılma hakkı ve bilgilendirme yükümlülüğü ayrıca ifade edilmektedir²⁰². Yönetime katılma konusu şeffaflık ile birlikte (yerel düzeyde) öteden beri dikkat çekilmiş olan ve yerel yönetimlerden beklenen bir özelliktir²⁰³. Katılım konusunda son dönemlerin en başarılı çalışmalarından biri olan 13.7.2005 tarihli 5393 Nolu Yeni Belediye Kanununda yeni katılım örnekleri olarak; hemşehri hukuku, hizmet sunumunda halka dönüklük, halkın stratejik plan hazırlık çalışmalarına katılımına izin verilmesi, komisyon toplantılarına katılıp görüş bildirmek suretiyle karar alma sürecine katılım, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, kent konseyi, meclise öneri sunma, referandum gibi konulara yer vermiştir²⁰⁴. Bu ilkelerin kullanımı, hiç şüphesiz bürokrasinin ve halkın geçmiş alışkanlıkları dolayısıyla çok kısa sürede değişmeyecektir²⁰⁵. Fakat her bir gelişme önemli bir iyileşmenin habercisi olacak, halkla İdare arasındaki perdelerin aralanarak şeffaflığın sağlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

²⁰¹ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

²⁰² **Madde 27-**

(1) Yöre Halkının Ortak Yararını İlgilendirmek Şartıyla, Bayındırlık Hizmetleri, İmar Uygulamaları, Mülkiyet Ve Çevre Hakları İle Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Doğrudan Etkileyen Düzenleyici İşlemlerin Yapılmasından Önce, Kamunun Bilgilendirilmesi Ve Katılımı Esastır.

(2) Birinci Fıkradaki İşlemlerin Konusu, Otuz Gün İçinde İncelenip Görüş Bildirilmesi Amacıyla Elverişli Vasıtalarla Kamuya Duyurulur. İdare, Yöre Halkının Ortak Yararına İlişkin Düzenlemelerde; İlgili Kamu Kurumu Ve Kuruluşlarından, Üniversitelerden, Konuyla İlgili Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Ve Sivil Toplum Kuruluşlarından Temsilcilerin Çağırılacağı Genel Görüşme Toplantısı Düzenler.

(3) Bu Madde Kapsamına Giren Ve Ülke Çapında Uygulanacak Düzenleyici İşlemlerde De İlgili Kamu Kurumu Ve Kuruluşlarından, Üniversitelerden; Konuyla İlgili Meslek Kuruluşlarının Birlik Ve Federasyonlarından Ve Sivil Toplum Kuruluşlarından Temsilcilerin Çağırılacağı Genel Görüşme Toplantısı Düzenlenir.”

²⁰³ Mehmet Ulvi Saran, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme Ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler** (Todaie), 4, 1996, 17/28.

²⁰⁴ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

²⁰⁵ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.10.

1.3.3.3 Demokrasi ve İştirak (Katılım) “Zarureti”

Şeffaflık konusunda yapılan tartışmalar demokrasi kavramıyla yakından ilgili olup yönetim sürecine vatandaşların etkin şekilde katılımını sağlamayı amaçlamaktadır²⁰⁶. Bu demokrasi modelinde vatandaşların katılımı yalnızca oy kullanmakla sınırlı tutulmayıp vatandaşların sosyal diyaloga etkin katılımının sağlanması ve bunun için de kendilerine sunulan bilgi ve iletişim imkanlarının genişletilmesi gerekmektedir. Burada siyasi katılım ve buna bağlı sorumluluk, hükümetin iktidara gelişi ve hesap verebilirliği ile ilgilidir ve idari sorumluluğa göre daha üst seviyede ve ülke çapında bir katılım ve sorumluluk ilişkisi kurar. Halbuki idari katılım ve buna bağlı sorumluluk ise daha alt seviyede idari işlemlerle ilgili ama birkaç yılda bir değil, her gün olması mümkün bir katılımı ifade eder. Bu anlamda idari faaliyete katılım (iştirak) denildiğinde, şeffaflığın da bu seviyede, idari karar alma süreçlerine katılım, bunun gerçekleşmemesi halindeyse İdare bakımından sorumluluk şeklinde düşünülmelidir.

Şeffaflık ilkesi vatandaşların, siyasi varlıklarının niteliğini etkilediği gibi idari anlamda şeffaflık tüm hayat şartlarını kurallar ve usuller hasebiyle etkilemektedir. Şeffaflık ilkesinin en önemli unsurlarından birisi olan katılım, idari usulün ve bilgi edinme hakkının mütemmim cüzü olup şeffaf İdarenin en temel şartıdır. Olmaması halinde kötü yönetim, gizli yönetim algısı, temel hak ve özgürlüklerin ihlali maalesef ki gözler önüne serilecektir. Bu nedenle idari ve siyasi sorumluluk, halkın denetimi açısından olmazsa olmaz bir usul ve üçüncü kuşak temel bir hak ve idari anlamda önemli bir yükümlülüktür.

1.3.4 İdarede Şeffaflığın Yararları

İdare faaliyetlerinin, vatandaşlar tarafından izlenebildiği, bilgi ve belgelere erişimin mümkün olduğu, İdarenin işlem ve kararlarında genel usulün şeffaflık ilkesi ile birlikte yürütüldüğü bir yönetimin kuşkusuz birçok yararı bulunmaktadır. Bahsedilen yarar hem yöneten hem yönetilen açısından söz konusu olmaktadır.

²⁰⁶ Pelin Kuzey, Şeffaflık ve İyi Yönetişim, <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C5%9Feffafl%C4%B1k.pdf>, s.2.

Çünkü şeffaflık ilkesinin hakim olduğu yönetimde, toplumla yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesinden demokrasiye işlerlik kazandırmaya kadar önemli kazanımlar elde edilmektedir²⁰⁷. Yönetim ve toplum arasındaki ilişkinin iyileşme göstermesi, güven tesis edip karşılıklı bir iletişim ağının kurulması zeminini sağlamaktadır. Böylece yönetim süreci iletişim teknikleri ile desteklenerek muhatap çevreye karşı duyarlı ve ilgili bir bütünleşme oluşturmaktadır.

Şeffaf İdareler, halka hesap verme zorunluluğunda olduğundan daha dikkatli çalışmak zorunda olup İdare, halkın denetim ve değerlendirmelerine karşı şeffaf olduğu için hizmette kaliteyi de artırmalıdır. Hesap verebilirlik, doğrudan konumuz açısından İdare hukuku kapsamında olmasa da şeffaflığın sonuçları açısından önemlidir.

Çünkü şeffaf İdarenin temel amaçlarından biri yönetimde şeffaflığın olmazsa olmaz şartı olan kamuoyunun denetimine işlerlik kazandırmaktır²⁰⁸. Yönetimin eylem, işlem ve kararları ile ilgili yeterince bilgi yoksa bütçesi ve harcamaları bilinmiyorsa, kamuoyunun yönetim hakkındaki değerlendirmeleri gerçek olmayacaktır²⁰⁹. Bu durum yönetime olan güveni zedelerken, kuşku ve tereddütleri de artıracaktır. Bu tür olumsuzlukların giderilmesi için şeffaf İdare sistemleri, idari işlem ve eylemlerin sosyal aktörler tarafından denetimine imkân ve ortam hazırlamakta, İdarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini kontrol etme imkanı sağlayıp kamu gücünün kötüye kullanılmasını ve keyfi davranışları da engelleme ortamı oluşturmaktadır²¹⁰. Bunun idari usulle, şeffaflıkla bağlantılı birçok yolla ve bilgi edinme hakkı ile sağlanması mümkün olmaktadır.

Bu çerçevede bilgi edinme hakkı, kişilerin İdareyi ve idari faaliyetleri sorgulayabilmesine imkân tanıyarak İdarenin karar alma mekanizmasının önceden belli bir usule bağlanmasını sağlamakta²¹¹ ve İdarenin karar alma sürecinde

²⁰⁷ Akdoğan, a.g.e., s.12.

²⁰⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.42.

²⁰⁹ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.43.

²¹⁰ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.43.

²¹¹ Cemil Kaya, a.g.e s.32.

yaptığı toplantılara isteyenin katılması ile birlikte “yönetimde demokrasi” ya da “günüşğinde yönetim”in unsurlarını oluşturmaktadır.

Şeffaflığın İdareye önemli bir diğer katkısı, yönetime katılımı artırmasıdır²¹². Bu bağlamda İdare karar alırken yapılacakların önceden yasalarla belirlenmesi ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzen, hukuk devletinin temeli olan yasallık ilkesini gerçekleştirmekte²¹³, böylece bireysel çıkarlar korunarak kamu yararı amacına daha kolay ulaşılabilir.

Öbür yandan şeffaflığın benimsenmesi, bilgilerin sadece güçlü çıkar gruplarına değil toplumun tümüne açık olmasını gerektirdiğinden, ilgili olan herkes karar sürecine katılabilmektedir²¹⁴. Böylece, bazı çıkar gruplarının kendi yararlarına haksız menfaat edinmeleri yolu kapatılmaktadır.

Şeffaf İdarenin en somut sonuçlarından birisi de yönetimde her şey halka açık bir şekilde yapıldığı için “yolsuzluk” ve “yozlaşmalar”, “kirlenme” ve “kilitlenmeler”, “tıkanıklık” ve “muğlaklık” gibi bozulmaların olmaması ya da olsa bile asgari seviyeye indirilmesidir²¹⁵. Çünkü şeffaflık, yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesini sağlayarak, vatandaşların idari faaliyetler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilmesine zemin hazırlamaktadır²¹⁶. Elbetteki bu denetim bir yargılama mekanizması gibi çalışmayacaktır; ancak İdare birey ilişkisinde farklı bir boyuta geçişi sağlamaktadır.

Şeffaf İdare, İdare ile vatandaşlar arasında devlete karşı olan kuşku ve devlet-halk çatışmasını önleyerek, diyaloga önem veren ve uzlaşmacı olan “yumuşak devlet”e²¹⁷ geçişi sağlayarak İdarenin kapalılığı özendirebileceği hukuk çizgisi dışına çıkma eğilimini önlemektedir²¹⁸. Objektifliği, isabeti, sorumluluğu, hesap

²¹² Akdoğan, a.g.e., s.13.

²¹³ Özay, a.g.e., s.5.

²¹⁴ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.54.

²¹⁵ Fındıklı, **Yönetimde**, a.g.m., s.108.

²¹⁶ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.114.

²¹⁷ Draı, s.225-226, Aktaran: Musa Eken, s.67.

²¹⁸ Sait Güran, **Açıklık**, s.103.

verebilirliği ve etkinliği, denetimi, iştirakı, kaliteyi, başarıyı, ekonomiyi açıklığa kavuşturmayı sağlaması beklenmektedir²¹⁹. Böylece Şeffaflığın iktisadi alanda faaliyet gösteren kişilerin yatırımlarına yn vererek²²⁰ sadece idari değil ekonomik, sosyal birçok olumlu etkisi olacaktır.

Şeffaf İdarenin gerçek ve uygulanabilir olması, özel sektör ve bireylerin karar vermeleri açısından büyük önem taşımaktadır. Şeffaf İdarede, kamuoyunda izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkındaki bilgilendirmeler ortaya koymakta, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturarak, İdarelerin açık davranmasını sağlayıp, yolsuzlukları azaltmaktadır. Ayrıca katılımın arttırılması yoluyla izlenen politikalara, kamuoyu desteği ve meşruluk zemini oluřturularak²²¹ ekonomik anlamda da kaynak dağılımının en iyi Şekilde gerçekleşmesini, etkinliğin sađlanmasını²²² ve ekonominin büyüme potansiyelinin artmasını sağlamaktadır. Aksi takdirde bilgi eksiklikleri nedeniyle işlem maaliyetleri artaracak, piyasa dengesizlikleri ortaya çıkacaktır. Bu durum da elbette ki İdarenin denge kurma mekanizmasını zora sokmaktadır.

1.3.5 İdarede Şeffaflığın Sonuçları

Şeffaflık, İdarenin karar ve faaliyetlerine dair bilgi ve belgelerin somut, açık, net, kolay ulaşılabilir, sarıh (anlaşılacak açıklıkta) olması anlamına gelen²²³ ve karar alma sürecine kolaylıkla katılımı da içeren bir ilke konumundadır. Bu nedenle ekonomik, siyasal ve sosyal alanda yaşanan gelişmelerin ortak değerlerinden birisi olan Şeffaflığın konumuz olan idari bağlamda benimsenmesinin çok önemli birtakım sonuçları bulunmaktadır.

²¹⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.38.

²²⁰ Cemil Kaya, a.g.e s.38.

²²¹ Kuzey, a.g.m., s.2.

²²² Kuzey, a.g.m., s.1.

²²³ Oğurlu, Yeni, s.5.

İdare tarafından vatandaşlara, idari işlev hakkında, doğru, gerçek, güvenilir ve hızlı bilgi akışının sağlanması²²⁴ şeffaflığın temel sonuçlarından biridir. Bunları İdarenin yetkileri, görevleri ile ilgili mevzuat hakkında bilgilendirme yapmak, İdare ile ilgili iletişim bilgilerinin açık olması, İdarenin çalışma şekli, kime hangi başvurunun nasıl yapılacağı, izlenen usul ve formaliteler²²⁵, hakkında karar alınacak ya da işlem yapılacak kişiye bu işlemlerin nasıl, hangi birimden yapıldığı ve itiraz yollarının neler olduğu, mali yapıya dair bilgiler, faaliyet ve denetim raporlarının açıklanması şeklinde özetlemek mümkündür. Şeffaflık halktan gelen taleple, siyasi kararlılıkla ve kamu/özel sektör işbirliği ile başarılabilir²²⁶ sonuçları da bilgi akışının sağlanması, İdarenin katılımcı yapıya kavuşması, gerekçelenebilir karar ve hareketlerin sistemleşmesi, İdarenin hesap vermesi gibi halka doğrudan etki eden verilerden oluşmaktadır.

İdarede şeffaflığın en güzel sonuçlarından biri, etik davranışın İdarede geliştirilmesi olup, etik davranış ise *“toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılan bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, şeffaflık, açıklık ve dürüstlük, ve bu ilkeleri davranışlarla yaşatmak,”* şeklinde tanımlanabilmektedir²²⁷. Şeffaflığın en güzel görüntüsü olan İdarede etik davranış, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranıştır²²⁸. Sadece İdareye değil toplumun bütününe etki eden “etik davranış ilkesi”, demokrasinin olmazsa olmazı şeffaflık ilkesi ile birleştiğinde açık, katılımcı bir hukuk devleti hedefi gerçekleşmesi imkânsız değildir.

Şeffaf İdarenin beklenen en temel olumlu sonuçlarını şöyle özetlemek mümkün olabilir²²⁹:

- Toplum-İdare ilişkilerinin iyileştirilmesi ve güvenin tesis edilmesi,
- Kamuoyu denetiminin işlerlik kazanması,
- Yönetime katılımın artması,

²²⁴ Oğurlu, Yeni, s.1.

²²⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.38.

²²⁶ Oğurlu, Yeni, s.1.

²²⁷ Yüksel, a.g.m., s..348.

²²⁸ OECD, 1996'dan Aktaran Yüksel, a.g.m., s..348.

²²⁹ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.44.

- Şeffaflığın kurumlaşmasına yardımcı uygulamaların artması,
- Geleneksel yapı ve anlayışlardan uzaklaşmak,
- Prosedür ve formalitelerin basitleşerek esaa verilen önemin artması,
- Bireyle İdare arasındaki iletişim yollarının iyileştirilmesi,
- İdarenin vatandaşa karşı kullandığı dilin basitleştirilerek anlaşılır hale getirilmesi,
- Ombudsmanlık sisteminin uygulanabilirliğinin sağlanması,
- İdarede yerelleşmenin sağlanması, İdare ile birey arasındaki erişilmez köprülerin yıkılması (gelenekçi bürokrasi),
- Bireysel fişlere erişimin sağlanarak, fişleme yönteminin önemini kaybetmesi,
- İdari usulün tasarı olmadan öteye gidip uygulanır hale getirilmesi,

şeklinde sıralamak uygun olmaktadır.

Şeffaf İdarenin buraya kadar bahsettiğimiz olumlu sonuçlarının yanında elbette ki olumsuz sonuçlarıyla da karşılaşmak mümkündür. İdarenin bilgi verme ödevinin mahiyetini iyi idrak edememesi, bu durumun personele de yansması, memurların bilgi verme ödeviyle mükellef kılındığı hallerde kendiliklerinden harekete geçememeleri ve bu konuda halkın talebini yeterince gözetememeleri gibi sonuçlar da maalesef ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla İdarenin ne tür bilgileri talep beklemeden açıklaması gerektiği ile ne tür bilgilerin erişime konu olacağını belirlenmesi önemli olup²³⁰; olmaması halinde yönetici ve memurlarda keyfilik baş göstererek ödev yükümlülüğü insiyatife tabi kalacaktır. Ayrıca bu sorunlar yönetim bazından şeffaf yönetimin kurumsallaşmasına ilgi göstermeme veya bilgi edinme hakkının varlığından haberdar olmama şeklinde ya da tam tersi istikamette de de tezahür edebilecektir. Böylece bilgilenme hakkının kötüye kullanılması veya aşırı kullanılması gibi durumlar kaçınılmaz hale gelecektir²³¹. Özellikle geleneksel İdare anlayışından kopmamak ve bundan kaynaklanan sorunlar, geleneksel yapı ve anlayışları devam ettirmek, yasal düzenleme yetersizliği, şeffaf bir İdare için gereken kaynak ve materyal eksikliği, sosyal aktörlerden (memur, amir vs. ilişkisi) kaynaklı sorunlar, İdare üzerindeki baskıların artması, kamu

²³⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.54.

²³¹ Eken, **Yönetimde**, a.g.e., s.57.

görevliliğinden kaynaklanan haklarının kötüye kullanılması gibi durumlar oluşturmaktadır.

Tüm yarar ve avantajlarına rağmen şeffaf İdare, şu an henüz tesis edilmiş değildir²³². Nerdeyse günümüze kadar gizlilik ve kapalılık eğilimi üzerine kurumsallaşmış bir İdareden hemen sıyrılarak idari yapıyı hızlıca temellendirmeyi beklemek doğru değildir. Nitekim şeffaf yönetimin oluşturulmasında yasal düzenlemelerin yetersizliğinden sosyal aktörlerin ilgisizliğine kadar bir dizi engelle karşılaşılmaktadır.

²³² Akdoğan,a.g.e., s.14-15.

2 ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK DÜZENLEMELERİ ve AVRUPA BİRLİĞİ'NE YANSIMALARI

2.1 Dünyada Şeffaflığın Demokrasiye Yansımaları

Günümüzde küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler ile süpernasyonal ve transnasyonal nitelikte yapılanmalar, doğrudan ya da dolaylı devlet yapılarını, demokrasi anlayışını, uluslararası ilişkiler bağlamında uluslararası ilişkileri ve kurumlaşmaları, birey-vatandaş anlayışının içeriğini dönüştürmektedir. Dünya yeni bir yüzyıla ve üçüncü bin yıla girerken uluslararası kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmekte ve bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır²³³. Çok boyutlu şekilde yaşanan küreselleşme, tüm sistemleri ve yapıları etkilediği gibi kamu yönetimlerini ve İdare hukukunu da etkileyerek kendini hissettirmektedir.

20 nci yüzyılda hâkim olan Weberyen bürokrasi anlayışı, bahsedilen gelişmeler karşısında önemini kaybederken, 20 nci yüzyılın ikinci yarısında ve 21 inci yüzyılın başlarında yönetimde, “açıklık”, “şeffaflık” gibi kavramlar olgunlaşmaya başlamıştır²³⁴. Çünkü şeffaflık, demokratik bir sistemde kurumlar üstü²³⁵ kontrol sağlayan önemli bir faktördür. Bu nedenle, hukuki anlamda şeffaflaşma, geniş bir uygulama alanı bulmaktadır. Gerek hükümetler gerek hükümetler arası kuruluşlar, gerekse de uluslararası sivil toplum kuruluşları açısından büyük bir ilgi görmektedir.

2 nci Dünya Savaşı sonrası devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesindeki artışlar, yönetimdeki yozlaşma, eğitim düzeyi ve teknolojik gelişmelerle birlikte, demokratik değerlerin gelişimi ve bilişim teknolojisi alanında yaşanan ilerlemeler, haberleşmeyi, bilgiye ulaşmayı, düşünceyi açıklamayı ve ifade etmeyi alışlagelen

²³³ Uçkan, a.g.m..

²³⁴ Akdoğan, a.g.e., s. 16-17.

²³⁵ Işıl Özkan, **Avrupa Birliği Kamu Hukuku (Lizbon Andlaşmasındaki Son Değişikliklerle)**, Ankara:Seçkin Yayıncılık, Kasım 2011, s.133.

sınırların ve kalıpların ötesine taşımıştır²³⁶. Uzun süre yönetim geleneği olarak varlığını sürdüren gizlilik bürokrasisi, demokratik toplumların da etkisiyle yerini şeffaf yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu dönüşüm, sadece kamu yönetimi alanında olmayıp; ekonomi, siyaset, hukuk, çevre, iletişim gibi birçok alanda etkisini gösterirken şeffaflık ilkesi de bütün bu sayılan alanlara genişleme imkanı bulmuştur.

Başka bir açıdan değerlendirmeye çalışıldığında elbette ki küreselleşme süreci devam ederken olmazsa olmaz (sine qua non) nitelikte bazı kavram ve değerler ön plana çıkmaktadır²³⁷. Bunlardan önemli bir değer de şeffaflık ilkesi olup bu çerçevede Dünya ülkelerinde yapılan araştırmalarda, İdareye güveni en çok artıran unsurlar olarak aşağıdaki ilkeler benimsenmiştir:

- Hesap verebilirlik
- Bağımsızlık
- Tarafsızlık
- Hukukun Üstünlüğü (Yasallık)
- Şeffaflık (Saydamlık)
- Çabuk Cevap Verebilirlik (Etkililik)
- Bütüncülük²³⁸.

Bu ilkelerden uluslararası ve ulusal hukukta yasa ve anayasa düzeyinde yapılan düzenleme ve tartışmalarda üzerinde en sık durulan kavramlardan biri, şeffaflık ilkesidir.

Demokrasinin “evrensel bir ideal” olması, hukuk devleti ile birlikte modern devlet anlayışının değişerek insan hakları ideolojisini ön plana çıkarmıştır. Bireylerin kamu hizmetinden yararlanan olarak görülmeye başlanması, hak sahibi sujesi

²³⁶ Avrupa Birliği ile OECD'nin ortak bir girişimi olan ve prensip olarak AB tarafından finanse edilen SIGMA Programı, AB'ye aday ülkelerin idari reform çabalarını desteklemektedir. Türkiye'nin 7 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla dahil olduğu program çerçevesinde yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan raporlar, Avrupa Komisyonu'nun aday ülkeler için hazırladığı İlerleme Raporlarına da katkı sağlamaktadır. (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942&l=1> 26.03.2009 OECD-SIGMA Programı Birleşmiş Milletler hakkında bilgi için Bkz: (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/files/SIGMA/sigmaiprogramiihakkindaibilgiinotu.doc> 20.04.2011.

²³⁷ Uçkan, a.g.m.

²³⁸ Mustafa Uçkuyu, **İngiltere ve Galler'de Uygulanan Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi'nin Türkiye'ye Uygulanabilirliği**, Ankara, 2010, Yüksek Lisans Tezi, s.13.

olarak bireyin yönetime katılmasını, devlete karşı korunmasını ve İdare ile ilişkilerinde insan onuruna yaraşır bir muameleye tabi tutulmasını gerektirmektedir²³⁹. Bu ortamın sağlanması için bir “olmazsa olmazı” teşkil eden şeffaflık ilkesi bağlamında, birinci bölümde bahsettiğimiz üzere sadece ulusal hukuklar etkin olmayıp Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu²⁴⁰ ve Transparency International²⁴¹ gibi bazı uluslararası sivil toplum örgütleri de ciddi çalışmalar yapmaktadır.

Şeffaflık ilkesi, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 19 uncu maddesinde yer alarak bilgi edinme hakkı, saydamlık, açık toplum, hesap verebilirlik ve hatta kamu yönetişimi gibi kavramlarla da yakından ilgili bulunmaktadır²⁴². Bildirgenin 19 uncu maddesi, düşünce ve ifade özgürlüğünü düzenleyip bu hakkın her türlü bilgi ve belgeyi elde etme ve yayma hakkını kapsadığını ifade etmektedir. Uluslararası düzeyde şeffaf İdare ve yönetimde şeffaflık prensibine ilk kez Birleşmiş Milletler Evrensel Bildirgesi'nde rastlanmış, bu belgede şeffaflık ilkesi, iletişim özgürlüğü düzleminde ele alınmıştır²⁴³. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de bilgi edinme hakkına zemin teşkil eden düzenlemeler bulunmaktadır. Herkesin ifade özgürlüğüne dayalı olarak bilgi ve düşüncelerinin alınması ve iletilmesi sözleşmenin onuncu maddesinde daha geniş şekilde açıklanmaktadır²⁴⁴. İki uluslararası belgede de şeffaflık genel bir ilke olup, mutlak olmadığı ve sınırlılık gösterdiği ifade edilmiştir²⁴⁵ ve bu sınır da en genel ifadeyle kamu düzeni olarak özetlenebilir.

Benzer şekilde Avrupa Topluluk Konseyi'nin 1990 yılında belirlediği, “Çevre Konusundaki Bilgilere Ulaşma Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi”ne de bilgi, belge ve verilere ulaşma²⁴⁶ ile ilgili bir hüküm konularak şeffaflık ilkesi vurgulanmıştır. OECD Bakanlar Konseyi'nin ekonomik verilerin serbestçe

²³⁹ Emre Kaya, a.g.e., s.62.

²⁴⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.31.

²⁴¹ Daha fazla bilgi ve ayrıntı için: <http://www.transparency.org/>.

²⁴² Emre Kaya, **Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi**, Konya 2006, s.61-63.

²⁴³ Akdoğan,a.g.e., s. 16-17.

²⁴⁴ Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Sakarya, 2006, s.60.

²⁴⁵ Akdoğan,a.g.e., s. 16-17.

²⁴⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.32.

dolaşımının sağlanması talebi ile birlikte 1980 yılında bir tavsiye kararı²⁴⁷ yayınlanarak hem ekonomik hem de idari anlamda şeffaflık vurgulanmıştır.

Şeffaflığı geliştirmek için ayrıca G8'ler, bir eylem planı açıklayarak 2 Temmuz 2003 tarihinde Evian Zirvesi'nde "Şeffaflığı Geliştirmek ve Yolsuzlukla Mücadele"²⁴⁸ açıklaması yapmakta, şeffaflığın iyi yönetimin gerçekleşmesinde oldukça önemli olduğunu belirterek yolsuzluğu frenleyici mekanizmasından bahsetmektedir. Bunun yanında, Uluslararası Para Fonu da (IMF) bütçe şeffaflığı ile ilgili ilke ve normlara atıfta bulunarak özellikle kamu maliyesinde şeffaflığın hukuki süreci doğrudan etkilediğini göstermektedir. Yolsuzlukla mücadelede ve iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde şeffaflığın temel bir araç olarak görüldüğünü belirten Para Fonu, bu alanda ilkeler oluşturarak şeffaflığa katkıda bulunmaktadır.

1993 yılında hükümet dışı örgütler ve özel sektör kuruluşları tarafından kurulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International), yolsuzluğun önlenmesi için şeffaflığın oluşturulmasını kendisine amaç edinmiştir. Bu örgüt çalışmalarında demokrasi, şeffaflık, doğruluk, adalet, hesap verebilirlik değerlerini temel olarak kabul etmekte²⁴⁹, yayınladığı endeksler, raporlar ve diğer belgelerle bu alanda ülkelerin uluslararası görünüşünü ortaya koymaktadır. STK'lar bazında yönetimin şeffaflığı konusunda Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International (TI)) ve bu örgütün Türkiye temsilcisi olan Şeffaflık Derneği, 17 Kasım 2009 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksini ve bu şeffaflık ilkesi ile çelişen alanlardaki benzeri raporlarını kamuoyuna duyurmuştur²⁵⁰. Şeffaflık örgütü, çalışmalarını yolsuzlukla mücadele amacıyla şeffaflığa yönelik çalışmalar yapmak, raporlar ve projelerle halkı bilgilendirmek yoluyla gerçekleştirmektedir.

Şeffaflıkla ilgili çalışmalar yapan diğer bir uluslararası sivil toplum örgütü, "Article 19" olup şeffaflıkla ilgili ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı çerçevesinde ciddi çalışmalar yapmaktadır. İsmi ifade özgürlüğünü düzenleyen Birleşmiş Milletler Evrensel Bildirgesi'nin 19 uncu maddesinden almakta olan bu

²⁴⁷ www.oecd.org

²⁴⁸ www.g8.fr

²⁴⁹ Eken, Yönetimde, a.g.e.,s.33.

²⁵⁰ <http://www.seffaflik.org/Detayitr.asp?MenuID=68&GID=65&sayfa=TI Raporları>.

örgüt, yayınladığı 9 maddeden oluşan “ilkelerinde” şeffaflık ve bilgi edinme hakkının temel oluşturduğunu ileri sürmektedir.

Anlaşıyor ki şeffaflık ilkesi, yeni dönem İdare hukuku anlayışında olmazsa olmazı teşkil etmektedir. Vatandaşın kendisini ilgilendiren ve kendisi ile ilgili olan bilgiden İdarenin “korunma” mekanizması nedeniyle mahrum bırakılması, kişinin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ile ilgili bir sorun olup hukuk devleti anlayışı ile hiçbir şekilde bağdaşmamaktadır²⁵¹. Bir hakkın talep edilebilmesi için, elde edilebilir olarak anayasa ve diğer yasalarla korunmaya değer bir duruma gelmiş bulunması gerekmektedir. Ayrıca hakkın, İdare tarafından tek taraflı işlemle geri alınma imkanı bulunmamalı ve kamu yararına istisnai olarak kaldırılması halinde, yargı yolu ve idari yollar açık olmalıdır. Çünkü bir hakkın varlığından söz edebilmek için, onun yasal olarak düzenlenmiş olması ve hak olarak kabul edilmiş bulunması bir zorunluluktur²⁵². Dolayısıyla şeffaflık ilkesi ile ilgili tanınan her türlü hakkın yasal araçlarla desteklenmesi ve vatandaşın bu hakkı, pratikte kullanabilmesi gerekmektedir²⁵³. Aksi halde bu ilke de uygulaması olmayan teorilerden biri olarak kalmaya mahkum olacaktır.

Bilgi Edinme Hakkı, şeffaflık ilkesi ve ifade özgürlüğü çerçevesinde hem bir hak ve hem de anayasal bir düzenleme olarak oldukça geniş bir geçmişe sahiptir. 1786 Virginia Bildirisi ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi bu bağlamda anılacak ilk anayasal belgelerdir²⁵⁴. Bu bağlamda en önemli mevzuatlar ise; Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Kararlarıdır. İdarede şeffaflık ilkesi ve uygulamaları özellikle 1960’lı yıllarda yaygınlaşarak ilk defa İsveç, Finlandiya, ABD, Fransa gibi ülkelerde yasal zemine kavuşmuş, demokrasinin vazgeçilmezi olan şeffaflık ilk basamağının gereğini bu ülkelerde yerine getirmiştir²⁵⁵. Bu kısma sonraki başlıklarda ayrıntılı olarak değinilecektir.

²⁵¹ Bahtiyar Akyılmaz, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, G.Ü.H.F.D., Cilt: 7, Sayı: 1-2, Haziran-Aralık, 2003, s. 150.

²⁵² Gürsel Özkan, **Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara: Türk Kamu-Sen Yayınları, 2004, s.35, Aktaran: Emre Kaya, a.g.e., s.63.

²⁵³ Emre Kaya, a.g.e., s.62.

²⁵⁴ Firuz Demir Yaşamış, “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **T.İ.D.**, Yıl:76, Sayı:444, Eylül, 2004, ss.1-35, Aktaran: Emre Kaya, a.g.e., s.62 .

²⁵⁵ İnaç ve Ünal, a.g.m., s. .2.

Şeffaflık düşüncesinin gelişmesiyle birlikte, klasik devlet modellerinden olan totaliter-otoriter devlet yapıları yerine, insana değer veren özgürlük temelli yapı ve modeller ortaya çıkmaya başlamıştır²⁵⁶. Halen bu süreç, “yeni İdare” anlayışlarıyla devam etmektedir. Çağdaş kamu yönetiminde, vatandaşla vatandaş, vatandaşla İdare arasında ve diğer idari, iktisadi ve sosyal aktörlerin kendi aralarında yeni etkileşim modelleri üzerinde durulmaktadır. “Yönetişim” ve “iyi İdare/iyi yönetim” gibi yeni kavram ve kurumlar evrensel unsurlar olarak yönetimde kabul edildiğinden devletler düzeyinde de önem taşımaktadır. Bu bağlamda çağdaş devletlerin unsuru olarak, demokratik hukuk devletini ve bu sistemin olmazsa olmazı olarak şeffaflık ilkesini saymak gerekmektedir.

Bu çerçevede bilinçli bir çalışma yürüten Uluslararası Bilgi Edinme Hakkı Kampanyası (International Right to Know Campaign), şeffaflığın gelişmesine önemli katkıda bulunacak çalışmalar yapmaktadır. Tüm dünyada bilgi edinme hakkının kabul edilmesi gerektiğini düşünen örgüt amacı doğrultusunda farklı etkinlikler²⁵⁷ düzenlemektedir.

Bu bağlamda uluslararası düzeydeki çalışmalardan da hareketle İdare hukuku anlayışı, paradigmatik değerlerinden, katılım ve sorumluluk merkezli yeni bir yönetim nosyonuna, farklı bir isimlendirmeyle “Administration”dan “Management”a doğru bir dönüşüm geçirmektedir. İdare hukuku, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan şartlarına ve yeni ihtiyaçlara uyma çabaları içine girmektedir. Klasik yönetim ve buna ilişkin yaklaşımların yetersizliği aşikâr olduğundan bu durumun temel nedenleri incelenmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması, ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşen dünyaya bırakması ve postmodernist düşüncenin, modernist düşüncenin yerini almaya çalışması, bu nedenlerden bazıları olarak kabul edilebilir²⁵⁸. Bu bölümde nedenler ve sonuçlar çerçevesinde ulusal,

²⁵⁶ Atilla Yayla, a.g.e., s.24.

²⁵⁷ Daha fazla bilgi için: www.earthrights.org/irtk.

²⁵⁸ Abdullah Yılmaz, agm., s.6-9.

uluslararası ve ulusüstü anlamda şeffaf İdare incelenerek şeffaflık ilkesinin ne ölçüde dünyada tezahür ettiği anlaşılmalı çalışılacaktır.

2.2 Devletler Düzeyinde Düzenlemeler

Sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel değişimlerin yoğun olarak yaşandığı bu çağda bilginin her alanda önem kazanması çoğulcu, demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışını mecburi kılmaktadır. Özellikle de şeffaf bir yönetim ve halkı ilgilendiren konulardaki bilgilerin halka açık olması, giderek daha önemli bir hal almaktadır. Bu eğilim, 20 nci yy.ın ikinci yarısında ve 21 inci yy.ın başlarında demokratik değerlerin gelişimi ve bilişim teknolojisindeki olağanüstü ilerlemeler, kamu yönetimlerinin sahip oldukları bilgileri, bireylerle paylaşmaya itmiştir. Bu paylaşım uluslararası platformda da “Bilgi Edinme Hakkı” tanımıyla temel bir hak olarak kabul görmüştür²⁵⁹. Böylece şeffaflığın somutlaşmış bir ifadesi, devletler çapında kabul görmüştür.

Devletler nezdinde önemli diğer bir husus, bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen bilgileri görebilmeleri ve bunlardan yararlanabilme hakkını, bilgiye erişim hakkını kullanabilmeleridir. Bu nedenle bilgi edinme hakkı da Türkiye’de olduğu gibi devletler düzeyinde düzenlenmiş, tüm dünyada bu hak yavaş yavaş tanınmakta ve Türkiye’de olduğu gibi Bilgi Edinme Yasası’na benzer kanunlarla güvence altına alınmaktadır.

Bugün dünyada yaklaşık 50 ülke, kamuya ait bilgilere erişim için, kapsamlı bilgi edinme hakkı yasalarını kabul etmişlerdir. Lakin bu yasaların bilgi edinme hakkının tam anlamıyla kullanılmasını sağlamada başarılı olduğunu söylemek mümkün olmadığından, çeşitli işlevsizlikler nedeniyle geliştirilmesi gerekmektedir²⁶⁰. Ayrıca demokratik ülkelerde düşünce ve ifade özgürlüğü, anayasal bir hak olup şeffaflık bünyesindeki idari usul hukukunun gerçek anlamda yerleştiğini söylemek mümkün değilken bilgiye erişim özgürlüğü için durum biraz farklıdır. Bilgiye erişim özgürlüğü ya mahkemeler tarafından ifade özgürlüğünün

²⁵⁹ Yüksekli, a.g.e., s.79.

²⁶⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.59.

içinde yer alan bir hak olarak görülmüş ya da anayasada açıkça sözü edildiği için koruma altına alınmıştır²⁶¹. İkinci hal yeni kurulan demokrasilerde ve demokratikleşen ülkelerde daha sık görülmektedir. Örneğin, Japonya, Hindistan, Güney Kore, gibi ülkelerde Bilgiye Erişim Özgürlüğü, Yüksek Mahkemeler tarafından ifade özgürlüğüne dayandırılarak anayasanın koruduğu haklar arasına konulmuştur²⁶². Böylece demokrasinin olmazsa olmazlarında şeffaflık ilkesi ön sıralara yerleşmektedir.

Şeffaflık ilkesinin öneminin artması ile yaşanan dönüşümün önemli bir yanını, devlet, toplum ve birey arasındaki ilişkilerin niteliğinin değişmesi oluşturmaktadır²⁶³. Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve birey arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir²⁶⁴. Bu yüzden gelişmekte olan ülkeler, hızlı kentleşme ve küreselleşme sürecini günümüz toplumunun yükselen değer olarak gördüğü “iyi yönetim (yönetişim)” kavramı²⁶⁵ ve bu kavramın unsurlarını oluşturan katılımcı, şeffaf, demokratik, insan ve hizmet odaklı yönetimleri oluşturmayı amaçlamaktadırlar.

Refah devleti anlayışı içinde batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan ve bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele dönüşmüştür²⁶⁶. Fransa ve Almanya başta olmak üzere Kıta Avrupası'nda, yönetimin modernleştirilmesi ile ilgili etkinlik ve verimliliği öne çıkaran kamu yönetimi reformlarının önemli bir yeri bulunmaktadır.

Bilgi toplumuna doğru, örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan bu gelişmeler, değişimler ve arayışlar çerçevesinde yapılmakta olan çalışmalar, Dünyanın

²⁶¹ Yüksekli, a.g.e., s.81.

²⁶² Uçkan, a.g.e.

²⁶³ Abdullah Yılmaz, agm., s..6-9.

²⁶⁴ Eren, 2003: 62.

²⁶⁵ Burçin Henden ve Rıfki Henden, ‘Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyeçilik’, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.4, S.14, www.e-sosder.com, s.51-52. (derginin sayfalarında 48-66)

²⁶⁶ Abdullah Yılmaz, agm., s..6-9.

gelişmiş ülkelerinden gelişmekte olan ülkelere kadar genişleyerek devam etmektedir²⁶⁷. Hollanda, Danimarka, İsveç ve Finlandiya, Avrupa Birliği düzleminde hesap verebilirlik, şeffaflık ve bilgiye erişim konularının gelişmesinde önemli bir yere sahiptir²⁶⁸. Bilgi edinme hakkını ilk kabul eden ülke İsveç'tir. İsveç'te şeffaflık ve bilgiye erişme özgürlüğü, denetimin bir parçası olarak 1766'da kurumsallaştırılmıştır²⁶⁹. İsveç'i sırayla Finlandiya (1951), ABD (1966), Norveç ve Danimarka (1970), Avusturya (1973), Hollanda ve Fransa (1978), Kanada (1982), Avustralya (1982), Yeni Zelanda (1982), Yunanistan (1986), İtalya (1990), Macaristan (1992), İspanya (1992), Portekiz (1993), Belçika (1994), İzlanda (1996), İrlanda (1997), Tayland (1997), Kore (1998), İsrail (1998), Çek Cumhuriyeti (1999), Japonya (1999), Moldova (2000), Slovakya (2000), Litvanya (2000), Estonya (2000), Bosna (2000), Bulgaristan (2000), İngiltere (2000), Romanya (2000), Polonya (2001) izlemektedir²⁷⁰. Saydığımız bu devletler dışında da bir takım örgütler nezdinde, ciddi ilerleme gösteren bilgi edinme hakkının gelişimi, şeffaflığın en önemli basamaklarından birisini oluşturmaktadır.

ABD'de yönetim sistemindeki bozukluk ve yolsuzluk hastalığına çözüm olarak, ombudsmanlık gibi düzenlemelerin yanında, bilgiye erişme özgürlüğü de getirilmiştir²⁷¹. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise ABD'de yönetimin bilgi vermesi ile ilgili 1946 tarihli "İdari Yöntem Yasası"yla idari usul kanunuyla (Administrative Procedures Act, APA) ilk adım atılmıştır²⁷². Bu düzenleme İspanya ve İsviçre'ye öncülük ederek doğrudan yönetimde şeffaflığı ve bilgi edinme hakkını düzenleyen ilk yasalara eyaletler düzeyinde rastlamaktayız²⁷³. 1961 yılında Florida eyaleti "Sunshine Law" adıyla ilk düzenlemeyi yapmıştır. Federal düzeyde ise, bilgilenme özgürlüğünü düzenleyen ilk yasa Bilgilenme Özgürlüğü Yasası'dır²⁷⁴ (Freedom of Information Act-FOI Act). Gerçekleştirilen bu yasal düzenlemelerle, gerek şeffaflık ilkesi gerekse hukuk devleti olma yolunda ciddi adımlar atılmıştır.

²⁶⁷ Abdullah Yılmaz, agm., s.6-9.

²⁶⁸ Yüksekli, a.g.e., s.102.

²⁶⁹ Akdoğan, a.g.e., s. 21-23.

²⁷⁰ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, Aralık 2010, s.166.

²⁷¹ Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Sakarya, s.79-80.

²⁷² Şimşek ve Güven, a.g.m., s.264.

²⁷³ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, s.3.

²⁷⁴ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.79.

Fransa'da 1970'li yıllarda yapılan yasal düzenlemelere kadar şeffaflık ilkesi ve onun temel bütünleyicileri çok istisnai hükümlerle kanunlarda yer almışlardır²⁷⁵. Fransa'da vatandaşları yönetim karşısında korumayı ve bilgilenmelerini sağlamayı hedefleyen son yasal düzenleme ise 2000 tarihli “Yönetimle İlişkilerinde Vatandaşların Hakları”na (Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) ilişkin kanundur²⁷⁶.

İngiltere'de ise müstakil bir idari usûl kanunu bulunmamakla beraber, yeni düzenlenen bilgiye erişme ve bilgi edinmeye ilişkin kanunlarla, bazı idari usul ilke ve esasları uygulamaya konulmuştur. Köklü bir bürokrasi geleneği olduğundan çok güçlü bir gizlilik kültürüne sahip, İngiltere'de bu durum, bazen kanunlarla da desteklenmiş, ancak 20 nci yüzyılın sonlarına doğru gizliliği azaltmaya ve dolayısıyla bilgi edinmeyi sağlamaya yönelik somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu alanda önce 1989'da, 1911 tarihli “Resmi Gizlilikler Kanunu”nun 2 nci maddesi ilga edilip 1990 tarihli “Sağlık Kayıtlarına Erişme Kanunu” ile tıbbî kayıtlara erişme hakkı, 1995 yılında “Ulusal Sağlık Hizmetlerinde Açıklık Hakkında Uygulama Kodu”, 1998 yılında “Veri Hazırlama Yasası” ve ardından Kasım 2000 yılında “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” (Freedom of Information Act) kabul edilmiştir²⁷⁷. Böylece gizlilik kültüründen açıklığa geçiş, somut adımlarla gerçekleşmeye başlamıştır.

Almanya, bilgi edinme hakkını geç yasalaştıran ülkeler arasındadır. Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası'nın “Dosyaların Katılanlar Tarafından İncelenmesi” kenar başlıklı 29 uncu maddesi, bilgi edinme hakkına duyulan ihtiyaç ile ilgili önemli bir düzenleme olsa da yeterli değildir²⁷⁸. “Bilgi Edinme Hakkı Yasası” Ocak 2006'da yürürlüğe girmiş, şeffaflık alanında önemli fakat geç bir ilerleme gösterilmiştir.

²⁷⁵ Akdoğan, a.g.e., s. 21.

²⁷⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.87-88.

²⁷⁷ Akdoğan, a.g.e., s. 21.

²⁷⁸ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, s.4.

İtalya’da ise bu konu, uzun süre tartışılmış ve her tartışmada erdemleri vurgulanmış; lakin İdarenin direnmesi nedeniyle yasal düzenlemeye kavuşturulamamıştır²⁷⁹. Bu direnç 7 Ağustos 1990 tarih ve 241 sayılı “İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkı/Procidimento Amministrativo e Diritto di Accesso ai Documenti” yasası çıkarılarak sona ermiştir.

Görüldüğü gibi İtalya; İngiltere, Almanya ve Fransa’ya göre daha önce şeffaflık düzenlemeleri yapmıştır. Bazı AB üyesi ülkelerde ise bilgi edinme hakkı düzenlemeleri şöyledir: Avusturya (“Bilgi Verme Yükümlülüğüne İlişkin Kanun” Federal-1998), Çek Cumhuriyeti (“Bilgiye Erişim Özgürlüğü Kanunu”, 1999), Danimarka “Kamu Yönetimi Dosyalarına Danimarkalıların Erişimi Kanunu”, 1985), Hollanda (“Hükümet Bilgilerine Kamu Erişim Kanunu”, 1991), İrlanda (“Bilgi Özgürlüğü Yasası.”, 1997), Macaristan (“Kişisel Verilerin Korunması ve Kamuoyunu İlgilendiren Bilgilerine Açıklanmasına Dair Kanun”, 1992), Portekiz Anayasa’nın 268 inci maddesi ve “İdari Belgelere Erişim Kanunu”, 2007), Polonya (Anayasanın 61 inci maddesi ile “Kamu Bilgilerine Erişim Kanunu”, 2001), Romanya (“Kamuyu İlgilendiren Bilgilere Serbestçe Erişim Kanunu”, 2001 ve “Gizli Bilgilerin Korunması Hakkında Kanun”, 2002)²⁸⁰. Bütün bu düzenlemelerin hepsi bilgi edinme hakkı ile doğrudan ilintili olup dolaylı ilintili olan birçok yasa ayrıca düzenlenmiştir.

Görüleceği üzere; Fransa, İngiltere, Almanya ve İtalya, köklü hukuki geçmişlerine rağmen yönetimin bilgi verme ödevine ve vatandaşın bilgi edinme hakkına yönelik doğrudan hukuki düzenlemeler yapmakta geç kalmıştır. Bu bağlamda Türkiye’nin düzenlediği “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun (BEHK)” 2003 tarihinden önce yasalaşmaması anlaşılabilir. Zira kara/kıta Avrupası hukuk sistemi, gizlilik kültürüyle gelişmiş, Avrupa yönetim ve bürokrasi anlayışını değiştirerek şeffaflığı sağlayacak yönetim ilkelerini kurumsallaştırmada hızlı ve etkili olamamıştır²⁸¹. Geleneksel yönetim anlayışından gelen ve merkeziyetçi bürokrasinin etkin olduğu Türkiye’de, şeffaflığı kurumsallaştırmak kolay olmamış ve bundan sonra da kolay olmayacaktır. Bu sebeple, cam gibi içi dışarıdan

²⁷⁹ Özay, Günışığında, a.g.e., s.4.

²⁸⁰ Akdoğan,a.g.e., s. 22.

²⁸¹ Akdoğan,a.g.e., s. 22-23.

görülebilen şeffaf bir yönetimi, devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında tesis etmek zor ve uzun bir süreçtir²⁸². Yine de Türkiye’de ve dünyada gerçek bir şeffaf İdare hukuku uygulanmasa bile bilgi edinme hakkı ile ilgili ciddi gelişmeler olduğu aşikârdır.

2.3 Şeffaflığa Farklı Bir Bakış: “Güneşin Yönetim Yasası” (Act of Sunshine in Government)

Anglo-Sakson kültürünün egemen olduğu Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD), bilgi edinme hakkı İsveç ve Finlandiya’dan sonra üçüncü sırada kabul edilmiştir. Bu kabulde Amerikan yönetiminin işleyişindeki bozukluklar, şeffaflıktan oldukça uzak çalışmalar ve bu durumun basının gündeminde sürekli yer alması önemli bir faktördür. Bu bağlamda, Kongre ile yürütme arasında ciddi anlaşmazlıklar ortaya çıkmış, adeta gizlilik-şeffaflık bağlamında bir üstünlük yarışına girilmiştir²⁸³. Bu anlaşmazlığın galibi olan Kongre, yönetimde egemen olan gizlilik eğilimlerini yok etme girişimlerini başlatarak bilgi edinme özgürlüğüne ilişkin yasal düzenlemeler başlatmıştır.

2.3.1 Şeffaflığın Tarihsel Gelişimi

ABD’de ülke genelinde egemen olan gizlilik eğilimini yok etme girişimleri ile ilgili olarak ilk düzenleme, 1789 tarihli “House Keeping Statute” dur²⁸⁴. ABD’de yönetiminin idari usulle ilgili ilk düzenlemesi, 1946 yılında Truman zamanında çıkartılan idari usul kanunu olma özelliği ile dikkat çeken İdari Usuller Yasası (Administrative Procedures Act, APA) olmuştur. 1946 yılında çıkartılan bu kanunda, insanlara hesap sorma hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile federal hükümet kurumlarından bilgi almak isteyen bireylere, genel bir kamusal hak tanınmaktadır. Bilgi edinme, bireye bilgi isteme hak ve özgürlüğü verirken İdareye de bilgi

²⁸² Ramazan Şengül, ‘Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini ‘Camdan Eve’ Dönüştürür mü?’, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.60-3, s.224-232.

²⁸³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.79.

²⁸⁴ Coşkun Can Aktan, ‘Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık’, <http://www.belgeler.com/blg/1a06/kamu-yonetiminde-seffaflik-ve-bilgi-edinme-hakki-cercevesinde-bilgi-edinme-hakki-kanunu-nun-uygulama-surecinin-degerlendirilmesi-transparency-in-public-administration-and-assessment-of-implementation-process-of-freedom-of-information-act-within-the-context-of-freedom-of-information>.

verme ödevi yüklemektedir. Bu yasa ile karar alma sürecinde izlenmesi gereken usuller, ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş, yabancılar dâhil herkese konuyla doğrudan ilgili olmak kaydıyla bilgi edinme hakkı tanınarak vatandaşlara, ilk kez İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma imkanı sağlanmıştır²⁸⁵. Ayrıca ABD’de yasal hakkını kullanarak bilgi edinme talebinde bulunan kişinin talebinin reddedilmesi halinde, yargıya başvurma hakkı da vardır.

Bu yasanın yanında, kökleri eskiye dayanan bir demokrasi geleneği olan ABD, keyfi yönetime karşı çıkardığı idari usul yasasının tek başına yönetimde demokrasiyi sağlayamadığını gördüğünden bunun bir tamamlayıcısı olarak bilgi edinme hak ve özgürlüğü yasasını (BEHK) çıkarmıştır²⁸⁶. Bilgi edinme hakkını ilk düzenleyen yasalar eyaletler düzeyinde karşımıza çıkmaktadır. 1961 yılında Florida Eyaleti “Sunshine Law” adıyla bu anlamda ilk düzenlemeyi yapmış, bunu Arkansas, İndiana ve New Jersey takip etmektedir. Federal düzeyde ise bilgi edinme hakkı, ilk olarak 1966 yılında kabul edilip, 1967’de yürürlüğe giren “Bilgilenme Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act –FOI Act)” ile şeffaflık süreci takip edilmiştir.

Bilgilenme Özgürlüğü Yasası, sosyal aktörlerin davranışlarına bir değişiklik getirse bile, kamu örgütleri açısından bazı belirsizlikler taşımaktadır. İstisna kapsamında değerlendirilen bilgi ve belgelerin belirlenmesinde de ciddi uyuşmazlıklara neden olmuştur²⁸⁷. Bu uyuşmazlıklar, 1974 yılında Watergate skandalının yaşanmasına neden olduğundan bu düzenlemenin tekrar gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Böylece 1972 yılında “Federal Advisory Committee Act”, 1974 yılında Özel Hayatın Gizliliği Hakkındaki Yasa (Privacy Act) çıkarılmıştır. Böylece sadece özgürlük değil, özgürlüğün sınırları da ortaya konulmuştur.

Yönetimde demokrasinin başka bir ifadeyle şeffaflık ilkesinin gerçekleştiği iyi bir yönetimin sağlanabilmesi için katılımcılık ilkesinin benimsenmiş olması da önemli bir unsurdur. Katılımcılık, hiçbir biçimde örgütlenmemiş olan bireyin de

²⁸⁵ Yüksekli, a.g.e., s.83.

²⁸⁶ Yüksekli, a.g.e., s.82.

²⁸⁷ Eken, Yönetimde,a.g.e., s.80.

İdareyi işlem veya eylem yaparken yönlendirebilmesi demektir²⁸⁸. Bu bağlamda 1976'da ABD'de yönetimde demokrasinin temel unsurlarını gerçekleştirebilmek için “Gün Işığında Yönetim Yasası” çıkartılmıştır²⁸⁹. Bu yasa ile idari toplantılar halka açık yapılmış ve şeffaflığa ciddi anlamda yaklaşılmıştır. Bu haliyle yasa, US Code 522 nci madde olarak²⁹⁰ hem idari bilgilere, belgelere ve verilere, hem de bireysel fişlere ulaşma konusunda tüm federal örgütlere ve bunlara bağlı kuruluşlara uygulanmaktadır.

1996 yılında çıkartılan Bilgilenme Özgürlüğü yasasına “Elektronik Bilgilenme Özgürlüğü Yasası (Electronic Freedom of Information Act Amendment)” ile yapılan bir ekleme, İdarenin web sayfaları üstünden bilgi vermesini ve kişilerin internet üzerinden “on line” dokümanlara ulaşabilmesini düzenlerken 2002 yılında yapılan değişiklik, tam tersi yönde bir hareket olmuştur. Bu düzenleme ile internet üzerinden dokümanlara çevrimiçi (on line) ulaşmak Amerikan ulusal güvenliğine aykırı kabul edilerek sınırlandırılmıştır.

1998 yılında, Amerika'da çıkartılan Dijital Milenyum Telif Hakkı Kanunu, elektronik bilgi edinme özgürlüğü konusunu düzenlemiş ancak 11 Eylül 2001 yılında ABD'de meydana gelen terör olayları nedeniyle özellikle elektronik bilgilerin denetimi konusunda bazı kısıtlamalara gidilmiştir²⁹¹. Federal hükümet düzeyinde meydana gelen bu gelişmeler eyaletler düzeyine de yansımıştır. New York'ta bu konuyla ilgili, “Bilgilenme Özgürlüğü Yasası” (Freedom of Information Law), “Açık Toplantılar Yasası (Open Meetings Law ya da Sunshine Law) ve “Bireysel Gizliliğin ya da Özel Yaşamın Korunması Yasası” (Personal Privacy Protection Law) isimli kanunlar çıkarılmış ve bu yasaların uygulanabilir hale gelmesi için de bir Komite kurulmuştur²⁹². Anlaşıyor ki bilgi edinme hakkı, ABD'de şeffaflık düzeyinde önemli bir gelişme katederek uygulamaya geçirilmiştir.

²⁸⁸ Yüksekli, a.g.e., s.82.

²⁸⁹ Özkan Gürsel, ‘İdari Usul Kanunu’nda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri’, **İdari Usul Kanunu İdari Usul Sempozyumu**, 17–18 Ocak 2008, Ankara: s. 59.

²⁹⁰ Eken, Yönetimde, ag.e.,s.82.

²⁹¹ Yüksekli, a.g.e., s.82.

²⁹² Eken, Yönetimde, a.g.e., s.81.

2.3.2 ABD’de Bilgi Edinme Hakkının Uygulanışı ve Kapsamı

20 nci yüzyılın başlangıcında belge üretimindeki artış, bunun neticesindeki maddi kayıplar, fazla belgelerin ayıklanıp elden çıkarılmasına yönelik yeterli düzenlemelerin olmaması nedenleri ile idari işlemler yavaşladığından belgelere erişim zorlaşmıştır. Bu zorluğun ortadan kaldırılabilmesi için, 1913 yılında ABD’de Verimlilik Bürosu kurularak ilk kez kurumsal harcamalarda tasarruf sağlanması konularında çalışmalar yürütülmüştür²⁹³. Bilgilenme Özgürlüğü Yasası kapsamındaki bilgi, belge ve veriler konusundaki uyuşmazlıklar ise bu bürolar ve yeni yapılan düzenlemeler çerçevesinde aşılmıştır.

Ayrıca gelişen dünyada, belge üretiminin denetim altına alınması gerekliliği yaygınlaşmaya başladığından 1934 yılında ABD Ulusal Arşivi kurulmuştur²⁹⁴. Bu çerçevede Amerika Birleşik Devletlerinde yürürlükte bulunan “Freedom of Information Act” isimli yasada “Kamu Kurumları ve Personelleri Bölümü” ne yer verilerek denetim ve çalışma usulünü şu şekilde özetlemek mümkündür²⁹⁵:

- Her teşkilat herkese açık bilgileri, teşkilat tüzüklerini, görüşleri, yönetmelikleri, kayıtları ve tutanakları, ulaşılabilir hale getirecektir.
- Yol göstermek amacıyla, her teşkilat ayrı ayrı mevcut uygulamalarını Federal Dosya’da yayınlayacaktır.
- Halkın bilgi edinebilmesi, öneri veya ricada bulunabilmesi veya kararlara ulaşabilmesi için, merkez ve tasra organizasyonlarının kamusal tarifleri, nerede oldukları, personelin kim tarafından çalıştırıldığı (ve sivil servisinin olma durumunda, üyeleri), metotlarının ne şekilde olduğu açıklanacaktır.
- Prosedür kuralları, uygun formların tarifleri veya formların elde edilebileceği yerleri ve tüm tutanak, kayıt veya incelemelerin kapsam ve içeriklerinin açıklanması gerekmektedir.

²⁹³ Yüksekli, a.g.e., s.83.

²⁹⁴ Cemil Kaya, a.g.e s.322.

²⁹⁵ İsmail Fert, **Bilgi Edinme Hakkı Yasası ve Amerika Birleşik Devletlerinde Uygulanışı**, Polis Dergisi Yayınları, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/41/web/kalite/IsmailiFERT.htm>, Erişim Tarihi: 05 .Mart 2008.

- Her teşkilat, yayınlanmış kanun uyarınca, aşağıdaki kamusal konularda kontrol ve kopyaları ulaşılabilir halde bulunduracaktır:

“ - *Kamu davalarıyla ilgili son kararları,*

- *Yönetim tarafından alınan kararlar ve gerekçeleri.*”

- Her teşkilat makul şekilde zaman, yer, ücret ve takip edilmesi gereken prosedürleri anlatan yayınlanmış kuralları göze alarak yapılan, her türlü kayıt talebi üzerine, her kim olursa olsun kayıtları zamanında elde edilebilir hale getirecektir.

- Kayıtlar hakkında yapılan bir rica cevaplanırken, elektronik form veya formattaki kayıtları araştırmak için, teşkilat makul derecede gayret sarf edecek ve bu gayret teşkilatın otomatik bilgi sistemini önemli derecede aksatmayacaktır.

- Yasanın emirlerini yerine getirmek için, her teşkilat tüzükler yapacak, uyarı ve vatandaş yorumlarının sonuçları dikkate alınarak, yapılan başvuruların yerine getirilmesi için uygun ücretlerin listesi açıkça belirtilecek ve bu ücretlerin ne zaman iptal edileceğini saptamak için prosedürler ve havuzlar kurulacaktır. Bu gibi listeler, uyarı ve vatandaş yorumlarının sonuçları dikkate alınarak, Yönetim ve Bütçe Bakanı tarafından hazırlanan kılavuzlara uygun olacak ve tüm teşkilatlar için tek liste fiyatı uygulanacaktır.

- Kayıtlar; ticari kullanım için talep edildiğinde, doküman araması, kopya, ve gözden geçirmeler için ücretler mantıklı standart fiyatlarla sınırlı olacaktır. Bu kayıtlar ticari kullanım için değil, herhangi bir eğitim veya ticari olmayan bilimsel bir kurum tarafından bilgi veya bilimsel araştırma amaçlı; ya da herhangi bir haber ajansı temsilcisi tarafından talep edildiğinde de, ücretler yine standart fiyatlarla sınırlı olmalıdır.

- Eğer bilgi açıklanması, vatandaşın yararına olaksa, farklı bir deyişle, devlet faaliyetleri veya işlerinin halkça anlaşılmasına büyük ölçüde yardımcı olacağı olası ise ve talep edenin ticari maksadı asıl amaç değilse, dokümanlar ücretsiz veya makul bir ücret karşılığında düzenlenecektir.

- Bir önceki yılın 30 Eylül tarihi itibarıyla kayıtlarla ilgili yapılan ve İdarede beklemede olan istek sayısı, ve o tarihte acenteye yapılmış olan isteklerin beklemedeki ortalama gün sayısı; kayıtlarla ilgili olarak İdarenin eline geçen istek sayısı ve işleme konulan istek sayısı; alınan ücretler toplamı gibi bilgileri belirten

bir raporun, bilgisayar haberleşmesi de dahil olmak üzere kamuya açık hale getirmek zorunludur.

ABD Başsavcısı, elektronik araçlarla hazır hale getirilen bu raporları, tek bir elektronik erişim noktasında kullanılabilir hale getirmekten sorumludur²⁹⁶. Ayrıca Başsavcı, bu raporların sunulduğu yılın 1 Nisan tarihinden daha geç olmamak üzere raporların elektronik ortamda hazır olduğunu Temsilciler Meclisinin Hükümet Reform ve İnceleme Komitesi Başkan ve Üyelerine ve Senatonun Adliye ve Hükümet İşleri Komite Başkanlarına ve üyelerine tebliğ etmek durumundadır²⁹⁷. Örgütlü bir yapı içerisinde gerçekleşen uygulamada kamu örgütlerinin ellerindeki bilgi, belge ve veriler kapsamına, her federal örgütün, teşkilat yapısına, yönetim alanına ve yetkili otoritelere ilişkin bilgiler ve birimin çalışmasına esas olan temel kurallar; görevlere ilişkin yayınlanmamış genelgeler ve personele yönelik talimatnameler; kuralların kaldırılması, gözden geçirilmesi, iyileştirilmesi gibi bütün değişiklikler²⁹⁸ ve başvuru için izlenecek yollar ve bunların yapılacağı yerler girmektedir. Bu bağlamda da elbetteki her kamu kuruluşunun bu kapsamdaki bilgileri resmi gazetede periyodik olarak yayınlaması gerekmektedir. Bilgi edinme hakkı ile ilgili istisnaları²⁹⁹,

- Ulusal savunma ve dış politikaya ait bilgiler; silahların yerleşim planı, casus listeleri, Pentagon dokümanları vs. (Bu belgelere erişim yalnızca kongre üyelerine serbesttir)
- Ticari, sınai ve mali bilgiler; üretim tekniği, ürün formülleri, ekonomik ve mali durumlara ait bilgiler vs.
- Özel hayata ilişkin bilgi ve belgeler.
- Mali bilgiler ve mali faaliyetlerin kontrolüne ilişkin bilgiler; mali kuruluşlara ait bilgiler, denetleme raporları, işletme faaliyet raporları vs.
- Jeolojik ve jeofizik türdeki bilgiler; enerji ve maden kaynaklarının planı vs.
- Güvenliğe ilişkin bilgiler; polis araştırma ve soruşturma zabıtları vs.

²⁹⁶ Yüksekli, a.g.e., s.85.

²⁹⁷ Cemil Kaya, a.g.e s.323.

²⁹⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.81-82.

²⁹⁹ A.g.e., s.83.

- İdarenin iç düzenine ait dokümanlar ve bir yargı organının elinde bulunan dokümanlar; önhazırlık çalışmaları, müzakereler, yargı organına gönderilmiş ve üzerinde uyuşmazlık olan dokümanlar vs.
- Herhangi bir düzenleme ile gizli kalması öngörülen bilgiler.

Şeklinde sıralamak mümkün olmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, iki veya daha fazla kişi ile yürütülen yönetimle ilgili toplantılar halka açık olup yapılacak toplantıların tarihi, yeri, konusu kamuoyunda duyurularak bu bilgiler resmi gazetede de yer almalıdır³⁰⁰. Kapalı yapılacak toplantılar da yukarıda istisna olarak belirtilen hallerde yapılarak toplantı özetleri yine de daha sonraki aşamada yayınlanmalıdır.

ABD'deki bu düzenleme geniş kapsamlı olup onun kapsamında bilgi edinme prosedüründen, uyuşmazlıklara; yıllık bilgilendirmelerden, harcamalara; kayıtların gizli tutulmasına ilişkin yapılacak cezai yaptırımlardan, denetlemeye kadar detaylı düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Ayrıca ABD'de bilgi edinme hakkı, hem ülkede ikametgâhı bulunanlara hem de yabancılara tanınıp gerçek ve tüzel kişilerin bu haktan yararlanabilmeleri sağlanmaktadır³⁰¹. Böylece bilgi edinme hakkı ile ilgili sınırlar netleşmektedir.

ABD'de federal İdare kayıtlarına ulaşabilmek için de benzeri bir prosedür izlenmektedir;

- İdare kendisiyle alakalı bilgileri resmi gazetede yayınlamak zorundadır. Resmi gazetede genel olarak halkın bilgi edinme hakkını kullanmak için başvuru yapacağı birimler ve bunun ne şekilde yapılması gerektiği, ilgili birimin çalışma sistemine ilişkin genel bilgiler, tüm evrakların veya raporların kapsam ve içeriği ile ilgili bilgiler yayınlanmaktadır.

- Her İdare, İdare çalışanları el kitapçıkları ve çalışanlara verilen bir takım talimatları, insanların kolayca ulaşabileceği şekilde hazır hale getirmek zorundadır.

³⁰⁰ A.g.e..

³⁰¹ Yüksekli, a.g.e., s.86.

- Federal gazetede yayınlananlar hariç kişiler tüm diğer kayıtlı verilere ulaşma hakkına sahiptirler³⁰².

Uygulamanın olmadığı ya da hatalı olduğunun düşünüldüğü yerlerde ise Federal Bölge Mahkemesi'ne³⁰³ dava açmak mümkün olmaktadır.

2.4 Fransa'da Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı

2.4.1 Fransa'da Şeffaflığın Gelişimi

Merkeziyetçi bir idari sisteme sahip olan Fransa başta Türkiye olmak üzere dünyadaki pek çok ülkenin yönetimini ve hukuk sistemini etkilemiştir³⁰⁴. Bu sebeple Türkiye için Fransa'daki gelişmeler önem arz etmektedir.

İlk olarak 1789 İnsan Hakları Bildirgesi'nde vatandaşlara yönetimden hesap sorma hakkının verilmesi, bir tür bilgi edinme hakkı olarak nitelendirilebilir. Nitekim Fransız İhtilâli'nin başlamasında; Fransa'nın XVI ncı yüzyıldan beri kendisini "Tanrıdan başka kimseye hesap vermek zorunda görmeyen" krallar tarafından baskıyla yönetilmesi, halkın birbirine eşit olmayan sınıflara ayrılması ve bazı sınıflara geniş ayrıcalıkların verilmesine paralel olarak Fransa'da yetişen aydınların yazılarıyla ve konuşmalarıyla eşitliği, adaleti ve özgürlüğü savunarak halkı bilinçlendirmeleri, bu bildirgenin yayınlanmasında etkili olmuştur³⁰⁵. Fransa'da 5 Nisan 1884 tarihli Belediyeler Kanunu'nda getirilen bazı düzenlemelere göre de, Fransa'da ikamet eden veya vergi veren herkes bilgi isteme, belediye hesaplarını yerinde inceleme hakkına sahiptir. 1971 yılında yayınlanan bir raporda İdarenin gizlilik uygulaması eleştirilmiş ve İdarenin denetlenmesinin artırılması, İdareye verilen ayrıcalıkların sınırlandırılması gerektiği ve bilgi edinme hakkının kanunlarla düzenlenmesinin önemi vurgulanmıştır³⁰⁶.

³⁰² Cemil Kaya, a.g.e s.323-324.

³⁰³ Eken, *Yönetimde*, a.g.e., s.86.

³⁰⁴ Cemil Kaya, a.g.e s.334.

³⁰⁵ Yüksekli, a.g.e., s.87-88.

³⁰⁶ Eken, *Yönetimde*, s.87.

Daha sonra 1973 yılında Fransa'da, vatandaş ile İdare arasında arabuluculuk fonksiyonu gören Mediateur oluşturulmuştur. Ülkede bilgi ve belgelere erişimi sağlayan üç önemli yasa var olup³⁰⁷ bu yasaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Bilgi edinme hakkını tanıyan 6 Ocak 1978 tarih ve 78-17 sayılı Bilgi İşlem Fişler ve Özgürlükler Hakkındaki Kanun'dur. Bu Kanun, kişiler hakkında tutulan fişlerin kullanımını ve onlara ulaşmayı düzenleyerek Fransa'da gizli topluma son verme eğilimini başlatmıştır.
- Vatandaşlara belgelere erişim hakkı tanıyan 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 sayılı İdari Belgeleri Öğrenme Hakkına İlişkin Kanun çıkartılmıştır.
- Yönetimi daha demokratik hale getiren ve idari faaliyetlerin gerekçelendirilmesine yönelik olan, 11 Temmuz 1979 tarihli İdari Kararların Gerekçesi ve İdare ile Halk Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi Hakkındaki Kanun'dur.

2.4.2 Fransa'da Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı

Fransa'da idari belgelere erişme hakkı, ilk defa, İdarenin içinde yer almayan ancak İdareye yakın hukukçu ve diğer kişilerden oluşan küçük bir grup arasında tartışılarak 13 Temmuz 1971 tarihli bir kararname ile "Belgelerin Düzenlenmesi Hakkında" raporlar hazırlanmıştır. 1974 tarihli raporda İdaredeki gizlilik uygulaması, hukuki temelini belirsiz olduğu gerekçesi ile eleştirilmiştir³⁰⁸. Bu nedenle komisyon, hukuki, psikolojik ve siyasi nedenler de göz önünde bulunarak kanun yoluyla düzenlenmesine karar vermiştir.

İdari Belgelere Erişme Hakkında Kanun, kişisel olan ve kişisel olmayan "idari belgelere" erişme hakkını düzenlemekte olup³⁰⁹ bireysel özgürlüklerin zarar görmemesi³¹⁰ için sınırlar belirlenmektedir. Bu kanun İdarenin kayıtlarına geçen her türlü bilgiye kişilerin erişmesine ve İdare tarafından da kişilere bilgi

³⁰⁷ Yüksekli, a.g.e., s.87-88.

³⁰⁸ Roger Errara, The Right of Access to Government Documents, **The Reform of the Law in France**, HRR, vol.4, no:3, Autumn 1979, s.180-192, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.334.

³⁰⁹ John Macdonald ve Clive H. Jones, **The Law of Freedom of Information**, Oxford University Press , 2003, s.811,817-818, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.336.

³¹⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.88.

verilmesiyle alakalıdır. Kanunda bilgi edinme hakkına sahip olanlar ve bunların yetkilileri, bu hakka konu olan veya olmayan idari belgeler, idari belgelere erişme hakkının istisnaları, kamusal bilginin yeniden kullanımı, bu konuda çıkabilecek sorunlarda danışma görevi yapan kurulun oluşumu, görev ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun, açıklığı kural ve gizliliği istisna haline getiren gerçek bir reform niteliğinde³¹¹ olup sınırları daha belirgin hale getirmiştir. Kanunla, bilgi edinme hakkı temel bir hak olarak tanınmış ve bilgi verme işlemi, hazırlık işlemleri kategorisinden çıkararak bağımsız bir idari işlem niteliğine gelmiştir³¹². Böylece, İdarenin şeffaflaşması konusunda, önemli bir dönemece girilerek³¹³ sistemin uygulanabilirliği ve fonksiyonelliği geliştirilmiştir.

Kanunla ilgili kişilere, kişiler tarafından oluşturulan veya bunların ellerinde bulunan ticari belgelere erişim hakkı tanınarak (md. 1) ticari ilişkilerdeki çerçeve, kısmen de olsa belirlenmiştir. Belirsiz ve geniş bir anlama sahip olan, idari belge ise kanunda “idari belge sayılanlar” ve “idari belge sayılmayanlar” şeklinde tadadi olarak sayılmış (md.1)³¹⁴ ancak kanunda bu belgeler hakkında bir tanımlama yapma ihtiyacı duyulmamıştır.

Kanunda her ne kadar ayrı tanımlamalara yer verilmese de idari belgelere ulaşma hususunda Fransız Hukuku’nda mutlak sekiz halde belgelere erişime izin verilmemektedir:

- Yürütmenin ve hükümetin gücünü kullanan idari birimlerin müzakerelerinin gizliliği,
- Milli güvenliğin gizliliği,
- Fransa’nın dış politikasının yürütülmesine,

³¹¹ Jean- Jacques Bousquet, La Procedure Non-Contentieuse en Droit Administratif Français, **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s.101, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.336.

³¹² Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Önünde Savunma Hakları, TODAİE Yayınları, No:206, Ankara, 1983, s.152.

³¹³ Ramazan Şengül, Fransa’da idari açıklık prensibinin uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978 Tarihli Yasa, TİD, y.72,Haziran 2000, S.427, s.180,

³¹⁴ Roger Errara, Access to Administrative Documents in France: Reflections on a Reform, in Ed. Norman S. Marsh, Public Access to Government-Held Information: A Comparative Symposium, Lndon: Stevens&Son Ltd., 1987, s.93, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.337.

- Devletin emniyeti, kamu güvenliği veya kişilerin güvenliğine,
- Paraya ve kamu kredilerine,
- Yetkili İdare tarafından izin verilmedikçe, yargı organları önünde başlatılmış prosedürlerin yürütülmesine ve bu prosedürlerin hazırlık işlemlerine,
- Vergi ve gümrük suçlarının yetkili birimlerce araştırılmasına,
- Genel olarak kanun tarafından korunan gizliliklere, zarar verecek belgelere erişilemez³¹⁵.

Fransa'da 1 Ocak 1980 yılında yürürlüğe giren, Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu; hem halkın bilgilendirilmesini, hem bilgisayarda hem de elde işlenen fişlerin kişilerin özel hayatına zarar vermemesini ve özel hayatın korunmasını düzenlemektedir. Kanun İdarenin gizli uygulamalarıyla mücadele etmeyi hedeflerken Kanun, isteyen herkesin dokümanları inceleyerek, bilgilendirilmelerini bir hak olarak kabul etmiş ve vatandaşlara bir takım serbestlikler getirmiştir³¹⁶.

Fransa'da birbiri ardına çıkartılan yasalar, bilgi edinme hakkını, temel bir ilke haline getirerek bu haktan yalnızca vatandaşların değil; Fransa'da sürekli veya geçici olarak ikamet edenler, dernekler şirketler, sendikalar gibi çeşitli grupların da faydalanabilmesi sağlanmıştır³¹⁷. Kişiler merkezi veya mahalli İdarelerin elinde bulunan yazılı belgeler ses ve görüntü kayıtları, bilgisayar kayıtlarına serbestçe ulaşabilmekte ve onları inceleyebilmektedirler.

Ayrıca yasama faaliyetleri, idari yargılama ve Danıştay görüşleri, Sayıştay belgeleri ile Mediateur'a gönderilen şikâyet dilekçeleri gibi belgeler Fransa'da bilgi edinme hakkı kapsamı dışında yer almaktadır³¹⁸. Fransa'da bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin çeşitli istisnaları 1978 tarihli Bilgiye Erişme

³¹⁵ Errara, a.g.e., s.104, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.340.

³¹⁶ Cemil Kaya, a.g.e s.334.

³¹⁷ Yüksekli, a.g.e., s.87-88.

³¹⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.89.

Kanunun 6 ncı maddesinde yer alan ve bilgi ve belgeye erişimi kısıtlayan istisnai durumlar başlığında sıralamak mümkündür³¹⁹:

- Hükümet görüşmelerinin ve yürütme yetkisi kapsamındaki otoritelerin gizliliğine zarar verebilecek olanlar,
- Milli birlik ve ulusal savunma gizliliğine zarar verebilecek olanlar,
- Fransa’da dış politikanın yürütülmesine zarar verebilecek olanlar,
- Kamu, devlet ve kişi güvenliğini tehdit edebilecek bilgi ve belgeler,
- Ülkenin ekonomi politikasına zarar verebilecek bilgiler,
- Maliye ve gümrük işlerinin düzenlemelerine zarar verebilecek belge ve bilgiler,
- Yargıya intikal eden konuların açıklığa kavuşturulmasını ve yürütülmesini engelleyebilecek bilgi ve belgeler,
- Kanunlar tarafından koruma altına alınmış bilgi ve belgeler,
- Özel hayat, tıbbi gizlilik, bir kişi hakkında yargı ve değerlendirme içeren dokümanlar ise sadece ilgili kişiye verilmektedir.

Fransa’da 1978 tarihinde çıkartılan Bilgiye Erişim Kanunu uyarınca bilgi edinmede ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek amacıyla “İdari Bilgilere Erişim Komisyonu –La Comission d’Acces aux Documents Administratifs (CADA) kurulmuştur.

Fransız BEHK’nun uygulanması çerçevesinde, bilgilere ulaşma bazı şartlara bağlanarak güvencelerle de donatılmıştır. “Yerinde inceleme ve bilgilenme, hizmetlerin yürümesini engellemek ve büroları rahatsız etmemek için bir düzenlemeye tabi tutulabilir, ama kesinlikle yasaklanamaz” hükmü getirilerek Kanunun uygulamasının çerçevesi belirlenmiştir³²⁰. Kanun, kişilere ilgili bilgi ve belgeleri inceledikten ve bilgilendikten sonra cevap verme hakkı tanımaktadır. Çünkü eğer isterse kişi, çelişkili sonuçlara sahip bir idari dokümanın içeriğini bilme hakkına ilaveten söz konusu dokümanın ekine gözlemlerini ve düşüncelerini ekleme hakkına sahip olmalıdır.

³¹⁹ Bkz. Özkan, Fransa’da idari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına ilişkin Düzenlemeleri, s. 285.

³²⁰ Yüksekli, a.g.e., s.90.

Fransa'daki Bilgiye Erişim Yasasına göre; bilgi talep eden kişi, isterse bilginin yer aldığı belgenin bir kopyasını alabilir, isterse de yerinde ücretsiz olarak incelemede bulunabilmektedir. Kanun; istisnalar dışında kalan belgelere ulaşma talebi olduğunda, bireylere istedikleri dökümanın verilmemesi halinde yargıya başvurma hakkı da tanımıştır. Aralık 1978 tarihli Kararname ile oluşturulan ve kanunun uygulanmasını izlemekle görevli CADA bu konuda önemli rol oynamaktadır³²¹. Çünkü CADA uyuşmazlıklarda yargıya gitmeden önceki en önemli aşamayı oluşturmaktadır.

Bilgiye Erişim Yasası'ndan faydalanmak isteyip İdareden istediği bilgiyi yeterli ölçüde temin edemeyen yahut talebi reddedilen, red gerekçesini yeterli bulmayan kişiler CADA'ya başvurumaktadırlar³²². Başvuru yapıp CADA'nın görüşü alındıktan sonra konu yargıya intikal ettirilmektedir. CADA, Bilgiye Erişim Kanununun uygulanmasını incelemek ve bununla ilgili yıllık rapor hazırlamakla görevli bir komisyon olup bilgi edinme hakkını kullanmalarına kolaylık sağlarken, belgenin açıklığı ve gizliliği konusunda şüpheye düşülmesi durumunda yol gösterici olmaktadır.

Sonuç olarak, anlaşılıyor ki yeni İdare anlayışı zaman içerisinde Avrupa'da etkisini göstermiş, bu İdare anlayışının güç aldığı özgürlük, kardeşlik ve eşitlik (liberty, fraternity, equality) gibi kavramlar Avrupa'da ve dünyada önemli anlayış değişikliklerine yol açmıştır³²³. Bu bağlamda Fransa da diğer ülkeler gibi değişime ayak uydurmaya çalışmıştır.

³²¹ Eken, **Yönetimde**, a.g.e.,s.92.

³²² a.g.e., s.91.

³²³ Reha Taşkesen, **Avrupa Birliği Hukuku'nun Türk İdaresi Hukuku'na Etkisi**, Ankara, 2008.

2.5 İngiltere’de Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı

2.5.1 Tarihi Gelişimi

Halkın kişisel haklarının tanındığını belirten ilk siyasal belge, 1215 tarihli Magna Carta olmuş fakat İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmadığından bu metin yazılı somut bir metin olarak değerlendirilememektedir³²⁴. Bu nedenle ilişkiler ve güçler dengesi, tarihsel süreç içerisinde kendiliğinden belirlenmiş ve gelenek olarak günümüze kadar ulaşmıştır.

İngiltere Anayasası, yerleşik hukuk normları, yasalar, yasa gücünde olan mahkeme içtihatları, anayasal teamüller ve antlaşmalar gibi hukuksal düzenlemelerden oluşmaktadır³²⁵. Siyasal ve idari teamüller neticesinde “güçler ayrılığı” ilkesi doğmuş ve odağına “parlamento egemenliği” ilkesi yerleşmiştir.

İngiltere’de hukukun bir bütün olduğu, “ortak hukuk” sistemi olup ortak hukuk sisteminde ilke olarak devlet dahil, hukukun tüm öznelere eşit kabul edilmektedir³²⁶. Kabine parlamentoya karşı sorumlu olup merkezin çevre üzerinde belirgin bir üstünlüğü vardır³²⁷. Temel hak ve özgürlükleri belirleyen yazılı bir anayasaya olmadığı için, kişisel özgürlükler ve kamu otoriteleri arasındaki ilişkilerde hukukun üstünlüğü kavramı önemli bir yer tutmaktadır³²⁸.

Çok güçlü bir “gizlilik” kültürüne sahip olan İngiltere’de, halkın resmi belgelere ulaşması, lüzumsuz kabul edilmektedir. İngiltere’de, şeffaflık demokrasinin vazgeçilmez unsurunu teşkil etse de uzun olarak İdareler açıklama yolunu seçmedikçe bütün resmi belgelerin gizli tutulması usulü benimsenmiştir³²⁹. Gizlilik kuralları, genel bir idari usul kanunu ve bilgi edinme kanunu bulunmaması, İdarenin sadece istediği bilgiyi istediği dönemde halka sunmasına neden olmuştur.

³²⁴ Yüksekli, a.g.e., s.97.

³²⁵ Selahattin Ateş, ‘İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri’, **Türk İdare Dergisi**, S.457, 1979, s.4.

³²⁶ Yüksekli, a.g.e., s.97.

³²⁷ Yüksekli, a.g.e., s.97.

³²⁸ Yüksekli, a.g.e., s.97.

³²⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.362.

İngiliz yönetimindeki bu gizlilik kültürü, 1911 tarihli Resmi Gizlilikler Kanunu (Official Secrets Act) ile desteklenmiştir. Kanun, önemine ve kamu yararına bakılmaksızın bütün resmi bilgileri korumaktadır³³⁰. 1968 yılında Fulton Raporu'nda karar alma sürecinin çok gizli olması ve bu durumun kamu yararına olmadığı tespit edilmesi sonucu Resmi Gizlilikler Kanunu gözden geçirilerek 1972 tarihli Franks Raporu hazırlanmıştır³³¹. Bu rapor ile çok büyük gizlilikler içinde işleyen veya bilgi hizmetlerini propaganda faaliyetlerine dönüştüren hükümetin vatandaşının gözünde güvenilirliğini yitirmesi ve Resmi Gizlilikler Kanunu'nda bir takım hususların değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yönetimde şeffaflığa yönelik gelişmeler 20 nci yy.ın sonlarına doğru hız kazanmıştır³³². Sırasıyla 1977 “Croham Direktifi”, 1978’de Clement Freud ve Frank Hooley tarafından Avam kamarasına sunulan Bilgi Edinme Kanunu teklifleri, 1984 yılında Bilgi Edinme Hakkı kampanyası bağlamında sunulan diğer teklifler ciddi gelişmeleri beraberinde getirmiştir.

İngiltere’de, 1984 yılında ilgililerin kendileri haklarındaki verilere erişme hakkı veren Veri Koruma Kanunu (Data Protection Act) , 1985 yılında Mahalli İdareler (Bilgilere Erişme) Kanunu kabul edilmiştir³³³. 1987 tarihli Kişisel Dosyalara Erişme Kanunu (Access to Personal Files Act), 1988 tarihli Tıbbi Raporlara Erişme Kanunu (Access To Medical Reports Act), 1988 tarihli Çevre ve Güvenlik Bilgileri Kanunu (Environment and Safety Information Act) çıkarılmıştır³³⁴.

Şeffaf yönetim sürecindeki gelişmeleri, 1990 tarihli Sağlık Kayıtlarına Erişme Kanunu (Access to Health Records Act), 1992 yılında “Bilme Hakkı” (The Right to Know) ile ilgili kanun teklifi, 1992 tarihli Çevresel Bilgi Düzenlemeleri

³³⁰ Cemil Kaya, a.g.e s.362.

³³¹ Cemil Kaya, a.g.e s.363.

³³² Cemil Kaya, a.g.e s.363.

³³³ Valerie Finch- Christine Ashton, Administrative Law in Scotland, Edinburg 1997, s.134, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.363.

³³⁴ John Macdonald ve Clive H. Jones, **The Law of Freedom of Information**, Oxford University Press , 2003, s.13, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.364.

(Environmental Information Regulations), 1993 tarihli “Açık Yönetim” (Open Government) kitapçığı izlemiştir³³⁵.

1995 tarihli “Ulusal Sağlık Hizmetlerinde Açıklık Hakkında Uygulama Kodu” (Code Of Practice on Openness in the National Health Service) yürürlüğe girmiştir³³⁶. 1996 yılında İdare İçin Parlamento Görevlisi (Ombudsman) Seçme Komitesi (The Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration), “Açık Yönetim” (Open Government) adlı bir rapor yayınlayarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun yürürlüğe girmesini tavsiye etmiştir.

İngiltere’deki Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, İskoçya hariç Galler ve Kuzey İrlanda için geçerli olup Merkezi İdare Birimleri, Parlamento Kuzey İrlanda Meclisi, Galler Meclisi, Kralın askeri kollukları gibi kurumlar bu yasanın kapsamı içinde yer almaktadır³³⁷. 2000 tarihli İngiltere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, seksen sekiz madde, sekiz bölümden oluşmakta olup birinci bölüm kamu otoriteleri tarafından tutulan bilgilere erişmeden, ikinci bölüm istisnalardan, üçüncü bölüm Bilgi Görevlisi ve Lord Chancellor’un görevlerinden, dördüncü bölüm yükümlülükleri yerine getirmeye zorlamadan, beşinci bölüm müracaatlardan, altıncı bölüm Kamu Kayıtları Ofisi ve Kuzey İrlanda Kamu Kayıtları Ofisindeki kayıtlardan ve tarihi kayıtlardan, yedinci bölüm 1998 tarihli Veri Koruma Kanununda yapılan değişikliklerden, sekizinci bölüm diğer hükümler ve eklerden oluşmaktadır³³⁸. Böylece mevzuat anlamındaki düzenlemelerle tarihi gelişimi paralel olarak izah etmiş bulunmaktayız.

³³⁵ John Macdonald ve Clive H. Jones, s.14, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.365.

³³⁶ Macdonald ve H. Jones, a.g.e., s.15, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.366.

³³⁷ Yüksekli, a.g.e., s.98.

³³⁸ Cemil Kaya, a.g.e s.367.

2.5.2 İngiltere’de Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı ve Sınırları

Bu kanunla bireyler, kamunun elindeki resmi bilgi ve belgeleri görme ve onları elde etme hakkına sahiptirler. Bilgi taleplerinde bireyler, müracaatlar yazılı yapmalı ve ad, soyad, adres ve istediği belgenin tam olarak hangisi olduğunu belirtmelidir. Bireylerin İngiliz vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın kanunun yürürlüğe girmesinden önce ve sonra tutulan bilgiler hakkında bilgi elde etmek hakları vardır³³⁹.

Bilgi isteme amacıyla İdareye müracaat eden kişinin istediği bilgiye şu hallerde cevap verilmeyebilir:

- Başka yollarla elde edilebilecek bilgiler (m.21)
- Gelecekte yayımlanması öngörülen bilgiler (m.22)
- Güvenlik işleriyle ilgili İdarelerce elde edilen bilgiler (m.23)
- Milli güvenlikle ilgili bilgiler (m.24)
- Savunma ile ilgili bilgiler (m.26)
- Uluslararası ilişkilerle alakalı bilgiler (m.27)
- Birleşik Krallık içerisindeki ilişkilerle ilgili bilgiler (m.28)
- Ekonomi ile ilgili bilgiler (m.29)
- Kamu otoritelerince yürütülen soruşturmalar ve ceza kovuşturmaları ile ilgili bilgiler (m.30)
- Hukukun uygulanması ile ilgili bilgiler (m.31)
- Mahkeme kayıtları vb. ile ilgili bilgiler (m.32)
- Hesapların denetimi ile ilgili bilgiler (m.33)
- Parlamentoaya ait imtiyazla ilgili bilgiler (m.34)
- Hükümet politikasının formüle edilmesi vb. ile ilgili bilgiler (m.35)

³³⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.367.

- Kamu işlerinin etkin şekilde yürütülmesini engelleyen bilgiler (m.37)
- Kraliçe vb. ile yapılan görüşme ve yazışmalarla ilgili bilgiler (m.37)
- Sağlık ve güvenlikle ilgili bilgiler (m.38)
- Çevre ile ilgili bilgiler (m.39)
- Kişisel bilgiler (m.40),
- Gizlice elde edilen bilgiler (m.41)
- Hukuk mesleği imtiyazı ile ilgili bilgiler (m. 42)
- Ticari çıkarlarla ilgili bilgiler (m.43)
- Açıklanması diğer düzenlemelerle yasaklanan bilgiler (m.44).

Kapalılık kültürünün yoğun bulunduğu İngiltere’de sınırlamalar, durum nezdinde diğer ülkelere oranla daha ayrıntılı bir şekilde belirlenmiş olsa bile; şeffaflıkla ilgili ciddi adımların atıldığı tarihi süreç göz önünde tutulduğunda anlaşılmaktadır.

2.6 İsveç’te Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı

2.6.1 Tarihi Gelişim

Genel anlamda “demokratik devlet” anlayışının 1789 Fransız devrimiyle ortaya çıktığı kabul edilmekle beraber, bu tarihten çok daha önce de Avrupa’da demokratik yapıların varlığı bilinmektedir³⁴⁰. Bunun en güzel örneği, İsveç’te 1718’de başlayan parlamenter sistemdir. 1766’da çıkarılan "Resmi Belgelerin Yayınlanması Hakkında Kanun” bu sistemin bir ürünü olup bu kanuna göre belgelerin buldukları yerlerde kopyalarının yapılması³⁴¹ ya da onaylı kopyaların sağlanması için tüm arşivlere giriş serbest bırakılmıştır. Böylece belgelere erişim ile ilgili en mühim adımlardan bir tanesi atılmıştır.

³⁴⁰ Yüksekli, a.g.e., s.93.

³⁴¹ Yüksekli, a.g.e., s.93.

1772'de Resmi Belgelerin Yayınlanması Hakkında Kanun askıya alınmış ve 1809'da yeniden yürürlüğe konulmuştur. İsveç'teki 1766 yılında kabul edilen ve günümüze kadar gelen kanunun bugünkü versiyonu 5 Nisan 1949 tarihli Basın Özgürlüğü Kanunu olmuştur ve diğer ülkelerdeki benzer kanunlara emsal oluşturmuştur³⁴².

Bilgi Edinme Hakkında Kanunun konusunu oluşturan bilgi edinme hakkı ile ilgili ilk yasal düzenleme İsveç'te, basını herkes için özgür kılan Basın Özgürlüğü Yasası'nda bulunmaktadır.

Şeffaflık ve bilgi edinme hakkı ile ilgili bir diğer hak, bireysel öğrenme hakkı olup ilk kez, İsveç'te 1776 yılında, ardından 1786 Virginia Bildirgesi ve 1789 Fransa İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile anayasal nitelikte bir hak olarak tanınmıştır. Bilgi alma hakkı, çağdaş ve uygulanabilir anlamda ilk olarak 1973 yılında çıkan Veri Kanunu ve 1980 yılında çıkan Gizlilik Kanunu ile düzenlenmiştir³⁴³.

Gizlilik Kanunu'na göre bireylerin şahsi ve iktisadi yaşamlarının korunması esastır. Bu bağlamda 1949 tarihli Basın Özgürlüğü Hakkındaki Kanun anayasal nitelikte sayılmakta ve İsveç vatandaşlarının idari belgeleri öğrenmesini güvence altına almaktadır³⁴⁴.

Günümüz şartlarında İsveç'te resmi belgelere ulaşmak yaşamın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Son zamanlarda İsveç hükümeti, ulusal hükümet, il konseyleri, belediyeler ve ticaret birlikleri temsilcilerini şeffaflık konusunda cesaretlendirmek için “Şeffaf İsveç Kampanyası” adı altında bir kampanya başlatılarak kamu sektöründe şeffaflığın arttırılmasını, kamuoyunun bilinçlendirilmesini ve aktif vatandaş katılımının sağlanması ile idari belgelerin kamuya olabildiğince açık olması yönünde çalışmalar hedeflenmektedir³⁴⁵.

³⁴² Yüksekli, a.g.e., s.93.

³⁴³ Cemil Kaya, a.g.e s.309.

³⁴⁴ Yüksekli, a.g.e., s.93.

³⁴⁵ Yüksekli, a.g.e., s.94.

2.6.2 İsveç'te Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı

İsveç'te resmi belgelere erişim başvurusu kamu otoritelerine yapılmakta olup tüm İsveç vatandaşları ve İsveç'te sürekli olarak ikamet eden yabancılar, resmi belgelere erişim hakkına sahiptirler. Başvuru için belgenin resmi belge niteliğine sahip olması gerekmektedir.

Belge kavramı; İsveç kanununda yazılı, görsel ve işitsel bir nesne olarak ifade edilmektedir. Kamu otoritesinin elinde bulunan ve herhangi bir kamu otoritesi tarafından düzenlenen belgeler resmi belge olarak kabul edilmektedir³⁴⁶. Kanuni herhangi bir sınırlama olmadıkça her türlü belgeye erişim hakkı mevcuttur.

İsveç'te, insanlara tanınan bilgi ve belgelere ulaşma hakkı geniş olsa da elbette ki istisnaları mevcuttur. Ulusal güvenlik, dış ilişkiler, ekonomik politika, idari otoritelerin denetleme işlemlerini gerçekleştirmek amacıyla oluşturdukları politikalar, mahremiyet ile bitki ve hayvan türlerinin korunması gibi bazı durumlarda bilginin açıklanması zorunluluğu bulunmamaktadır.

1 Ocak 1981 tarihinde yürürlüğe giren Gizlilik Kanununda, hangi belgelerin gizli tutulması gerektiği açıkça ifade edildiğinden gizli tutulması gereken belgelerin açıkça belirlendiği bu kanun ile hükümetin, belgelerin gizli tutulması konusundaki karar verme yetkisi ortadan kalkmıştır.

Bilgi edinme talebinde bulunan kişi, ilgili kamu kurumuna sözlü ya da yazılı olarak müracaat edebilir³⁴⁷. Bilgi talebi üzerine belgeyi nezdinde bulduran kurum cevap vermektedir. Talebin geri çevrilmesi halinde, genel İdare mahkemelerine başvurma yolu açık olup bu başvurunun da sonuç vermemesi halinde, Üst İdare Mahkemesi'ne başvuruda bulunma hakkı söz konusudur³⁴⁸. Bilgiye erişim talebinde red kararına karşı yargıya başvurabilme hakkının tek istisnası yazılı olarak bir bakan tarafından bu kararın verilmiş olmasıdır. Bu durumda kişi ancak konuyla ilgili olarak hükümete başvurarak hakkını

³⁴⁶ Yüksekli, a.g.e., s.94.

³⁴⁷ Cemil Kaya, a.g.e., s.317.

³⁴⁸ Yüksekli, a.g.e., s.95.

arayabilir³⁴⁹. Anlaşıyor ki, bilgiye erişim yolu bazı istisnalarla kısıtlı olsa da farklı çözümlerle uzlaşa sağlanmaya çalışılmıştır.

Ayrıca “anonim kalma hakkı” adı verilen kural gereği, belge talebinde bulunan birey, kimliğini belirtme zorunluluğuna sahip olmayıp talep ettiği bilgi veya belgeyi hangi amaçla kullanacağını da açıklamak zorunda değildir. Sadece birey tam ve ayrıntılı olarak neye ulaşmaya çalıştığını belirtmek zorundadır³⁵⁰. Talebin yerine getirilme süresi konusunda kesin bir hüküm bulunmamakta olup Kanun’da “en kısa süre içinde talebin gerçekleştirilmesi” şeklinde genel bir ifade yer almaktadır³⁵¹.

2.7 Avrupa Konseyi Şeffaflık Düzenlemeleri

Avrupa Konseyi, üyeleri arasında ortak bir hukuk oluşturma amacı güden uluslararası bir kuruluş olup Avrupa Birliğinin organı olan Konsey ile alakası bulunmamaktadır³⁵².

Şeffaflık alanında ilk somut adımlar, Avrupa Konseyi tarafından 1970’lerden sonra atılmıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İdare hukuku alanında, 1977 yılında bir karar alarak bilgi ve belgelere erişim, İdarenin kararlarının gerekçelendirilmesi, dinlenilme hakkı gibi ilkeler benimsemiştir³⁵³. Bu karar, birçok Avrupa ülkesinin gündemini meşgul eden bilgilerin kamu gücü tarafından halka iletilmesi zorunluluğu ve bilgi alma hakkı konularının konuşulduğu 21-23 Eylül’de Konsey’e katılan üyelerin katılımıyla hayat bulan toplantıda alınmıştır. Kararla İdarenin elindeki bilgi ve belgelere erişim oy birliği ile kabul edilerek sadece siyasi olarak değil, idari anlamda da, demokratikleşme hususunda da önemli bir adım atılmıştır.

³⁴⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.317.

³⁵⁰ a.g.e.

³⁵¹ Yüksekli, a.g.e., s.96.

³⁵² Akdoğan, a.g.e., s.18-20.

³⁵³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.61.

Avrupa Konseyi'nin şeffaflıkla ilgili önemli bir diğer kararı, 1981'de kabul ettiği³⁵⁴ özel olarak kamu yönetimlerinin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma hakkını düzenleyen tavsiye kararıdır. Karara göre bilgilere ulaşma eşitlik temelinde sağlanmalı dolayısıyla keyfiliğe yer verilmemelidir³⁵⁵. Reddedilme halinde ise red olunan karar gerekçelendirilerek yargıya intikal etmektedir.

1984 tarihli “Bireysel Nitelikli Verilerin Otomatik İşlenmesinde Kişilerin Korunması İçin Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, İdarenin kişilerle ilişkisini düzenlemektedir. Bu çerçevede, İdarenin kişiler hakkında tuttuğu fişler ve bireysel özgürlüklerin çatışması halinde bilgi işlem sistemi dâhilinde çizilecek sınır netleştirilmektedir. Sözleşme ile korunan kişisel bilgilerin korunmasında ilke ve hedeflerin belirlenerek sınır ötesi veri değişimi, koruma ve düzenlemeden geçirilmektedir. Başka bir karara göre kamu yönetiminin sorumluluğu hakkındaki diğer bir tavsiye kararı ile demokrasi ve şeffaf yönetimin gelişimine ciddi katkılarda bulunmaktadır.

Benzer şekilde, Avrupa Topluluk Konseyi'nin 1990 yılında belirlediği, “Çevre Konusundaki Bilgilere Ulaşma Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi”ne de bilgi, belge ve verilere ulaşma³⁵⁶ ile ilgili hüküm konularak şeffaflık ilkesi vurgulanmıştır.

Bu kararlar çerçevesinde şeffaflığı şu şekilde ifade edebiliriz.³⁵⁷ Özel bir sebebe dayanma mecburiyeti olmaksızın herkesin talepte bulunduğu takdirde idari makamdan bilgi alabilmesi ve bu talebin makul süre içinde yerine getirilerek bilgi vermenin herkese eşit biçimde “uygun biçimlerde ve vasıtalarla” yapılmasıdır. Bu tanımla, Avrupa Konseyi'nde şeffaflık ilkesini esas olarak, bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, idari usul çerçevesinde bilginin alınması ve bunun mevzuatla düzenlenerek meşrulaştırılması olarak izah etmek doğru olacaktır.

³⁵⁴ 81-19 nolu 25 Kasım 1981 tarihli karar.

³⁵⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.62.

³⁵⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.32.

³⁵⁷ Akdoğan, a.g.e., s..

2.8 Uluslararası Şeffaflık Sıralaması

Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum) 1996 yılında yaptığı bir araştırmada, yolsuzluk ve yönetimde açıklık konusu araştırarak dünyada 49 ülkede yolsuzlukların ve yönetimde şeffaflığın boyutlarını ölçmeye çalışmıştır³⁵⁸. Bu araştırmanın sonuçları net olarak göstermektedir ki yönetimde şeffaflığın olduğu ülkelerde yolsuzluklar en alt düzeydedir.

Dünya Ekonomik Forumu tarafından yayınlanan rapordaki verileri, bir matris üzerinde gösterdiğimizde yolsuzluklar ile İdarede şeffaflık arasındaki ilişki, yolsuzlukların fazla olduğu ülkelerde yönetimde şeffaflığın yeterli düzeyde olmadığını ve İdarede gizliliğin hâkim olduğunu göstermektedir.

Venezuela, Rusya, Kolombiya, Filipinler, Hindistan, Meksika, Çin, Yunanistan, İtalya, İspanya, Macaristan, Polonya gibi ülkelerde yönetimde şeffaflığın oldukça yetersiz olduğu ve bu ülkelerde yolsuzlukların yaygınlaştığı görülmektedir. Bu ülkelere Türkiye de dahil durumdadır³⁵⁹.

Yönetimde şeffaflığın en yüksek düzeyde olduğu ülkeler ise Lüksemburg, Yeni Zelanda, Singapur, Norveç, İsviçre, Finlandiya, İrlanda, İngiltere olup bu ülkelerde yolsuzluklar en alt düzeydedir.

Anlaşıyor ki yolsuzluklar ile yönetimde şeffaflık arasında çok yakın bir ilişki olup bu anketin neticesinde bu gerçek açıkça görülüyor.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (International Institute for Management Development) adlı sivil toplum kuruluşu tarafından yapılan anket çalışmasında çeşitli ülkelerde İdarede açıklık/şeffaflık ve gizlilik durumu tespit edilmeye çalışılmıştır. Tamamen ankete dayalı olan araştırma sonuçlarına göre kamu yönetiminin en şeffaf olduğu ülke olarak Yeni Zelanda tespit edilmiştir. Bu

³⁵⁸ Coşkun Can Aktan, 'Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık', <http://www.belgeler.com/blg/1a06/kamu-yonetiminde-seffalik-ve-bilgi-edinme-hakki-cercevesinde-bilgi-edinme-hakki-kanunu-nun-uygulama-surecinin-degerlendirilmesi-transparency-in-public-administration-and-assesment-of-implementation-process-of-freedom-of-information-act-within-the-context-of-freedom-of-information>.

³⁵⁹ Eken, Yönetimde, a.g.e.

ülkeyi Singapur, Norveç, Finlandiya, Kanada, Hong Kong, Hollanda, Malezya, Lüksemburg, Danimarka, Çin, Brezilya gibi ülkeler izlemektedir.

Şeffaflığın çok yetersiz olduğu farklı bir ifadeyle İdarede gizlilik ve örtbasın hakim olduğu ülkelerin başında ise Kolombiya gelmektedir. İkinci sırada Polonya, üçüncü sırada Türkiye, dördüncü sırada ise Rusya gelmektedir. Nitekim anketteki veriler bilimsel olmayıp sıralama, ankete katılan bireylerin kanaatlerini yansıtmaktadır. Fakat bu sonuçlar yine de uluslararası çevrelerde gerek rüşvet ve yolsuzluklar gerekse kamu yönetiminin işleyişi, bürokrasi ve kırtasiyecilik vs. yönlerden Türkiye'nin de itibarının pek iyi olmadığını göstermektedir³⁶⁰.

Ayrıca şeffaflığın desteklenmesi ile ilgili alanda uluslararası platformda yolsuzlukla mücadele alanında kabul edilmiş olan temel sözleşmelerin kabul edilmesi ve tavsiye kararlarına uyulması yerinde bir tedbir olacaktır. Bu alanda kabul edilen en temel belgelerden bazıları da;

- Mali Eylem Görev Grubu 40 Tavsiye Kararları (FATF-1990),
- OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair Sözleşme (1997),
- Yolsuzluk Hakkında Avrupa Konseyi Medeni Hukuk (1999) ve Ceza Hukuku (1998) Sözleşmeleridir.

Bütün bu belgeler ve tespitlerden görüleceği üzere şeffaflık ilkesinin dünyadaki durumu ortaya konularak yeterli bir şeffaf İdare anlayışının oturmadığı ortadadır. Yine de, hem uygulamadaki hem de mevzuattaki bahsettiğimiz gelişmeler, kapalı İdare anlayışının kısmen de olsa değiştiğini göstermekte ve bizleri konu üzerinde iyice düşünmeye sevk etmektedir.

³⁶⁰Aktan, a.g.m.

3 AVRUPA BİRLİĞİ İDARE HUKUKU DÜZENLEMELERİNDE ŞEFFAFLIK İLKESİ

3.1 Genel Olarak

Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletlerde hem merkezi hem de milli seviyede gerçekleşen yönetim³⁶¹, vatandaşlar tarafından özellikle medya yoluyla ve akademisyenler tarafından sürekli gözlenmektedir. Böylece, Avrupa kurumları ve onların faaliyetleri hem şekil hem de esas bakımından denetlenerek vatandaşlar ve siyasetçiler düzeyinde meşruiyet kazanmaktadır.

AB İdare Mevzuatı, uluslararası hukukçular gözünde önceleri uluslararası bir örgütlenme şeklinde algılanırken; ATAD'ın 1960 ve 1970'li yıllarda verdiği kararlarla “*sui generis*” bir hukuk sistemi olarak kabul edilmektedir³⁶². Avrupa bütünleşmesini hukuk aracılığı sağlamayı amaç edinen AB İdare Mevzuatı, “Yönetim Hakkında Beyaz Kitap”³⁶³ ile İdare usulünü açıklamaktadır. Bu bağlamda politika belirlemek ve mevzuat tasarısı hazırlamaktaki yetki doğrudan Komisyona aittir. Bu tasarılar, Avrupa Parlamentosu (AP) ve Bakanlar Konseyi'nin incelemesinden geçerek kabul edilmekte ve bu konuda uygulamada Komisyon ve üye devletler yetkilidir. Hukuki uyumsuzluklarda ise anahtar rolü, ATAD ve üye devletler üstlenmektedir.

AB İdare mevzuatında, İdare olmakla birlikte gerçekleşen getiriler önemlidir³⁶⁴: Birincisi, “*Topluluk hukukunun önceliği ilkesi*”, başka bir ifadeyle üstünlüğün ATAD'ın kararları ile de geliştirilmiş topluluk hukukunda olması ilkesidir. İkincisi, ön karar usulü ile milli mahkemelerin ATAD'a başvurarak milli sistemlerle birlik arasında hayati bir bağ kurulmasıdır. Çünkü AB'nin yönetimi, hem AB hem milli düzeyde hem de tüm Avrupa vatandaşları ve adayları için

³⁶¹ Işıl Özkan, a.g.e., s.324.

³⁶² Işıl Özkan, a.g.e., s.325.

³⁶³ European Commission, European Governance: A White Paper, COM, (201)428.

³⁶⁴ Işıl Özkan, a.g.e., s.325.

oldukça önem taşımaktadır. Ve bu önemi, İdare hukukunda uygulama ve icradaki hareketini önemli ölçüde etkilemektedir.

Avrupa Birliği, üye devlerin kurumlarına birçok alanda yansımaktadır. Bu nedenle İdare anlayışı, daha çok milli amaçlara hizmet eden ve buna göre belirlenmiş idari ve adli kurumların etkisiyle şekillenmektedir³⁶⁵. Tüm milli hukuklar, farklı karakterlere sahip olduğundan Topluluk sistemine uyumlu davranma kapasiteleri önemlidir.

AB’de yönetme yetkisi, Komisyon’a verilmiştir. Fakat yine de bazı icra ajans tasarrufları, AT 230’a göre Komisyonun işlemleriyle aynı etkiyi doğurduğundan çalışmalar milli ajanslarla tamamlanmalıdır. İdari anlamda yürütme sorumluluğu ise kamu veya kamu hizmeti yapan kuruluşlara verilerek uygulama tüzük gereği akitler yoluyla da yapılabilmektedir. Bu nedenle Komisyon, politika belirleme ve uygulama merkezi olsa her ne kadar da; farklı durumlar için tek bir idari usul bulunmamaktadır³⁶⁶. Bu anlamda, yeni idari reformlar söz konusu olup farklı sonuçların meydana geldiği, hareketli ve değişken bir yapı söz konusudur.

Söz konusu idari yapı açısından yeni yönetim algısının gelişmesiyle gündeme daha çok gelen şeffaflık ilkesi, AB’nin politika geliştirme usulünü genişletmektedir. Maastricht Anlaşmasından önce Avrupa Birliğinde şeffaflık ilkesi çok fazla ilgi görmeyip gündeme gelmeyen konulardan biridir. 1980’lerden itibaren az da olsa birtakım gelişmeler gözlemlenmiştir. 1984 yılında “Avrupa Topluluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması Hakkında Karar”, 1988 ve 1994 yılında kabul edilen benzer kararlar ile aynı yıl Avrupa Parlamentosu Avrupa Birliği Andlaşma Taslağına bazı konsey toplantılarının halka açık olması hükmü konulması yönünde gelişmeler söz konusu³⁶⁷ olmuştur.

³⁶⁵ Işıl Özkan, a.g.e., s.325.

³⁶⁶ A.g.e., s.326.

³⁶⁷ Resolution on the compulsory publication of information by the European Community. OJ, 2.7.1988, C 49, p.176, Aktaran: Edoardo Chiti, **The Right of Access to Community Information Under the Code of Practice: The Implications for Administrative Development**, EPL, vol.2, issue 3, September 1996, s.369; Cemil Kaya, a.g.e s.149.

Bu bağlamda, Avrupa Topluluklarını kuran Anlaşma'nın 255 inci maddesinde, *“Birliğin tüm vatandaşları ve üye ülkelerin birinde ikamet eden veya ikameti bulunan tüm gerçek ve tüzel kişiler Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine erişim hakkına sahiptirler”* hükmü bulunmaktadır³⁶⁸. Görülüyor ki AB, temel düzenlemesinde bilgi edinme hakkını ve şeffaflığı kabul etmiştir. Başka bir gelişme ise, Avrupa Komisyonu'nun somut girişimlerinden biri olan çevre konusuyla ilgili olup Konsey, 1988 ve 1990 tarihlerinde şeffaflık ilkesini doğrudan ilgilendiren iki direktif yayınlamıştır. Bunlardan birisi, 1988 tarihli *“Çevre Konusunda Haberleşme Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi”*dir. Direktife göre, İdarenin elinde bulunan çevreye ilişkin haber ve bilgilere ulaşma özgürlüğü ve bunun duyurulması Birlik genelinde sağlanmalıdır. Ayrıca çevreye ilişkin bilgi ve belgelere ulaşma hakkını, gerçek ve tüzel kişilere, menfaat ihlali şartını aramaksızın tanımak gerekmektedir³⁶⁹.

İkinci direktif ise 1990 yılında kabul edilen *“Çevre Konusundaki Bilgilere Giriş Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifidir*. Direktife göre, üye ülkeler yaptıkları düzenlemelerle hem çevreye ilişkin bilgi verme ödevini İdarenin yükümlülükleri arasına almış hem de kişilere bilgi edinme hakkı tanımıştır³⁷⁰. Avrupa Birliği'nde şeffaflık ilkesinin gelişmesinde, Hollanda ve Danimarka'nın ardından 1995 yılı sonrası özellikle bazı üye devletlerin İsveç ve Finlandiya'nın da büyük etkisi olmuştur.

Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce, ilk derece mahkemelerinin kararlarından da anlaşılacağı üzere, şeffaflık ilkesi ile ilgili kabul edilen gelişmeler, daha çok iyi yönetim ilkesi ve İdarenin iç işleyişi çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu konuyu, daha sonraki bir bölümde izah edeceğimiz için burada ayrıntılarına girilmemiştir.

2000 yılında kabul edilen Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 42 nci maddesinde *“belgelere erişim hakkı”* da ayrıca yer almıştır. Bununla birlikte, Amsterdam Anlaşması ile

³⁶⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.63.

³⁶⁹ Gürsel Özkan, a.g.e., s.58.

³⁷⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.63.

öngörülen Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu belgelerine erişme hakkı getiren 1049/2001 sayılı Tüzük, 2001 yılında kabul edilmiştir³⁷¹. Bu tür belgeler, hukuki ve zorlayıcı belgeler olup, hem hizmet verenleri hem de hizmet alanları etkilemektedir. Bu nedenle, şeffaflığı uygulanır kılmada oldukça mühimdirler.

Görüldüğü üzere, AB, üye devletlere yönelik tavsiye ve düzenlemeleri ile kendi kurumları içinde de bilgi edinme hakkını kabul etmiştir. Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından kabul edilen “*Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Dokümanlarına Halkın Erişimine İlişkin Düzenleme*”³⁷² şeffaflıkla ilgili çok önemli bir gelişme olup doğrudan bilgi edinme hakkı ile ilgilidir. Bu düzenleme ile AB kurumlarının oluşturduğu ve onlarda bulunan belgelerin erişme açık olmasını ilke olarak kabul etmektedir³⁷³. Bazı kamusal ve özel çıkarlar açısından istisna getirilerek yapılan düzenlemeye göre devletler de bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin kendi iç hukuklarına göre bir düzenleme yapmalıdırlar.

3.2 Avrupa Birliğinde Şeffaflık İhtiyacı

Hukuk devleti ilkesine dayanan çağdaş devletlerin demokrasi krizi, şeffaflık ve demokratiklik ilkelerine göre şekillenerek aşılmalıdır³⁷⁴. Böylece sadece hizmet alanların demokratik güvenceleri değil; İdarede karar verme sürecinin gelişmesi ve kamu gücünün kullanımında demokratik kontrolün sağlanması süreci de göz önünde bulundurulacaktır³⁷⁵. Bu bağlamda liberal demokrasilerin olmazsa olmaz unsuru olan İdare ile ilgili bilgi ve belgelere erişme hakkı, İdarenin vatandaşa karşı şeffaflığı yükümlülüğü ve bu hakkın kullanımının yasalarla güvence altına alınması demokrasi düzleminde en önemli adımlardan birisidir.

AB, yaşamakta olduğu şeffaflıkla ilgili “demokrasi açığı” yaratan krizi aşmak amacıyla AB kurumlarının kendi faaliyetlerini yürütürken daha şeffaf olacağı

³⁷¹ Cemil Kaya, a.g.e s.151.

³⁷² 30 Mayıs 2001 tarihli.

³⁷³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.64.

³⁷⁴ Halil Kalabalık, ‘Avrupa Birliği’nde Bilgi ve Belgelere Erişme Hakkı’, **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Edit. Turgay Berksoy ve Kadir Işık, Sermaye Piyasası Kurulu, Şubat 2006, s.161.

³⁷⁵ Kalabalık, a.g.m., s.161.

sözünü vermiştir³⁷⁶. Çünkü AB sisteminde kurumsal denge, kararların teknik özellikleri, kararlara nasıl erişildiği konusunda şeffaflığın olmaması, ortak dışışleri, güvenlik politikası, adalet ve içişleri açısından hesap verebilirlik zafiyeti teşkil etmektedir.

Şeffaflık ilkesi, şüphesiz ki Topluluk kurumlarının desteklediği bir değerdir; ancak Avrupa Birliği Hukuku'nun genel ilkeleri arasında sayılıp sayılmayacağı ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi'nin koruyacağı, temel ve mahkeme önünde yargılanabilir bir ilke olup olmayacağı bugün dahi belirginleşmemiştir³⁷⁷. Bu nedenle şeffaflık ilkesi, halen belirgin bir eksiklik ve ihtiyaçtır

Şeffaflık ilkesi, birçok değere şemsiye işlevi görmektedir. Bunlardan birincisi, belgelere ulaşmak ya da en azından bilgi edinmektir. İkincisi, kararı kimin aldığını ve nasıl aldığını bilmek; üçüncüsü, kararı veren yetkilinin işin yapılışı ve usulü konusunda yetkin olması ve bu bağlamda kabul edilebilir olmasıdır. Bir başka işlevi ise, danışmadır. Özellikle komisyon bu konuda çok iyidir. Son işlevi ise, gerekçelendirme görevidir³⁷⁸. Tüzük, direktif ve kararlar için özellikle dayandıkları sebepleri açıklamalarını istemektedir. Tüm bu değerler, yirmi birinci yüzyılda gerekliliği oluşturduğundan, ilkenin önemi ön plan çıkmaktadır.

AB'de gerçek anlamda demokrasinin sağlanabilmesi için, şeffaf olan yeni yönetim anlayışına geçmek şarttır. Bu bağlamda, eski sorunlara yeni çözümlerin uygulandığı, değişimin üç farklı seviyede gerçekleşmesinin hedeflendiği bir sistem olmak zorundadır³⁷⁹. Bu sisteme göre, ilk olarak, yerleştirme doğru tekniklerle yapılmalı, ikinci olarak belge ve kurumlar değişmeli, son olarak amaç ve hedefler değişmelidir. Günümüzde hedeflenen bu sistemin ikinci ve üçüncü basamakları maalesef farklılık getirmemiş olup birinci aşamada bir yenilik yapılmayacaktır.

³⁷⁶ Edit. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul: Kitap Yayınevi, Nisan 2005, s.336.

³⁷⁷ Paul Craig & Grainne de Búrca, **EU Law, Text, Cases and Materials**, London: Oxford University Press, Third Edition, 2003, s.395, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.151.

³⁷⁸ Işıl Özkan, a.g.e., s.328-329.

³⁷⁹ Işıl Özkan, a.g.e., s.326.

3.3 Avrupa Birliğinde Şeffaflığın Tarihsel Gelişimi

Fransız Devrimi'nin sonuçları, Avrupa'daki İdare anlayışını 20 nci yüzyılın birinci yarısında da etkilemeye devam etmektedir. Bu sebeple ulus-devlet anlayışının egemen olduğu AB İdare yapılanmasında, yetkilerin ağırlıklı olarak merkezde toplandığı görülmüştür³⁸⁰. İkinci Dünya Savaşı sonrası iç ve dış çatışmalara neden olan ulus-devlet anlayışı ve idari yapılar sorgulanmaya başlandığında dünyada ve Avrupa'da geçerli olan geleneksel İdare anlayışı da sorgulanmaya başlanmıştır.

Bu çerçevede, İdarenin yapılanmasına ilişkin esaslar ile kamusal yetkilerin ve kamusal kaynakların kullanılması yöntemlerinin incelenmesi gerekli olmuştur. Temel İdare (devlet) geleneklerini dört şekilde sıralamak mümkün olmaktadır³⁸¹. Bunlar; Anglo-Sakson, Alman, Fransız (Napolyoncu) ve İskandinav İdare anlayışlarıdır. Bunlardan Avrupa dışında uygulama yeri olup değişik özellikler taşıyan Anglo-Sakson İdare anlayışı ile kendine özgü ve az bir nüfusa uygulanan İskandinav İdare anlayışını ayrı tutmak gerekecektir. Bu durumda Avrupa'da uygulanan İdare anlayışlarındaki iki temel çizgi, Alman ve Fransız İdare anlayışları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alman İdare anlayışı, hizmete yönelik ve sade örgütlü, bütün (tekçi, monist) ve hizmete yönelik federal, işbirliğine hazır federal devlet anlayışı şeklinde ortaya çıkarken Fransız İdare anlayışı, hizmete yönelik ve karma örgütlü, bölünmez bir bütün (jakoben, tekçi, monist), bölgelere ayrılmış tek devlet özelliklerini taşımaktadır³⁸². Dolayısıyla AB çatısı altında bir birleşme de olsa ulus devletlerin etkileri, bazen paralel, bazen arızı olmaktadır.

20 nci yüzyılın ikinci yarısında, AB sürecinin başlamasına kadar Avrupa'da Fransız İdare şekli uygulanmış AB sürecinin başlamasından sonra İdare anlayışı,

³⁸⁰ Taşkesen, a.g.e., s.38-39.

³⁸¹ Taşkesen, Avrupa, a.g.e., s.30.

³⁸² Taşkesen, Avrupa, a.g.e., s.38

giderek Alman tipine doğru bir dönüşüm yapmıştır. Günümüzde; Fransa, İtalya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye hala Fransız İdare tipini uygulamaya devam etmektedirler.

20 nci yüzyılın birinci yarısında Alman İdare tipi yasallık anlayışı başka siyasi anlayışa yaşama hakkı tanımayan bir görünüm kazanarak Avrupa'da baskıcı yönetimler, İdare gücünü ele geçirmişlerdir. Almanya'da Nazizim, İtalya'da Faşizim, İspanya'da Franko Yönetimi, Portekiz'de Salazar Yönetimi; bu İdare anlayışının uygulama şekilleri olarak ortaya çıkmışlardır. Bu totaliter eğilimlerin etkisiyle 20 nci yüzyılın ikinci yarısında “Hukuk Devleti” anlayışına doğru bir hareket başlayarak İdaredaki yaklaşım, daha çok “düzenleyici hukuk anlayışı”na kaymıştır³⁸³.

Şeffaflıkla ilgili olarak 1980'lerden itibaren çeşitli çalışmalar yapıldığını söylemek mümkündür. Avrupa Parlamentosu ilk olarak 1984 yılında “Avrupa Topluluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması” hakkındaki kararı kabul etmesi ile bu konudaki önemli adımlardan birini atmıştır³⁸⁴. Sonraki yıllarda Avrupa Parlamentosu (AP), Avrupa Birliği Anlaşma Taslağına bazı Konsey toplantılarının halka açık olması ile ilgili hükümler koymayı kabul etmiştir.

1988 yılında üye devletlere, sahip oldukları çevreyle ilgili bilgilere erişimi sağlama yükümlülüğü getirilmiş; ancak bu yükümlülük Topluluk kurumlarını bağlamamış, sadece üye devletleri yükümlüğe tabi kılmıştır³⁸⁵. Özellikle çevre konusu ile gerçekleşen bu gelişmeler, devletler düzeyinde yapılması gereken çalışmalara da doğrudan bir atıf niteliğinde kabul edilebilir.

Avrupa Birliği düzleminde “Çevreyle İlgili Bilgiye Erişim, Karar Vermede Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru” adlı Aarhus Sözleşmesi, 1998 yılında Birleşmiş

³⁸³ Taşkesen, Avrupa, a.g.e., s.38.

³⁸⁴ Yüksekli, a.g.e., s.103.

³⁸⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.63.

Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından imzaya açılmıştır³⁸⁶. 30.10.2001 tarihinde yürürlüğe giren bu sözleşme, AB üyesi ülkeler dâhil olmak üzere 39 ülke tarafından kabul edilmiş, Türkiye bu sözleşmeyi henüz imzalamamıştır. Aarhus Sözleşmesi'nde temel yaklaşım, halkın bilgiye erişim ve karar alma sürecine katılımında şeffaflığın sağlanmasıdır. Sözleşme'de, halkın bilgiye erişim ve karar alma sürecine katılımında vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh farkının gözetilmemesi öngörülmüştür³⁸⁷. Sözleşme, insan faaliyetleri sonucu meydana gelen, insan sağlığına ve çevreye yönelik bir tehdit durumunda, halkın önlem almasını sağlayacak olan ve kamu otoritesinin elinde bulunan tüm bilgilerin bireylere anında ve gecikmeden ulaştırmayı taahhüt etmektedir³⁸⁸. Sözleşmenin 4 üncü ve 5 inci maddeleri bilgilere erişime özgürlüğünü, 6 ncı, 7 nci ve 8 inci maddeleri karar sürecine halkın katılımını; 9 uncu madde ise yargıya başvurma ile ilgili düzenlemeler getirmektedir³⁸⁹. Bu sözleşme ile şeffaflık sürecinde AB'nin temel yapı taşı olan çevre ve bilgi edinme hususu, devletler düzleminde de kabul edilerek en somut adımlardan birini oluşturmuştur.

3.3.1 Maastricht Anlaşması

Avrupa Birliği'nde şeffaflık ilkesinin en önemli ayağı olan bilgi edinme hakkı ciddi anlamda ilk defa 7 Şubat 1992 yılında imzalanıp 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile gündeme gelmiştir³⁹⁰. Maastricht'te 17 sayılı Bildirge ile ilk defa karar alma sürecindeki şeffaflığın, kurumların demokratik yapısını ve halkın İdareye olan güvenini güçlendireceği ifade edilmiştir. 16 Ekim 1992 tarihinde Birmingham'da yapılan Avrupa Konseyi zirve toplantısında hükümet ve devlet başkanları, Topluluğu daha açık hale getirmek ihtiyacı olduğunu vurgulayıp “Vatandaşlarına Yakın Bir Topluluk” adlı bir bildirge yayınlamışlardır. Daha sonra 2 Haziran 1993 tarihinde Komisyon, “Toplulukta

³⁸⁶ Sözleşme Hakkında geniş bilgi için bkz. OĞURLU, Yücel, “**The Principle of “Access to Justice” in Turkish Administrative Justice System under the Light of The Aarhus Convention**”, “Integrated Coastal Zone Management –Biodiversity- Marine Environment International Symposium, Inten-Synergy Group, 19-22 October 2006, Foca.

³⁸⁷ Yüksekli, a.g.e., s.103.

³⁸⁸ Yüksekli, a.g.e., s.103.

³⁸⁹ www.unece.org .

³⁹⁰ Cemil Kaya, a.g.e s.152.

Açıklık” başlıklı ikinci bir Bildirimle³⁹¹ belgelere erişmeye hâkim olan bazı temel ilkeleri ve gereklilikleri belirlemiştir.

3.3.2 Davranış Kodu (Code of Conduct)

Bu süreci 6 Aralık 1993 tarihinde Avrupa Komisyonu ve Konseyinin kendi belgelerine erişimle ilgili kabul ettikleri bağlayıcı olmayan “Davranış Kodu (Code of Conduct)” izlemiştir. Bu davranış kodu ile belgelere erişme ile ilgili bazı genel ilkeler belirlenmiştir³⁹². Bu doğrultuda Konsey bazı kararları kabul etmiştir: Konsey, 1993 tarihli Konsey Belgelerine Halkın Erişmesi Hakkında 93/731 sayılı Kararı ile Komisyon 8 Şubat 1994 Tarihinde Komisyon Belgelerine Halkın Erişmesi Hakkında 94/90 sayılı Kararı kabul etmiştir³⁹³.

Davranış Kodu, 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü’nün etkin olduğu 3 Aralık 2001 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. Şeffaflık konusundaki çalışmalarını yetersiz bulan Hollanda, topluluğun yeni belgelere erişim rejimine karşı hukuki bir mücadele başlatmış ve 93/731 sayılı Konsey Kararının, Davranış Kodu’nun ve Konsey Usul Kurallarının 22 nci maddesinin, Avrupa Birliği Andlaşmasının 4 üncü, 151 inci, 190 uncu maddelerini ihlal ettiği ve yetkinin kötüye kullanıldığı iddiasıyla Andlaşmanın 230 uncu maddesi uyarınca ATAD’da dava açmıştır³⁹⁴. Lakin Hollanda’nın açmış olduğu dava mahkeme tarafından reddedilmiştir.

3.3.3 Amsterdam Andlaşması

Avrupa Birliği’nde açıklık ve belgelere erişim kavramlarına ilk kez, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Andlaşması’nda yer verilmiştir. Amsterdam Anlaşması’nın 255 inci maddesi ile Avrupa Birliğinin üç büyük organı niteliğini taşıyan Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu kendi

³⁹¹ Cemil Kaya, a.g.e s.154.

³⁹² Cemil Kaya, a.g.e s.154.

³⁹³ Ian Harden, **Citizenship and Information**, EPL, vol.7, issue 2, 2001, s.177, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.154.

³⁹⁴ Cemil Kaya, a.g.e s.154.

belgelerine erişim hakkını tanımıştır³⁹⁵. Böylece, Amsterdam Anlaşmasının 255 inci maddesi gereği, Avrupa Birliği vatandaşları ile üye ülkelerden birinde ikamet edenler ve tüzel kişilere bilgiye erişim hakkı bu üç kurum dâhilinde verilecektir. Amsterdam Andlaşmasının 255 inci maddesi, Birliğin üç büyük organına erişim konusunda ciddi serbestlikler tanımış lakin elbette ki bu yeterli olmamıştır³⁹⁶. 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü ile bu açık kapatılmaya çalışılmıştır ama başarılı olamamıştır.

Amsterdam Antlaşması'nın 255 inci maddesinin uygulamaya girmesi içi klambul edilen yönetmelik³⁹⁷, bilgiye erişim hakkını iki istisnayla sınırlamıştır: Bunlardan birincisi, erişimin kamu güvenliği, savunma ve uluslararası ilişkiler gerekçesiyle otomatik olarak reddedildiği durumlar olup ikincisi ise, kamuoyunun çıkarları açısından gerekli olmadıkça özel ve tüzel kişilerin ticari çıkarlarının korunması gibi sebeplerdir.

3.3.4 Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Birliği vatandaşlarının temel haklarını ve Avrupa Birliği'nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (The Charter of Fundamental Rights of the European Union), 2000 yılında kabul edilmiştir. Bu şartla şeffaflık olmadan etkili sorumluluk olamayacağı için³⁹⁸, bilgi özgürlüğü özellikle vurgulanmaktadır.

Şeffaflığı doğrudan terim kullanarak düzenlemese de demokrasiye katkı sağlayan temel hükümler içeren bu şart, hak ve sorumluluklar çizgisini netleştirmektedir. Şartın 11 inci maddesinde, “ifade ve bilgi özgürlüğü” güvence altına alınmıştır³⁹⁹:
“ 1. Herkes, ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın bir görüşe sahip olma, bilgi ve düşünce edinme ve yayma özgürlüğünü de içerir.

³⁹⁵ Yüksekli, a.g.e., s.102.

³⁹⁶ Cemil Kaya, a.g.e s.158.

³⁹⁷ 30 Mayıs 2001 tarihinde kabul edilen yönetmelik.

³⁹⁸ Şeffaflık ilkesi, hesap verebilirliğin gereği kabul edilip şeffaflık olmadan etkili sorumluluk olmayacağı aşıkardır.

³⁹⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.159.

2. *Kitle iletişim araçlarının özgürlüğüne ve çoğulculuğuna saygı gösterilmelidir.*”

3.3.5 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü

2001 yılında yürürlüğe giren söz konusu Avrupa Birliği Tüzüğü, belgelere erişim konusunda önemli bir adım olmuştur. Çünkü bu tüzük, daha önce belgelere erişim hakkına getirilen sınırlamaların bir kısmını ortadan kaldırmıştır. Ayrıca iyi yönetim kavramının Avrupa Birliği hukukunda önemli yer tutması iyi yönetimin vazgeçilmez unsurlarından olan, şeffaflık ve bilgi edinme haklarının gelişmesine olanak sağlamıştır.

Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonu 2001 yılından itibaren Avrupa Birliği tüzüğünü uygulamaya başlamıştır. Amsterdam Andlaşmasının 255 inci maddesi, Birliğin üç büyük organına erişim konusunda kamuya ciddi kolaylıklar tanımıştır. 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü ise kamusal ve özel birtakım çıkarları göz önünde bulundursa bile iyi bir bilgi edinme hakkı rejimi getirmiştir⁴⁰⁰. Tüzükte ayrıca belgelere erişimin istisnaları da düzenlenmiştir. Bu istisnaların açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen tahdidi olduğu kabul edilebilir.

Kamu yararı testine tabi olmayan mutlak istisna ve kamu yararı testine tabi olan nisbi istisna olmak üzere iki istisna kategorisi vardır. Mutlak istisnalar şunlardır: Kurumlar, açıklanması kamu güvenliği, savunma ve askeri konular, uluslararası ilişkiler, Birliğin veya bir üye devletin mali, parasal veya ekonomi politikası ile ilgili kamu yararının korunmasını olumsuz yönde etkileyecekse belgelere erişim istemini reddetmek zorundadırlar⁴⁰¹. Bu mutlak istisnalar söz konusu olduğunda kurum, belgelere erişim istemini reddetmekle yükümlüdür.

Nisbi istisnalar ise şunlardır: Kurumlar, açıklanmasında üstün bir kamu yararı bulunmadıkça, açıklanması, fikri mülkiyet hakları da dâhil olmak üzere bir gerçek

⁴⁰⁰ Cemil Kaya, a.g.e s.160.

⁴⁰¹ Magdalena Elisabeth De Leeuw, **The Regulation on the Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?**, ELR, vol. 28, no.3, June 2003, s.332, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.165.

ve tüzel kişinin yararının korunmasını, mahkeme işlemleri ve hukuki tavsiyelerin korunmasını ve soruşturma, araştırma ve denetleme amacının korunmasını olumsuz yönde etkileyecekse belgelere erişim istemi reddedilmek zorundadır⁴⁰². Nisbi istisnaların özelliği kamu yararı testine tabi tutulmasıdır.

Tüzük bir kurumdan çıkarak üye devletlere geçen bir belgeye erişim istemi yapılması halinde bu devletin ne yönde hareket etmesi gerektiğini düzenlemiştir. Üye devlet, bir kurumdan çıkarak kendisine geçen bir belgeye erişimle ilgili olarak belgenin açıklanması veya açıklanmaması açık olmadıkça, Tüzüğün amaçlarını gerçekleştirmeyi tehlikeye düşürmeyen bir karar vermek üzere ilgili kuruma danışmalıdır. İsterse üye devlet talebi, ilgili kuruma da gönderebilir⁴⁰³. Böylece üye devletlere, kurumun görüşünden bağımsız hareket konusunda çok az bir takdir yetkisi tanınmaktadır.

3.3.6 Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma (Treaty Establishing A Constitution For Europe)

Açıklık, şeffaflık ve bilgi edinme hakkına ilişkin olarak AB, 13 Haziran ve 10 Temmuz 2003 tarihlerinde Avrupa Konvansiyonu tarafından konsensus ile kabul edilmiş olan “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma”da (Treaty Establishing A Constitution For Europe) birtakım hükümler yer almaktadır. Antlaşmanın “Giriş” kısmında, Avrupa’nın kamu yaşamının demokratik ve şeffaf yapısını geliştirme isteğinde olduğu, Birlik vatandaşlığını düzenleyen 1 inci Bölümde, Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosuna dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanına başvurma ve Birlik Kurumlarına ve danışma organlarına Anayasa’nın resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkına sahip oldukları belirtilmektedir⁴⁰⁴.

Avrupa Birliği’nin şeffaf olma arzusunda olduğunu, Anayasa’nın temsili demokrasiyi ve katılımcı demokrasiyi düzenleyen maddelerinde de görmek mümkündür. Anayasanın ilk maddesinde, “*Her vatandaş, Birlik’in demokratik*

⁴⁰² Cemil Kaya, a.g.e s.165.

⁴⁰³ Cemil Kaya, a.g.e s.167.

⁴⁰⁴ Cemil Kaya, a.g.e s.167.

yaşamına katılma hakkına sahiptir. Kararlar, vatandaşa olabildiğince açık ve yakın biçimde alınır” denilmektedir⁴⁰⁵. Katılımcı demokrasi ilkesini düzenleyen başka bir maddeye göre, Kurumlar, uygun yollarla, vatandaşlara ve temsilci derneklere, Birlik faaliyetlerinin tüm alanlarında kendi görüşlerini bildirme ve açıkça tartışma fırsatını tanırlar. Kurumlar, temsilci dernekle ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurarlar. Komisyon, Birlik faaliyetlerinin tutarlı ve şeffaf olması için, ilgili taraflarla kapsamlı müzakereler yürütür⁴⁰⁶ denilmektedir.

Anayasa'nın şeffaflıkla ilgili önemli bir maddesi⁴⁰⁷, “*Birlik kurumları, organları, ofisleri ve dairelerindeki işlemlerin şeffaflığı*” başlığını taşımaktadır. Maddeye göre, “*İyi yönetimi teşvik etmek ve sivil toplumun katılımını sağlamak için, Birlik kurumları, organları, ofisleri ve daireleri, çalışmalarını şeffaflık ilkesine mümkün olan en uygun şekilde gerçekleştirir. Konsey gibi, Avrupa Parlamentosu da bir kanun tasarısını incelerken ve kabul ederken herkese açık bir şekilde toplanır. 3 üncü bölümde belirtilen şartlara uygun olarak, herhangi bir birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı merkezi Üye Devletlerden birinde bulunan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, Birlik kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve dairelerinin belgelerine, bu belgeler hangi türden olursa olsun erişim hakkına sahiptir. Avrupa Kanunu, belgelere erişme hakkına hâkim olan kamusal ve özel çıkarlar temelinde genel ilkeleri ve sınırları belirtir.*” Bu madde ile ilgililerin belgelere erişim hususu, şeffaflık çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi, Avrupa Müktesebatına uygun olarak, her kurum, organ, ofis ve daire, kendi prosedür kuralları çerçevesinde, belgelerine erişim konusunda özel hükümler belirleyebilir⁴⁰⁸. Ama bu durum, keyfilik anlamına gelmemekte, aksine, iç işlerindeki özelliklere göre şekillenmek anlamına gelmektedir.

⁴⁰⁵ Anayasa m.1-46/3.

⁴⁰⁶ Anayasa m.1-47/1-3.

⁴⁰⁷ Anayasa 1-50 nci maddesi.

⁴⁰⁸ Cemil Kaya, a.g.e s.168.

3.4 Avrupa Birliğinde İyi Yönetim Kuralları

Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce, ilk derece mahkemelerinin kararlarından da görüleceği üzere, şeffaflık ilkesi ile ilgili kabul edilen gelişmeler, daha çok iyi yönetim ilkesi ve İdarenin iç işleyişi çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bilgi Edinme Hakkı konusunda Avrupa Birliği bünyesindeki düzenlemelerin en önemlisi Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli ve 31 sayılı “Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması” başlığını taşıyan kararıdır⁴⁰⁹. Bu kararda, beş genel ilke saptanmaktadır:

- Dinlenilme Hakkı,
- Bilgi ve Belgelere Ulaşma Hakkı
- Hukuki Yardım ve Temsil
- İşlemlerin Gerekçeli Olması
- İşleme Karşı Başvuru Yollarının Gösterilmesidir.

Bu ilkeler net bir şekilde, İdare-birey ilişkisinde hukukiliğin, şeffaflığın ve usulün olması gereğini ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği'nde şeffaflıkla ilgili bu konuda üst norm olan “iyi yönetim” ile ilgili en temel gelişme 2001 yılında “İyi Yönetim Yasası”nın kabul edilmesidir⁴¹⁰. Buna göre; kamu görevlilerine hukuka uygun hareket etme, aynı konumda olan kişilere eşit davranma, özel çıkarlar ile kamu yararı arasında özel bir denge kurma gibi bir takım yükümlülükler getirilmektedir. Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen Avrupa İyi Yönetim Yasası, vatandaşların İdareden neler bekleyebileceklerini ve kamu görevlilerinin görevlerini icra ederken hangi prensiplere uymaları gerektiğini belirlemektedir⁴¹¹.

“İyi Yönetim” (good administration) ile “şeffaflık ilkesi”, diğer bir ifadeyle “doğru-dürüst yönetim” kavramı arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Bilgi

⁴⁰⁹ Emre Kaya, **Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi**, Konya 2006, s.61-63.

⁴¹⁰ Yüksekli, a.g.e., s.104.

⁴¹¹ Akyılmaz, a.g.m., s..14.

edinme hakkı ve şeffaflık ilkesi ise, iyi yönetimin bir unsuru olup tamamlayıcı, bütünleştirici bir özellik taşımaktadır⁴¹². İyi yönetimin olmazsa olmaz iki koşulu, yargıya erişmek hakkının herkes için tam olarak güvence altına alınması ve kamu toplantılarının halka açık konuma getirilmesi, toplantı tutanaklarının kamuya açıklanması ve halkın kamusal kararlara katılma olanaklarının olabilecek en yüksek düzeye çıkarılmasıdır.

İdarenin sahibi olmasını gerektiren farklı iki neden bulunmaktadır: İdarenin gizlilik içinde çalışmasına izin verilirse, yetkisini kötüye kullanacağı düşünülür. Oysaki “iyi yönetim” ve karşılıklı bir süreci ifade eden “iyi yönetişim” (good governance), bireyin insan onuruna yakışır bir muameleye tabi tutulduğu, makul ve haklı her türlü idari beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği ve kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir⁴¹³. Başka bir tanımla, iyi yönetim, devlet yönetiminde statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okumadır⁴¹⁴.

İyi yönetim, aynı zamanda insanların kendilerini yönetenlerden adil, yansız, hukuka bağlı, hesap veren, etkili ve verimli çalışan, etik kurallara uygun, yolsuzluklardan uzak ve kıt kaynakları israf etmeyen bir kamu yönetiminin sağlanmasını istemelerini öngören temel bir insan hakkıdır. İyi yönetim, İdarede, sorumlu, katılımcı ve eşitlikçi bir yaklaşımla, şeffaflık, hesap verebilirlik (sorgulanabilirlik), etkinlik, tarafsızlık, dürüstlük, bilgi paylaşımı ve katılım, yolsuzluğu önleme gibi temel değerlerin geliştirilmesi ve gözetilmesi esasına dayanır⁴¹⁵. Farklı bir tanımla iyi yönetim, idari olmakla birlikte siyasi etkileri de olan bir sistem olup verimli İdare kavramı ile eşdeğerdir.

İyi yönetim kavramı, Avrupa Birliği’nde 1957 tarihli Algera kararına dayanmaktadır. ATAD ve İlk Derece Mahkemesi kararlarında iyi yönetim kavramına yollama yapılmakta olup açılan davalarda, “iyi idari uygulamanın”,

⁴¹² Cemil Kaya, a.g.e s.194.

⁴¹³ Akyılmaz, a.g.m., s.144.

⁴¹⁴ Namık Kemal Öztürk, ‘Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim’, **TİD**, Y.74, S.437, Aralık 2002, s.27-28, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.195.

⁴¹⁵ Cemil Kaya, a.g.e s.195.

“düzenli Topluluk yönetiminin” ve “iyi yönetim ilkesinin” ihlal edildiğine veya edilmediğine karar verilmektedir⁴¹⁶.

“İyi yönetim hakkı” (right to good administration) Avrupa Ombudsmanının katkılarıyla Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 41 inci maddesinde ve Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Andlaşmanın “Birliğin Temel Haklar Şartı” başlığını taşıyan 2 nci Bölümünün II-101 inci maddesinde düzenlenmiş olup iyi yönetim hakkının düzenlenişi bakımından *Temel Haklar Şartı ile Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Andlaşma* arasında ciddi bir fark bulunmamaktadır.

Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Andlaşma’da da iyi yönetimle ilgili maddeler bulunmaktadır⁴¹⁷:

“1. Herkes, Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve daireleri tarafından işlerinin tarafsız ve adil biçimde ve makul bir süre içinde ele alınmasını isteme hakkına sahiptir.

2. Bu hak, aşağıdakileri içermektedir:

a) Herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir bireysel önlem alınmadan önce dinlenilme hakkı;

b) Herkesin, gizlilik konusundaki ve mesleki sırlarla iş sırları konusundaki meşru çıkarlara saygı gösterilerek, kendi dosyasına erişme hakkı;

c) İdarenin, işlemlerinde gerekçe gösterme yükümlülüğü.

3. Herkes, Birlik kurumlarının veya görevlilerinin, görevlerini ifa ederken neden oldukları her türlü zararı, Üye Devletlerin kanunlarındaki ortak genel ilkelere göre Birlik tarafından tazmin ettirme hakkına sahiptir.

4. Herkes, Anayasanın dillerinden birinde Birliğin kurumlarına yazabilir ve kendisine aynı dilde cevap verilmesi zorunludur.”

Sıralanan bu maddeler, bilgi edinme ve erişme hakkı ile doğrudan ilgili olup, süreç gelişerek devam etmiştir. Bu süreçte Avrupa Parlamentosu 6 Eylül 2001 tarihinde “İyi Yönetim Kodu”nu kabul edip daha ayrıntılı şekilde düzenlemeler yapmıştır.

⁴¹⁶ Theodore Fortsakis, ‘Principles Governing Good Administration’, **EPL**, Vol.11,2005, Issue 2, s.210, Aktaran: Cemil Kaya, a.g.e s.196.

⁴¹⁷ Cemil Kaya, a.g.e s.197.

Bu kod ile ister sözlü ister yazılı “bilgi” isteminde bulunan kişilere o konuda yetkili kamu görevlileri tarafından açık ve anlaşılabilir şekilde bilgi verileceği düzenlenmiştir⁴¹⁸. Gizlilik nedeniyle istenen bilgi açıklanamıyorsa, ilgili kişiye bu bilgiyi verememesinin nedenleri bildirilecek, yetkili olmadığı durumlarda istemde buluna kişiyi yetkili kamu görevlisine yönlendirme yükümlülüğü bulunacaktır⁴¹⁹. Belgelere erişim ile ilgili istemler, 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü’ne göre yanıtlanacaktır.

Avrupa İyi Yönetim Yasası’na⁴²⁰ göre Avrupa Birliği’nin kurumları ve memurları, toplumla olan ilişkilerinde İyi Yönetim Yasası’nda belirtilen ilkelere uyarlar (md. 1-3). Bu ilkeler kanunda “Kanunilik” (md. 4), “Ayrım Yapmama Yükümlülüğü” (md. 5), “Orantılılık” (md. 6), “Yetki Aşımında Bulunmama Yükümlülüğü” (md. 7), “Tarafsızlık ve Bağımsızlık” (md. 8), “Nesnel (Objektif) Davranma Yükümlülüğü” (md. 9), “Hukuki Güven, Uyum ve Yol Gösterme” (md. 10), “Adil Davranma” (md. 11), “Nezaket” (md. 12) olarak sayılmaktadır⁴²¹.

Kanunda Usule ilişkin Hükümler 13 ila 16 ıncı maddelerde düzenlenmektedir⁴²². Başvuru yollarına ise 19 uncu ve 20 nci maddelerde yer verilmektedir. Bilgi isteme (md. 22), belgelere erişim istemi (md. 24) koşulları da yasada değerlendirilmektedir. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı’na şikâyet hakkı kapsamında, yasada bahsedilen ilkelere aykırı olan kurum ve görevli davranışları, AB Antlaşması’nın 195 inci maddesine ve Avrupa Ombudsmanı’nın statüsüne uygun olarak şikâyet konusu oluşturur.

Yasanın ardından 13-14 Ekim’de Fransa’nın Biarritz kentinde gerçekleşen AB zirvesinde devlet ve hükümet başkanlarının bilgisine sunulan ve kabul gören

⁴¹⁸ Cemil Kaya, a.g.e s.199.

⁴¹⁹ Cemil Kaya, a.g.e s.199.

⁴²⁰ ‘European Code Of Good Administrative Behaviour’ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/codeien.pdf>.

⁴²¹ Akyılmaz, a.g.m., s..3.

⁴²² Avrupa İyi Yönetim Yasasının ilgili hükümleri:
‘Madde 13: Mektuplara Vatandaşın Dilinde Cevap Verme
Madde 14: Alındı Belgesi ve Sorumlu Görevlinin Gösterilmesi
Madde 15: Kurumun Yetkili Birimine İletme Yükümlülüğü
Madde 16: Dinlenilme ve Görüş Bildirme Hakkı’.

Avrupa Temel Haklar Şartı, 7-8 Aralık'taki "Nice Zirvesi"nde onaylanarak resmîyet kazanmıştır⁴²³. AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB'nin, vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen Temel Haklar Şartı'nın, 41 inci maddesinde "iyi yönetim isteme hakkı" düzenlenmektedir:

"(1) Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.

(2) Bu hak, herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkını; herkesin, kendi dosyasına erişme hakkını ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini; İdarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğünü içermektedir.

(3) Herkes, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir.

(4) Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur."

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı Kararında sayılan önemli idari usul ilkelerinden biri olan bilgi edinme hakkı ve belgelere erişim ise Temel Haklar Şartı'nın 8 inci ve 42 nci maddelerinde özel olarak hüküm altına alınmıştır:

"(1) Herkes, kendisine ilişkin kişisel bilgilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir.

(2) Bu tür bilgiler, belirtilen amaçlar için ve ilgili kişinin muvafakatine veya yasada öngörülen başka meşru temele dayalı olarak adil şekilde kullanılmalıdır. Herkes, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlarda düzeltme yaptırma hakkına sahiptir.

(3) Bu kurallara uyulması, bağımsız bir makam tarafından denetlenecektir." (m.

8) *"Birliğin bütün vatandaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine erişme hakkına sahiptir"* (m. 42).

⁴²³ Akyılmaz, a.g.m., s..3.

Görüldüğü gibi, Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Temel Haklar Şartı da, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı tavsiye kararında belirtilen idari usul ilkelerini, birliğin temel ilkeleri haline getirmiş ve bu ilkeleri İdare için “iyi yönetim yükümlülüğü” bireyler içinse “iyi yönetim hakkı” olarak düzenlemiştir⁴²⁴. 41 inci maddede dikkat çeken husus, iyi yönetimin gereği olarak maddede bazı idari usul ilkelerinin yanında, kamu görevlilerinin, görevin ifası sırasında üçüncü kişilere verdikleri zararlardan Birliğin “aslen”, “doğrudan” sorumlu olduğunun da kabul edilmesidir.

3.5 Avrupa Birliği Düzleminde Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı

Şeffaflığın en önemli unsurlarından olan bilgi edinme hakkı ile ilgili çalışmalar, 1980’li yıllardan sonra Avrupa’da ciddi anlamda gelişmiştir. Tarihsel süreç çerçevesinde de değinildiği üzere Avrupa Parlamentosu, ilk olarak 1984 yılında “Avrupa Topluluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması” hakkındaki kararı kabul ederek önemli bir adım atmıştır⁴²⁵. Böylece keyfi kabul edilen bilgi edinme hakkı, bir anlaşma çerçevesinde olmasa bile resmi bir karar ile yaptırımı olmayan bir zaruret haline gelmiştir.

Maastricht Anlaşması çerçevesindeki Komisyon, “Toplulukta Açıklık” başlıklı ikinci bir Bildirimle⁴²⁶ belgelere erişmeye hâkim olan bazı temel ilkeleri ve gereklilikleri belirleyerek bilgi edinme hakkının kapsamının ilkesel olarak da netleştirmektedir. İzleyen tarihlerde Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda⁴²⁷ bilgi özgürlüğü, önemli bir madde⁴²⁸ ile güvence altına alınmıştır.

⁴²⁴ Akdoğan, a.g.e., s.18-20.

⁴²⁵ Yüksekli, a.g.e., s.103.

⁴²⁶ Cemil Kaya, a.g.e s.154.

⁴²⁷ Şeffaflık ilkesi, hesap verebilirliğin gereği kabul edilip şeffaflık olmadan etkili sorumluluk olmayacağı aşıkardır.

⁴²⁸ Md.11:

“1. Herkes, ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın bir görüşe sahip olma, bilgi ve düşünce edinme ve yayma özgürlüğünü de içerir.

2. Kitle iletişim araçlarının özgürlüğüne ve çoğulculuğuna saygı gösterilmelidir.”

Avrupa Birliği Temel İnsan Hakları Şartı'nın "Belgelere Erişme Hakkı" başlıklı 42 nci maddesine göre; Birliğin bütün vatandaşları veya bir üye devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine erişme hakkına sahiptir.

Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'da ise 3 üncü bölümde belirtilen şartlara uygun olarak, herhangi bir birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı merkezi Üye Devletlerden birinde bulunan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, Birlik kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve dairelerinin belgelerine, bu belgeler hangi türden olursa olsun erişim hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Bu anlaşma ile belgelere erişme hakkına hâkim olan kamusal ve özel çıkarlar temelinde genel ilkeler ve sınırlar belirtilerek şeffaflık çerçevesinde değerlendirilmektedir.

"Şeffaflık ilkesi", Avrupa Birliğinin kurumlarının faaliyetlerinde açıklığını ifade edip çeşitli konularda kamunun bilgiye erişim talepleri ile Birliğin karar alma sürecini ve anlaşmalar, yasa tasarıları gibi metinlere kolaylıkla erişimi kapsamaktadır⁴²⁹. 1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşmasının 255 inci maddesi ile şeffaflık kavramı, Avrupa Birliği Anlaşmasının (Maastricht) içine alınmıştır⁴³⁰. Böylece Avrupa Birliği vatandaşlarının yanı sıra, üye devletlerde yerleşik bulunan veya kayıtlı büroları olan tüm gerçek veya tüzel kişilerin, Avrupa Birliği'nin bünyesinde bulunan belgelere erişimi sağlanmaktadır.

AB'de bilgi ve belgelere erişim hakkı, Avrupa Komisyonu, Konseyi ve Parlamentosu'na ait belgeleri kapsamakta olup bilgi ve belgelere erişim hakkı, diğer Avrupa kurumları ve organlarını kapsayacak ölçüde geniş değildir⁴³¹. Bu üç kurum, bilgi ve belgelere erişim kapsamını genişletmek için bir bildiri yayınlayıp diğer kurum ve organların da gönüllü olarak AB Tüzüğünü uygulamasını istemişlerdir.

⁴²⁹ Yüksekli, a.g.e., s.104.

⁴³⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.65.

⁴³¹ Yüksekli, a.g.e., s.105.

Bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi Avrupa Birliği düzleminde de bilgiye ulaşmanın sınırları çizilmiştir. Bu sınırlara göre kamu güvenliği, savunma, uluslararası ilişkiler, herhangi bir üye ülkenin ekonomi politikası, özel yaşamın gizliliği ve bireyin bütünlüğünün korunması gibi konular, bilgi verme yükümlülüğünün dışında bulunmaktadır.

Bunların dışında tüzük düzleminde “Hassas Belge” olarak adlandırılan kurum ve kuruluşlarda oluşturulmuş gizli, çok gizli, kişiye özel olarak nitelendirilen belgeler bulunmaktadır⁴³². Bu belgeler kayıt altına alındıktan sonra ancak ilgili kişinin rızası olursa açıklanabilmektedir.

Bilgi Edinme Yasası kapsamında önemli adımlar atan Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Konseyi teknolojinin gelişimiyle birlikte elektronik ortamda” bilgi edinme başvurusunda bulunmak zemin hazırlamışlardır. Bu üç kurum web sitelerinde başvuru formları hazırlayarak isteyenlerin formları doldurarak bilgi ve belgeye erişme hakkını kullanabilmesini sağlamışlardır⁴³³. İdare, bilgi talebine ilişkin kararını ilgili kişiye yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür. Talep zımnen, kısmen ya da tamamen reddedilebilmektedir. Yazılı olarak verilen red kararının ardından kişi 15 gün içerisinde kararın yeniden gözden geçirilmesini isteyebilir. İkinci başvurunun da red kararı ile sonuçlanması halinde, kişinin Avrupa Ombudsmanı veya İlk Derece Mahkemesine başvurma hakkı vardır⁴³⁴. Bu başvuru yolları ile yargı yolu açıldığından, gerçek anlamda hak arama özgürlüğüne kavuşulmaktadır.

⁴³² Cemil Kaya. a.g.e..

⁴³³ Yüksekli, a.g.e., s.108.

⁴³⁴ Cemil Kaya, s.164-165.

3.6 Avrupa Birliği Şeffaflık Düzenlemeleri

Avrupa Birliği'nin kamu yönetimlerini şekillendiren kesin ortak ilkeleri mevcut değilse de demokratik devletler arasında iyi yönetişimin anahtar öğeleri hakkında genel bir görüş birliği oluşmuştur. Bu öğeleri hukukun üstünlüğü ilkelerinden güvenilirlik, önceden tahmin edilebilirlik, sorumluluk ve şeffaflık ilkeleri olarak sayabiliriz. Bu ilkeler AB tarafından üye ülkelerin kamu yönetimlerinde bulunması gereken temel özellikler haline gelmiştir⁴³⁵. Bu bağlamda Birlik, temel düzenlemesinde bilgi edinme hakkını ve şeffaflığı kabul ederken diğer yandan bu ilkeleri düzenleme yoluna gitmiştir.

Kişilerin, kamusal alandaki belgelere ulaşma hakkı, ilk planda Avrupa Topluluğunu Kuran Anlaşma'nın 255 inci maddesi ile 207 nci maddesinin son paragrafında düzenlenmektedir: *“Birlik vatandaşı olmasa bile ikametgâhı bir üye devlette bulunan gerçek kişiler ile merkezî bir üye devlette bulunan tüzel kişilere belirli ilkeler, koşullar ve sınırlamalara tâbi olarak Avrupa Birliği Parlamentosu, Konsey ve Komisyon dokümanlarına ulaşma hakkı tanınmaktadır.”* 30 Mayıs 2001 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından kabul edilen “Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Dokümanlarına Halkın Erişimine İlişkin Düzenleme” ile de bu hak belirtilmiştir⁴³⁶.

Şeffaf, açık ve saydam ve bunun sonucu olarak “hesap verebilen” İdare, idari usul ilkeleri uygulanarak hayata geçirilmektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1977 tarihli 31 sayılı karar, bireyin idari işlemler hakkında gerekli bilgileri elde etme hakkı İdarenin şeffaflığı ve açıklığını zorunlu kılmaktadır. Geniş yorumlandığında bu ilkeler, 1977 Tarihli İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77) 31 Sayılı Bakanlar Komitesi Kararı'nda ortaya konulan AB yaklaşımına paralel olarak bilgi edinme hakkı, idari işlemlerin gerekçeli olması, işleme karşı başvuru yollarının ve süresinin gösterilmesi gibi

⁴³⁵ Akif Özer, *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Ankara, Platin Yayınları, 2006, s. 163.

⁴³⁶ Akdoğan, a.g.e., s.18-20.

hakları içerir⁴³⁷. Bunun dışında, Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi'nin bazı kararlarında da idari usuller ve İdarenin doğru davranış kodlarını ortaya koyan önemli kurallara yer verilmiştir.

Görüleceği üzere Avrupa Birliği, üye devletlere yönelik tavsiye ve düzenlemelerinin yanında kendi kurumları için de bireyin bilgi edinme hakkını kabul etmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği Antlaşması'nın 1 inci maddesinde alınan kararların mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşlara yakın bir şekilde alınarak Avrupa'da sıkı bir Birlik yaratılmak arzulanıp şeffaflığın öneminden söz edilmektedir.

Şeffaflık, ayrıca AB Antlaşmasının 6 ncı maddesi ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'ndaki demokrasi ve insan hakları ilkelerini güçlendirmeye katkıda bulunmaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği insan hakları alanında çok önemli bir adım atarak, 7 Aralık 2000 tarihinde, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartını" kabul etmiş ve bu Şartın 42 nci maddesinde "Belgelere Erişim Hakkına" temel insan hakkı olarak yer vermektedir. Yine Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 11 inci maddesinde, kamusal ya da özel nitelik ayrımı yapılmadan, temel insan hakkı olarak bilgilere erişim serbestisinin korunması gereğinden söz edilmektedir⁴³⁸.

Genelde "katılım"ı öngören ve özellikle çevre hakkı ile gündeme gelen dinlenilme hakkı, bilgi edinme özgürlüğü, idari belgelere erişim hakkı gibi haklar, pek çok ülkede yasal düzenlemelerin konusu olmuş hak ve özgürlüklerdir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesininin 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması" başlığını taşıyan kararı, bu bakımdan

⁴³⁷ Şeffaflık konusunda İdare hukuku açısından avrupa düzeyindeki ilk önemli belge olan "28 Eylül 1977 Tarihli İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77) 31 Sayılı Bakanlar Komitesi Kararıdır"⁴³⁷. Bu kararla;

- Dinlenme Hakkı,
- Bilgi Kaynaklarından Faydalanma Hakkı,
- Hukukî Yardım Ve Temsil,
- İdarî İşlemlerin Gerekeçeli Olması,
- İşleme Karşı Başvuru Yollarınının Gösterilmesi,

Şeklinde beş ilke tespit edilmiştir.

Bu önemli karar, tavsiye kararı niteliğinde olsa da bütün Avrupa ülkeleri mevzuatlarına bu yönde değiştirmişlerdir. Bu karara, genel idari usul kanunu tasarısının genel gerekçesinde de yer verilmiştir

⁴³⁸ Akdoğan, a.g.e., s.18-20.

önemlidir. Komite bu kararlarla dinlenilme hakkı, belgelere erişim hakkı, idari usulde temsil ve danışmanlık hakkı, idari işlemde gerekçe yükümlülüğü ve hukuki başvuru yollarının gösterilmesi şeklindeki beş ilke tespit ederek⁴³⁹ üye devletlerin milli idari usul hukukları açısından bunların dikkate alınmasını talep etmiştir.

Şeffaflık hususundaki gelişmelerin en önemlilerinden birisi de, “*Amsterdam’da Kabul Edilen Nihai Senet’te Benimsenen Protokoller ve Bildiriler*”⁴⁴⁰ kapsamında “*Şeffaflık, Dokümanlara Erişim ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Düzenlemelere Dair Bildiri*”⁴⁴¹. Bildiride, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon’un anlaşmalar uyarınca hareket ettikleri zaman Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması (ATKA) çerçevesinde yürürlükte olan şeffaflık ilkesi, evraklara erişim ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin düzenlemelerden etkilenecek yararlanmayı öngörmektedir.

Bu çerçevede 25 Ekim 1993 tarihinde Lüksemburg’da gerçekleştirilen kurumlar arası bir konferansta Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu (AP), demokrasi, şeffaflık ve kurumsal denge ilkesini konu alan bir bildirge yayınlamaya kurumların daha açık hale gelmesini böylece vatandaşların AB’yi daha kolay anlamalarını sağlamayı amaçlamıştır⁴⁴².

Bu bağlamda konsey, şu adımları atmaya karar vermiştir⁴⁴³:

- Bazı toplantıların kamuoyuna açılması
- Oylamalara ilişkin kayıtların ve açıklamaların yayınlanması
- Ortak tutumların yayınlanması
- Konseyin çalışmaları ve kararları hakkında basına ve kamuoyuna verilen bilgilerin artırılması
- Rolü ve eylemleri hakkında genel nitelikli bilgileri geliştirilmesi

⁴³⁹ Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara, 1983, s.191 vd.

⁴⁴⁰ 29.03.1996 tarihli, üye devletler hükümetleri temsilcilerinin Torina’da gerçekleştirdiği konferansta kabul edilen senettir.

⁴⁴¹ Kamuran Reçber, **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Alfa Akademi, 2005, s.333.

⁴⁴² Edit. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul: Kitap Yayınevi, Nisan 2005, s.336.

⁴⁴³ Dinan, Avrupa, a.g.e., s.336-337.

- Diğer kurumlarla işbirliği içinde mevzuatın kolaylaştırılması, birleştirilmesi
- Arşivlere erişimin sağlanması

Komisyonun bu düzlemde kabul ettiği kararlar:

- Teklifleri sunmadan önce daha geniş ve kapsamlı istişarelerde bulunmak
- Yayınlanan bilgi içerikli yeşil ve beyaz kitap sayısını artırmak
- AB Resmi Gazetesi'nde hazırlanmakta olan tekliflerle ilgili olarak tarafların yorumlarını sunmaları için bir tarih sınırlaması da içerecek şekilde özetler yayınlamak
- Çalışma ve yasama programlarını AB Resmi Gazetesi'nde yayınlamak
- Yıllık yasama programına AB mevzuatının birleştirilmesine ilişkin planları dahil etmek
- Kamuoyunun gerekli belgelere daha kolay erişebilmesini sağlamak
- Haber nakleden şebekeler dahil olmak üzere, var olan veritabanları ve bunlara erişim imkanları hakkında daha iyi bilgilendirme yapmak
- Her kurumun örgütsel yapısı hakkındaki ayrıntıları içeren kurumlar arası bir yıllık hazırlamak
- Dökümanların tüm AB dillerinde yayınlanmasını hızlandırmak
- Yeni ve daha etkili bir enformasyon ve iletişim politikası izlemek
- Komisyonun içinde ve dışında yürütülen bilgilendirme faaliyetlerinin eşgüdümünü hızlandırmak
- Kamuoyunun, komisyonun ne yaptığını daha iyi anlamasını kolaylaştıracak önlemler almak
- Medyadan gelen taleplere uygun bir şekilde cevap vermek
- Vatandaşlar ve komisyon arasında, telefon, posta ve kişisel görüşmeler yoluyla kurulan bağlantılardaki muameleyi iyileştirmek
- Çıkar gruplarından, kendileri için davranış ilkeleri tüzüğü ve rehber hazırlamalarını isteyerek, onların kendi faaliyetlerini kendilerinin düzenlemelerini teşvik etmek
- Çıkar grupları hakkında, kamuoyu ve AB bürokrasisi tarafından kullanılabilen bir veri tabanı hazırlamaktır.

Son olarak, Avrupa Parlamentosu da komite toplantıları ve genel kurullarının kamuoyuna açık olduğunu tekrar teyit etmiştir. Yapılan tüm bu açıklamalara rağmen, usule ilişkin nedenlerden dolayı özellikle konsey verdiği sözleri gerçekleştirmekte yavaş kaldığından anlaşmanın sınırları kısa süre sonra, İngiliz The Guardian Gazetesi tarafından, konseyin sadece belli toplantıların tutanaklarını teslim etmesi nedeniyle dava olarak Avrupa Adalet Divanı'na (ADD) taşındı⁴⁴⁴. 1995'de gazete lehine karar veren ADD, konseye bu tür belgelerin yayınlanmaması halinde bunun gerekçelendirilmesi yükümlülüğünü getirdi.

Şeffaflık, birliği vatandaşlarına yaklaştırma çabalarının bir parçası olarak Amsterdam Antlaşması'na da "Birliğin tüm vatandaşlarına ve bir üye ülkede ikamet eden veya faaliyet gösteren tüm özel ve tüzel kişilere Avrupa Parlamentosu, konsey ve komisyon dökümanlarına erişim hakkı" şeklinde girmiştir. 30 Mayıs 2011 tarihinde kabul edilen yönetmelikle antlaşmanın 255 inci maddesindeki erişim hakkı iki istisna ile kısıtlanmıştır. Bunlar, erişimin kamu güvenliği, savunma ve uluslararası ilişkiler gerekçesiyle doğrudan reddedildiği durumlar ve kamuoyunun çıkarları açısından gerekli olmadıkça reddedildiği (özel ve tüzel kişilerin ticari çıkarlarının korunması gibi) durumlardır⁴⁴⁵.

Ayrıca 2001 Aralık ayında gerçekleşen Laeken zirvesinde kabul edilen Laeken Deklarasyonu'nun ortaya koyduğu ve Avrupa Konvansiyonu çalışmalarıyla cevap bulunması amaçlanan dört temel konudan bir tanesi de AB'nin demokrasi, şeffaflık ve etkinlik sorunudur. Konvansiyon, Nice ve Laeken zirvelerinde aldığı kararlar doğrultusunda taslak anayasa metni üzerindeki çalışmalarını Temmuz 2003'de tamamlayarak antlaşmanın ilk bölümündeki "Demokratik Yaşam" başlığı altındaki sekiz maddede birlik kurumlarının işlemlerinin şeffaflığı ve belgelere erişim konularını düzenlemiştir⁴⁴⁶. Demokratik bir İdare yapısına ulaşmak, AB'de temel arzu olduğu için şeffaflıkla ilgili doğrudan veya dolaylı birçok gelişme artarak devam edecektir.

⁴⁴⁴ Dinan, Avrupa, a.g.e., s.337.

⁴⁴⁵ Dinan, Avrupa, a.g.e., s.338.

⁴⁴⁶ Dinan, Avrupa, a.g.e., s.338.

3.7 ATAD ve İlk Derece Mahkemesi Kararları

ATAD ve İlk Derece Mahkemesi, Topluluk kurumlarının belgelerine erişim konusunda denetim yapmaktadır. Aynı zamanda İlk Derece Mahkemesi kararları temyiz üzerinde ATAD tarafından denetlenmektedir⁴⁴⁷. İlk derece mahkemesi bir kararında⁴⁴⁸, Konseyin vatandaşların belgelere ulaşması ve sırların saklanması arasında bir denge sağlaması gerektiğini ileri sürmüştü, da sonra bu husus Tüzük⁴⁴⁹ doğrultusunda belirginleştirilmiştir.

Belgelere erişim hakkına, Topluluk kurumları tarafından bugüne kadar somut anlamda, Topluluk hukukunun genel bir ilkesi şeklinde hukuki statü verilmemiştir. Fakat, genel bir şeffaflık bir ilkesini ve genel bir belgelere erişme hakkını kabul etmede başarısız olmalarına rağmen, hem ATAD ve hem de İlk Derece Mahkemesi, belgelere erişim hakkının kapsam ve içeriğini geliştirmede önemli bir rol oynamıştır⁴⁵⁰.

3 Aralık 2001 tarihinde yürürlüğe giren 1049/2001 sayılı Konsey Tüzüğü, belgelere erişim konusunda ATAD ve İlk Derece Mahkemesi kararlarının yeniden şekilleneceği bir dönemi başlatmıştır. Tüzük daha önceki düzenlemeleri ve erişim hakkına getirilen kısıtlamaları ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle ATAD ve İlk Derece Mahkemesi kararlarının yeni dönemde daha özgürlükçü olması gerekmektedir⁴⁵¹. Şeffaflık ilkesinin Topluluk hukukunun genel bir ilkesi olarak her iki mahkemede tanınması ise henüz belirsiz olmakla beraber Öberg, Svenska Journalistförbundet davalarında zımnen de olsa mahkemeye kabul edildiği görülmektedir⁴⁵². Ayrıca tüzüğe göre, erişim hakkı, gerçek ve tüzel kişilere sağlanmış olup, istisnaları, kamu yararı ve özel hayatın gizliliğidir.

⁴⁴⁷ Cemil Kaya, a.g.e s.169.

⁴⁴⁸ 19.10.1995, T-194/94, Rec. 2-2765.

⁴⁴⁹ AP, Konsey ve Komisyon belgelerine ulaşım ile ilgili 30 Mayıs 2001 tarihli tüzük.

⁴⁵⁰ Işıl Özkan, a.g.e., s.133.

⁴⁵¹ Cemil Kaya, a.g.e s.192.

⁴⁵² Cemil Kaya, a.g.e s.192.

4 AB HUKUKUNUN TÜRK İDARE HUKUKU'NDA ŞEFFAFLIK İLKESİNE ETKİLERİ

Bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi Avrupa Birliği düzleminde de şeffaflık ilkesinin İdare hukukuna önemli etkileri olmuştur. Her AB'ye üye devletin iç hukukunda etkili olan AB Hukuku, AB üyelik süreci içerisinde bulunan Türkiye için de önemli etkiler doğurmaktadır. Bu çerçevede AB Hukukundaki şeffaflık ilkesinin de Türkiye için birtakım hususlarda önemli katkıları olmuştur. Bunları, bilgi ve belgelere ulaşma hak ve özgürlüğü, idari anlamda alınan kararın nasıl, kim tarafından hangi usullerle alındığının bilinir olması⁴⁵³, kararı veren, hizmet veren kurumun yapısı ve çalışma usulünün açık olması, genel bir idari usul çizme gerekliliği vs. şekillerde etüt etmek mümkündür. Bu konuda şeffaflığın sınırlarını ise, AB Hukukunun da önemli etkisiyle kamu güvenliği, kamu yararı, savunma, uluslararası ilişkiler, herhangi bir üye ülkenin ekonomi politikası, özel yaşamın gizliliği ve bireyin bütünlüğünün korunması gibi konular olarak özetlemek mümkündür.

4.1 Türk İdaresinde Şeffaflık

4.1.1 Genel Olarak

Türkiye kamu İdaresi, Osmanlı devlet geleneğinin de etkisiyle merkezîyetçi ve dışa kapalı bürokrasi anlayışı üzerine kurulmuş, sübjektif ve emredici yönetim zihniyetini esas almıştır⁴⁵⁴. Geçmişten bu yana güçlü bürokrasi ve onun merkezîyetçi özellikleri İdarenin siyasal otoritelerle arasındaki ilişkiyi şekillendirdiğinden toplumla olan ilişkisini de şekillendirmektedir⁴⁵⁵. Bu nedenle hizmet alanların karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmemeleri; İdarenin eylem ve işlemleriyle ilgili yönetilenlere bilgi verilmemesi, statüko temelli yapıyı beslemiştir⁴⁵⁶. Bu nedenle Türkiye'de İdarenin, yapı ve işleyişi

⁴⁵³ Işıl Özkan, a.g.e., s.238.

⁴⁵⁴ Akdoğan, a.g.e., s.23-24.

⁴⁵⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.96.

⁴⁵⁶ Yasin Sezer ve Naci Kargın, 'Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu', **Türk İdare Dergisi**, Y.74, S.436, Eylül 2002, S.209, <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Default.aspx>, 06.01.2012.

bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlendiği ve İdarede gizlilik ve resmi sırrın genel bir “kural”, açıklığın ise istisna olduğu görülmektedir⁴⁵⁷. 1960’lı yıllarda birçok liberal kimlikli devlette görülen kamu yönetimlerini şeffaflaştırmaya yönelik hukuki düzenleme geç de olsa Türkiye’ye yansiyarak ilk adımını “Bilgi Edinme Kanunu” ile gerçekleştirmiştir⁴⁵⁸. Böylece Türkiye’de, özellikle AB’ye adaylık sürecinde şeffaflığın yansımaları, geleneksel yönetim algısını değiştirmeye zorlayacak bir potansiyel taşımaktadır.

Şeffaflık, memur hukukunun da temel bir gereği olup ⁴⁵⁹ şeffaflığa uyulması, İdarede, doğru kişilerin usulünce ve objektif olarak seçilmesi ve atanmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bürokratik bir yönetim içerisinde, kamu görevlisinin geleneksel klasik usullerle uzun süre çalışıyor olması da, şeffaflığın önündeki engellerden birisidir. Geçmişte rağbet gören “erkan umur” gördüğü varsayılan memurların yerini, daha genç ve üretim odaklı, verimliliği önemseyen ve bütün bunları yaparken de insancıl, şeffaf ve demokratik usulleri önceleyen kamu görevlisi tercih sebebidir⁴⁶⁰. Elbette sadece memur algısı değil, şeffaflık ilkesinin İdare bünyesine yerleşmesiyle birlikte, tüm İdare anlayışı şekillenecektir.

Nitekim şeffaflık, İdarenin tarz ve tavrıyla işleyişinde, adalet, dürüstlük, netlik ve tarafsızlık ilkelerini de kapsamalıdır⁴⁶¹. Şeffaflık ilkesi, İdarenin hesap verebilirliğinden, kamu görevlilerinin ve İdarenin uygulama, faaliyet ve kamu politikaları dolayısıyla sorumlu tutulabilmesine kadar birçok alanla bir şekilde ilişkilidir. Bu alanda, hukuken sorumluluğun ortaya çıkması aşamasında da ispat konusu, belge, bilgi ve her türlü delil, İdarenin elinde olduğundan, şeffaf İdarenin varlığı, bu süreçte de önem arz etmektedir. Bu nedenle şeffaf İdare, delillerin karartılmamasını ve değiştirilmesini engelleyecek bir çözüm olarak, sorumluluğun belirlenmesini ve yöneticiden hesap sorulmasını sağlamada

⁴⁵⁷ Ali Çımat, ‘Türkiye’de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık’, **Vergi Raporu**, Vergi Denetimleri Derneği Yayını, Y.5, S.30, Ağustos- Eylül 1997, S.19.

⁴⁵⁸ Akdoğan, a.g.e., s.14-15.

⁴⁵⁹ Oğurlu, Yeni, s.7.

⁴⁶⁰ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.1.

⁴⁶¹ Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.11.

yardımcı olacak bir usuldür⁴⁶². Bu tür bir hesap verme, hizmet kalitesini, hizmetin sunulma hızını ve verimliliğini etkilerken aynı zamanda idari anlamda bir sorumluluk da doğurmaktadır. Bir anlamda bir yönetim kültürü olan şeffaflık, zamanla kazanılabilecek bir alışkanlık ve ulaşılması gereken bir ideal olup yolsuzluğun da ilacı olarak görülmektedir⁴⁶³. Bu noktada şeffaf İdarenin üzerine önemli görevler düşmektedir.

Bu nedenle şeffaflık taleplerinin artışında, koruyucu ve müdahaleci devletin gelişimi önemli rol oynamıştır. 19 uncu yy. sonu ve 20 nci yy. ın ilk yarısında devletin ekonomik yaşama müdahalesinin bugünkü kadar yoğun olmaması, eğitim ve kültür düzeyinin artması, iletişim teknolojisinin gelişimi, yönetimi şeffaflık yönünde zorlamıştır⁴⁶⁴. Uygulamada şeffaflıkla ilgili düzenlemelerin ilki, Belediye Kanunu ile ilgili olup, bu süreci Dilekçe hakkı, Avukatlık Kanunu, Anayasa, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve adlarını daha sonra ayrıntılı şekilde belirteceğimiz birçok kanun takip etmektedir.

Mevzuat değişikliklerinin ötesinde, Türkiye’de kamuda yolsuzluk ve benzeri etik dışı faaliyetlerin artması, AB’nde de yapılageldiği gibi, olumlu mesafe kat etme zorunluluğu doğurmuştur⁴⁶⁵. Türkiye’de, İdarede etik dışı faaliyetlerin senelerdir yaygın olmasına rağmen konunun önemini ancak, son yıllarda kavramaya başlamış, bu nedenle çağdaş ülkelerin senelerdir ağır ve emin adımlarla kurdukları kurumsal ve yasal etik altyapı, Türkiye’de sorunun devamlı olarak gözardı edilmesi sebebiyle oldukça eksik kalmıştır.

⁴⁶² Oğurlu, Yeni, a.g.m., s.13.

⁴⁶³ Oğurlu, Yeni, s. a.g.m., 12.

⁴⁶⁴ Cemil Kaya, a.g.e s.32.

⁴⁶⁵ Yüksel, a.g.m., s..348.

4.1.2 Tarihi Gelişimi

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e kalan miras, ekonomiden sosyal alana, kültürden yönetime, siyasetten dine geniş bir sistemi içermektedir⁴⁶⁶. Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik aleni olup en bariz niteliğinin hissedildiği alan idari alandır. Özellikle, merkeziyetçilik adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışının etkisini açıkça görmek mümkündür⁴⁶⁷. Bugünün Türkiye'si ile Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetim bünyesi arasındaki en önemli farklılık, merkezi ve yerel yönetim organlarının gelişerek örgüt bakımından büyümesidir.

Cumhuriyete geçişle beraber yeni devletin devraldığı kültürel miras, özellikle bürokratik kültür bağlamında Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısı olduğundan Osmanlı'nın merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyeti'ni de önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekmektedir. Lakin bu etki, sadece Osmanlı'dan gelen bir miras olmayıp, aynı dönemde dünyadaki örnekler de merkeziyetçi bürokrasi modeline sahiptir⁴⁶⁸.

Bürokratik yönetim geleneği, özellikle tek parti döneminde ciddi anlamda devam etmiştir. 1950'li yıllarda karşılaşılan yeni şartlar ekonomik, sosyal ve siyasal açılımların ortaya çıkardığı yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkardığından klasik bürokratik gelenekten ayrılmalar ihtiyaç haline gelmiştir⁴⁶⁹. Tek partili bir rejimden çok partili sisteme geçişle aynı anda sanayileşme çabaları, tarımda makineleşmenin yol açtığı hızlı kentleşme gibi önemli dönüşümler meydana

⁴⁶⁶ Abdullah Yılmaz, 'AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar' **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/215-240.pdf>, s.1- 6.

⁴⁶⁷ Abdullah Yılmaz, agm., s.1-6.

⁴⁶⁸ Cumhuriyet yönetimi, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil, daha çok idari birimler biçiminde değerlendirerek, yetki görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre düzenledi. Tanzimat'la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kuşkusuz yönetim alanında da etkisini göstermiştir. Ve bu bağlamda özellikle idari yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

19 uncu yüzyılla birlikte geleneksel kurumlar iç ve dış nedenlere bağlı olarak bozulmaya başlamış, İmparatorluk üzerinde Batı'nın ekonomik etkisi ile yerel kurumları da içeren birçok değişiklik gündeme gelmiştir. Fakat 19 uncu yüzyılda İdarenin Batı'nın saldırıları karşısında 'savunma modernizasyonu' olarak nitelendirilebilecek yenileşme çabaları, bizzat merkeziyetçiliği güçlendirme niyetinde sonuçlar vermiştir.

⁴⁶⁹ Abdullah Yılmaz, agm., s.1-6.

gelmiş, sonrasında Türk toplumunda sistemle ilgili geniş kapsamlı yeniden düzenleme ve yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Çok partili döneme geçişle beraber önemli bazı gelişmeler olsa da Türk yönetim sisteminin ve dolayısıyla yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkezîyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiğini söylemek gerekmektedir.

Bu tarihsel sürecin en önemli basamaklarından ikisi ise, 1961 ve 1982 Anayasası'dır. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini de getirerek adem-i merkezîyet yerinden yönetim ilkesini anayasal kılmıştır⁴⁷⁰. Fakat anayasadaki merkezîyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk idari sistemi, aşırı merkezîyetçi öğeleri üzerinden atamamış hem geleneksel merkezîyetçi yapı, hem de dönemin kendine özgü siyasi-idari gelişmeleri, merkez-yerel ilişkilerinde ve yerel yönetimlerin yapısında değişikliklerin oluşmasını engellemiştir.

Çok partili hayata geçiş ve özellikle planlı kalkınma döneminin başı kabul edilen 1960'dan 1980'lere kadar devam eden dönemin en önemli bir özelliği de, merkezîyetçilik adem-i merkezîyetçilik ilişkileri ve siyasi-idari gelişmeler bağlamında ortaya çıkan idari yapılanmalar ve işleyişe ilişkin sorunların giderek artması ve bu konuda bazı tartışmaların başlamış olmasıdır.

Genellikle, yeniden düzenleme ya da reform odaklı bu tartışmalar, birtakım gerçekçi nedenlere dayansalar bile ekonomik, sosyal, siyasal bazı faktörlerin ötesinde, merkezîyetçi ve devletçi seçkinci zihniyetin değişmemesi nedeniyle önemli bir gelişme sağlanamamıştır.

Geleneksel İdare anlayışından yeni İdare anlayışına doğru yaşanan tartışmalar, Türkiye'de İdarenin hem organik hem de fonksiyonel olarak reforme edilmesini

⁴⁷⁰ Abdullah Yılmaz, agm., s.1-6.

gerektirmektedir⁴⁷¹. Tartışmalardan da anlaşılabilir ki yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler üç grup etrafında toplanabilir:

1. İdari yapıdaki bozukluklar ve yapısal sorunlar,
2. İşgörenlerle ilgili olan sorunlar,
3. Yer, araç-gereç, usul ve bürokratik kültür sorunlarıdır.

İdari gelişimin doğru algılanmaması, yeterli idari yapının gerçekleştirilememesi, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın şahsi boyutta kalmasına neden olmuştur⁴⁷². Yeniden düzenlemelerde ise, taklide önem verilmesi, “yerel” moral değerlerin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine ihtiyaç doğurmuştur. Bir yandan sayılan faktörler, bir yandan idari sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasi şartların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, İdareye duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur.

Bu nedenle 1980’ler sonrasında liberal dönemle hızlanan bu arayışlar, 1990’ların sonuna doğru olmazsa olmaz (sine qua non) bir noktaya geldiğinden İdare, hem iç hem de dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ortamda “mecburen” yeniden yapılandırılma yoluna girmiştir⁴⁷³. Bu yolda demokratik bir İdare hedeflendiğinden, şeffaflık ve katılım gibi ilkelerin ön plana çıktığı bir gelişme söz konusu olacaktır.

4.2 Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesi

Dünya’da yaşanan gelişmelerle hiyerarşik bürokrasi ve otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren İdare anlayışı, yerini hizmet verme pozisyonunda olması hasebiyle, hizmet bakımında hesap vermeye dayalı yeni yönetim anlayışına terk etmektedir⁴⁷⁴. Yeni anlayışının temelinde katılımcılık, şeffaflık, stratejik yönetim, risk yönetimi, iç kontrol, performans yönetimi, vatandaş odaklılık, bilgiye dayalı yönetim gibi kavramlar yer almaktadır.

⁴⁷¹ Ekeni Yönetimde, a.g.e., s.98.

⁴⁷² Abdullah Yılmaz, agm., s.7.

⁴⁷³ Abdullah Yılmaz, agm., s.1-6.

⁴⁷⁴ İsmail Kalender, **Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri**, Türk İdare Dergisi, s.87-104.

İdarede şeffaflık ile İdarenin denetim başarısı, yakın ilişkilidir. İdare, yaptıkları faaliyetleri kamuoyuna açıkça aksettirerek vatandaşın takdirini ve desteğini kazanabileceğinden açık olma hususu, şeffaf İdare için bir hedef olmak zorundadır⁴⁷⁵. Bu nedenle şeffaflık açısından önemli bir kıstas olan denetimi, ayrıca bir başlık altında kavram ve usuller çerçevesinde incelemekte fayda olacaktır.

4.2.1 İdarenin Denetimi ve Denetim Usulleri

4.2.1.1 Kavramsal Olarak Denetim

Denetleme, yönetme unsurlarını tamamlama amacıyla istenilen şeyin istenilen amaca uygun olmasını gerçekleştirmeye yardım etmektir⁴⁷⁶. Denetleme ile işlerin kabul edilen plana, verilen emir ve talimatlara, saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediği ortaya çıkartılmaktadır. Denetlemede amaç, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek ve bunların tekrarına engel olmak olduğundan, bütünü ele alarak gerçekleştirilen denetimin başarılı olması mümkündür.

4.2.1.2 İdarenin Denetim Usulleri

Denetim, sadece şeffaflık üzerinden gerçekleştirilecek bir durum olmayıp siyasi, idari, ombudsman denetimi, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi kanalıyla süreç genişletilerek gerçekleştirilecektir⁴⁷⁷.

Siyasi denetim, demokrasiyi yönetim biçimi olarak kabul eden Türkiye için, gerek seçimler gerek referandum gerekse de halkın hukuki müdahaleleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı denetimi, meşruiyetin en temel ölçüsü olan anayasa

⁴⁷⁵ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.8.

⁴⁷⁶ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.8.

⁴⁷⁷ İnaç ve Ünal, a.g.m., s. .3.

ve yasalar doğrultusunda, hayatın hemen hemen her alanında yapılan bir denetim türüdür.

İdari denetim ise, ombudsmanlık (kamu denetçiliği), iç kontrol ve iç denetim sistemi ile gerçekleşebilmekte olup, bu usuller, yasal olarak da korunma altına alınmıştır.

Kamu denetçisi, kamu çalışanları hakkındaki şikâyetleri alan, şikâyet üzerine veya kendi isteği doğrultusunda harekete geçen, araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında öneride bulunan ve rapor hazırlama yetkisine sahip olan bağımsız bir kişidir⁴⁷⁸. Kamu denetçisine masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir. Şikâyetin nedenini ve ilgili dokümanları içeren bir e-mail, telefon veya mektup yeterlidir. AB nezdinde İngiltere ve Fransa gibi bazı ülkelerde ise kişiler, doğrudan ombudsmana başvuramazlar, bir parlamenter aracılığı ile başvurulur; sonuç aynı şekilde vatandaşa ulaştırılır. Kamu denetçisi, “çıkartılardan bağımsız” olarak inceleme ve soruşturmalarını yürütmekte, çözümler önererek bunları kamuya açıklamaktadır.

İç kontrol sistemleri, Türkiye’de özellikle idari ve mali alanda çıkarılan yasalarla düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bir yönüyle mali yönetim konularıyla ilgiliyken ikinci yönü kamu sisteminde yeni olan iç kontrol (yönetimi) sistemi ile doğrudan ilişkilidir⁴⁷⁹. Bu kanunla iç kontrolün bir parçası sayılan iç denetim sistemi ile İdarenin denetim anlayışı, baştan sona yenilenecek iki ayrı yeni yönetim sistemiyle iç denetime ilişkin düzenleme yapılmaktadır. Kanunun üçüncü bölümünde “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığı altında “mali şeffaflık”, “hesap verme sorumluluğu” ve “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” ilkeleri düzenlenmektedir⁴⁸⁰. Bu ilkeler, idari şeffaflık açısından oldukça önemli olup, şeffaf İdarenin tam anlamıyla gerçekleşmesinde vazgeçilmezdir.

⁴⁷⁸ Hasan Tahsin Fendoğlu, **SDE Analiz: Kamu Denetçiliği**, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Aralık 2010, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>, s.6.

⁴⁷⁹ Kalender, a.g.m., s.88.

⁴⁸⁰ Biricikoğlu ve Gülener, a.g.m., s.216.

5018 sayılı Kanununa⁴⁸¹ göre iç kontrol, “İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere İdare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür”.

Kamu iç kontrol standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama yöntemleri çerçevesinde on sekiz tane standart belirlenerek kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak gözetim genel nitelikte düzenlenmiştir⁴⁸².

5018 sayılı Kanunun 63/1 nci maddesinde, “İç denetim, kamu İdaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olup İdarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmekte olup mali ve mali olmayan tüm işleri kapsamaktadır⁴⁸³. İç denetimin bileşenleri, kontrol süreçlerini değerlendirmek, yönetim süreçlerini değerlendirmek, risk yönetim süreçlerini değerlendirmek olmak üzere üç aşamalıdır. Tüm bu aşamalar, İdarenin daha etkili, katılımcı ve şeffaf olmasını etkilemektedir.

⁴⁸¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 55. maddesi.

⁴⁸² Kalender, a.g.m., s. 92.

⁴⁸³ Kalender, a.g.m., s.96.

4.2.2 Denetim İlkeleri ve İdare Denetiminin Faydaları

İdarenin denetimi için olmazsa olmaz olan ve İdarenin vatandaşların isteklerine cevap vermesinde temel teşkil edecek olan ilke, şeffaflıktır. Devletin daha iyi işleyen bir sisteme sahip olduğunun en güzel tespit yolu ise, vatandaşın memnuniyetidir. Bu nedenle iyi yönetimin ve bunun farklı bir unsuru olan denetimin olmazsa olmazı, şeffaflığın sağlanmasıdır.

Çünkü İdarede şeffaflık, halkın kendisini ilgilendiren kararların alınmasında söz sahibi olabilmesini ifade ederken diğer yandan yönetimde güven, güvenlik ve dürüstlüğün de ifadesi olmaktadır. Böylece İdare, hizmet verenler ile hizmet alanlar arasında, yapılan işlemler hakkında açıklama yapma, bilgilere erişim ve eleştirilerde açık olmak durumundadır. Bu çerçevede denetim usulünde ilkeleri, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik şeklinde sıralamak doğru olacaktır. Bu durumda şeffaflık, denetim usullerinde başvurulan farklı araçlardan birisi olarak dikkat çekmektedir. Bu aracın tam aksi yönünde duran kavram veya şeffaflığı engelleyen en büyük kavram ve olgu “gizlilik”tir.

4.3 Türkiye’de İdarede “Gizlilik” Problemi

İdare, belli bir amacın gerçekleşmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyeti olarak da kabul edilmektedir⁴⁸⁴. Dünyada, zamanla meydana gelen değişim ve gelişim, İdare anlayışında da ciddi farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sırasında ulus devlet yapısında ve işlevlerinde değişimler yaşanmış, pek çok devlet, kendisini anayasasında “demokratik devlet” olarak nitelermeye başlamıştır.

Demokratik devlet, özgürlük ve serbestliğin kamu düzenini bozmadan var olduğu düzendir. Günümüz teknolojisinin de büyük etkisiyle bu çağ, bilgi ve şeffaflık dönemidir⁴⁸⁵. Artık bireyler, çevrelerinde meydana gelen olayları, olduğu gibi kabullenmek yerine incelemek, aydınlatmak yoluna gitmekte, zaman zaman da sorgulamak istemektedirler. Fakat, buna engel olabilecek bürokrasinin yapısal

⁴⁸⁴ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.9.

⁴⁸⁵ Yüksekli, a.g.e., s.5-6.

özelliklerinden biri olan “dışa kapalılık” ve “gizlilik”, Türkiye’de İdarenin temel unsurlarından birisi niteliğindedir. Dışa kapalılık; yönetimin halka karşı duyarsız davranmasını; gizlilik ise, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer idari tasarrufların açıklanmamasını ifade etmektedir⁴⁸⁶. Anlaşılacağı üzere her iki prensip de şeffaflığın gelişimini engelleyecek faktörlerdir.

İdare, geleneksel olarak faaliyetlerini gizlilik içinde yürütme eğilimi göstermekte, kararların hazırlanması, alınması, düzenleyici ve birel işlemlerin yapılması yönetimin iç işi olarak algılanmaktadır. Bu bağlamda da gizlilik, İdarelerin sahip oldukları gücü koruyabilmelerinin aracı olarak kullanılmış, Türkiye’de de kamu bürokrasisi; yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Bu nedenle uygulamada gizlilik ve resmi sır genel bir kural olup, açıklık istisna haline gelmiştir.

4.3.1 Türkiye’de “Gizlilik” Uygulamaları ve Kapalı İdare

Modern demokrasilerde, ulusal güvenlik ya da benzer meselelere etki eden hususlar, sır olarak saklanmalı ve gizli tutulmalıdır⁴⁸⁷. Fakat burada hassas bir denge gözetilmeli, İdarenin keyfi şekilde bu tür konuları gerekçe göstererek gizlilik uygulamalarını olağana çevirmesine izin verilmemelidir. Ulusal güvenliği etkileyen konular az sayıda olmasına karşın, uygulamada kamu otoriteleri ulusal güvenlikle ilgili olmayan konuları da gizli olarak nitelendirme ve bu bilgiler hakkında açıklama yapmama eğilimi içine girmektedirler. Gizliliğin, toplumların idari ve siyasi yönden kurumsallaşmaya başlaması ile genişlediği gözlemlenmektedir.

Gizlilik ve kapalılığı birbirinden ayırmak oldukça güçtür. Bunun nedeni ise; gizlilik ilkesini benimseyen bir yönetimin otomatikman kendisini dışarıya karşı kapatacak olmasıdır. Genel olarak gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimin hem siyasi hem de idari boyutunda egemen olup gizlilik ve kapalılığın kökenleri kabile hayatındaki meclislerin kapalı kapılar arkasındaki görüşmelerine kadar

⁴⁸⁶ Coşkun Can Aktan, “Kırlı Devletten Temiz Devlete”, **Yeni Türkiye Yayınları**, S. 21, 1998, s.83.

⁴⁸⁷ Yüksekli, a.g.e., s.50-102..

inmektedir. Türkiye'de gizliliğin uygulamadaki en önemli örneklerini yönetimin toplumdaki bazı önemli ve nitelikli insanlar tarafından yürütülmesiyle birlikte görebiliriz⁴⁸⁸. Bu çerçevede İdare fonksiyonu, belli insanların dışındakilere kapatılmaya başlanarak zamanla belirli bir aile tarafından yerine getirilmeye, o aileye mensup olmayanların, karar alma ve uygulama mekanizmalarına dâhil edilmemelerine kadar gitmektedir.

20 nci yüzyılda ise örgütlenme ve işlev olarak büyüyen kamu yönetimlerinde giderek artan yolsuzluk olayları, vatandaş nezdinde ve akademik çevrelerden yoğun eleştiriler alarak halkın kamu kurum ve kuruluşlarına olan güvenini azaltmıştır⁴⁸⁹. Bu gelişmelere tepki olarak, önerilen çarelerin neredeyse tamamı İdare hukuku ile ilgilidir. 1980'li yıllardan itibaren İdarelerin küçültülmesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, hukuki ve mali denetimin yanında, performans denetiminin de uygulanması, kamu görevlileri için etik standart değerlerinin belirlenmesi, idari şeffaflık ve bilgi edinme hakkının kabul edilmesi gibi yaklaşımlar, tüm dünyada reform şeklinde yayılmıştır⁴⁹⁰.

Şeffaf İdare, bir yönüyle yönetime bir yönüyle de halka yönelik bir kavramdır. İdare, şeffaf davranarak yaptıklarının gerekçelerini halka bildirirken; halk kamu politikaları oluşturulmadan bilgi sahibi olarak beklentilerine uygun politikalar talep edecektir⁴⁹¹. Böylece şeffaflık sayesinde karar alma sürecine, yöneten ve yönetilenler aynı anda katılmış olacaktır. Bu katılım olmadığı takdirde hizmet alan ile hizmet veren arasında, aşılabilir duvarlar meydana gelir ki bu da yeni ötekilerin oluşmasına neden olur. Ülkenin kendi içinde hangi nedene dayanırsa dayansın ötekiler oluşturması yönetim faaliyetlerinin başarısını olumsuz etkileyecektir. Gizlilik ve kapalılık; yönetimin keyfiliğe kaymasına, bürokrasinin siyasilere (seçilmişler) karşısında güç kazanmasına, toplum ile İdare arasında güvensizliğin doğmasına, iletişimde sadece hizmet verenlerden hizmet alanlara uzanan tek yönlülüğe ve demokratik katılımın zayıflamasına neden olmaktadır⁴⁹². Bu zayıflık, Türkiye için uzun yıllar hüküm sürmüştür.

⁴⁸⁸ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.96.

⁴⁸⁹ Yüksekli, a.g.e., s.50 -100

⁴⁹⁰ Yüksekli, a.g.e., s.50 -100.

⁴⁹¹ Arslan, a.g.m., s.177.

⁴⁹² Eken, Yönetimde, a.g.e., s.57

Tanımlamak gerekirse gizlilik, idari faaliyetlerle ilgili bilgi ve belgelerin “başkaları” olarak tanımlanabilecek ve İdare dışında kalan insanlarla paylaşılmaması anlamına gelmektedir⁴⁹³. Bu anlamda gizlilik, Türkiye’de hem örgütlenme hem de faaliyetler üzerinde uzun süreler mutlak hâkim konumunda olmuştur.

“Devlet sırrı” ise İdarenin içeriğini belirleme tekelinde olduğu bir alan olup sınırları kesin olarak tayin edilmemiştir. Bu belirsizlik hukuka aykırı faaliyetlerin meydana gelmesine uygun zemin hazırlayacaktır. Türkiye’de bürokratik yapıda gizlilik ve resmi sır esası hâkim olduğundan şeffaflık, istisnai bir durumdur⁴⁹⁴. İdarenin gizli ve kapalı hareket etmesi nedeniyle, yönetme erki paylaşılmayarak tekelleşmektedir. Bu nedenle açıklık ve şeffaflık, yönetme erkinin tekelleşmesini önleyen en önemli bir etkidir. İdare, en büyük tüzel kişilik olan devletten en küçük kamu örgütündeki iktidara kadar uzanmaktadır. Bu erk, zaman içinde erkeklik, yaş, kabiliyet, güç, para gibi olgularda dolaşmış olsa da demokratik gelişme ile bu anlayış topluma katılım ve açıklık sağlayarak değişmiştir. İktidarın belli zümrelerin elinden halka geçmesi, bir anlamda modernleşme tarihi olup demokratik gelişim süreci ile paralellik göstermektedir.

Önceden kendisine hizmet sunduğu insanlara karşı, herhangi bir sorumluluk hissetmeyen İdare, beklentilere, sosyal ihtiyaçlara göre değil de, kendilerinin belirlediği şekilde hizmet sunmaktadır. Batı kökenli bazı düşünce akımlarının da etkisiyle topluma hizmet sunma yerine; toplumu şekillendirmeye⁴⁹⁵ yönelik bir çalışma içerisinde olmuş; onu “modernleştirerek” değiştirmeye kalkışan bir “toplum mühendisliği” aracı olmuştur. Bu algılamanın temelinde, gizlilik ve kapalılığın verdiği güç yer alarak statükocu bir anlayış yatmaktadır.

Türkiye’de bireylerin hangi aşamada olursa olsun, uzun yıllar boyunca İdarenin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuki olarak katılma imkânı

⁴⁹³ Arslan, a.g.m., s.177.

⁴⁹⁴ Bilal Eryılmaz, ‘Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi’, (Çevrimiçi) <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>, 23.03.2012, s.187.

⁴⁹⁵ Arslan, a.g.m., s.177.

olmamıştır. İdari işlem sürecinin önceden belirlenmiş bir usul, olmaması bir yana, izlenecek usulün yasalarla belli olduğu konularda bile buna uygun davranılıp davranılmadığını bilmek neredeyse imkânsızdır. Özay'ın tabiriyle, “İdare” karşısında Türkiye’de uzun yıllar, “*bireylerin boynu gerçekten kıldan ince*” ve “*mazlumdur*”⁴⁹⁶.

Diğer yandan hizmet verenler, bilgi vermemenin yanı sıra kendilerini eleştiriye kapatarak daha rahat hareket etmekte, güçlerini kaybetmemek için zaman zaman kamuoyunu yanıltarak halkın kafasında acaba sorusunu meydana getirmektedir⁴⁹⁷. Karar alma mekanizmalarının dışı kapalı ve hiyerarşik olması rüşvet kurumunun yerleşmesinde de etkili olmakta ve güven ortamını ciddi anlamda zedelemektedir⁴⁹⁸.

Gizlilik içeren tüm belgelerin kamuya paylaşılması, elbette doğru olmayacaktır. Bu nedenle, gizlilik içeren belgelerin dışındaki genel ilke açıklık olmalıdır. Gizlilik, hizmet alanları İdareden uzak tutarak bürokrasinin önemli bir kaynağını oluşturmaktadır.

Gizlilik ve kapalılık ile demokrasi arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur⁴⁹⁹. Demokratik anlayış, vatandaşların sadece oy vererek siyasi iktidarı belirlemesi demek olmayıp hizmet verenlerin hizmet alanlarca denetlenebildiği yönetim anlayışıdır. İşte bu nedenle demokrasilerde halk, yönetim sürecinin içinde birebir yer alarak aktif bir rol üstlenmelidir.

Bu bağlamda gizliliğin tam zıddı olan şeffaflık, yönetimin dış denetime açık olması anlamını taşımakta⁵⁰⁰ olup şeffaflık, işlemde etkilenen kişilerin, söz konusu işlemin dayanağını anlamalarını sağlarken, diğer yandan idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış denetiminin yapılmasına imkân tanımaktadır. Aynı zamanda, hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin

⁴⁹⁶ Özay, a.g.e.

⁴⁹⁷ Arslan, a.g.m., s.177.

⁴⁹⁸ Eryılmaz, a.g.m., s.44.

⁴⁹⁹ Arslan, a.g.m., s.177.

⁵⁰⁰ Yüksekli, a.g.e., s.5-6.

sağlanması için gerekli olan araçlar ve kamu yönetimi, kural olarak şeffaf ve açık olmalıdır.

Türk İdare anlayışında, gizlilik üzerine kurulu ve geleneksel devlet ciddiyeti tarzlı ile açıklık, şeffaflık ihtiyacı arasında bir çelişki mevcut olup bunun temel nedeni, Devlet ve İdarenin, hatta en küçük idari birimlerin bile halka mesafe koyarak otorite kazanmaya çalışan anlayışın baskınlığıdır. Bu anlayış, gizliliğin yahut kapalılığın sağladığı güçten yararlanmak isteyen kurum ve kişilerin mevcut olduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir. Halbuki demokrasi, açık toplumla ve şeffaflıkla ilintilidir⁵⁰¹.

Gizlilik temeline oturan İdare geleneği, modernleşme öncesi devletlerin İdare anlayışını ve işleyişini şekillendirmiştir⁵⁰². Bundan dolayıdır ki, idari gizliliğin meşrulaşmasında, kamu yönetiminin verimli çalışabilmesi ve devletin üstün çıkarlarının korunması argümanları, belirleyici olmuştur. Genel olarak bakıldığında İdare hukuku, uzun zamanlar geleneksel bir zihniyetle faaliyetlerini gizlilik içinde yürütmek eğilimi göstermiştir. Şeffaflaşma sürecinde söz konusu Türk İdare anlayışı, kıta Avrupası'ndan farklı değerlendirilemez. Türkiye geçmişinden ve aynı şekilde Batıdaki devletlerden devraldığı birikimin getirdiği ve katı devletçilik geleneğinin bir yansıması olan İdarenin gizlilik ve kapalılık uygulamasını, değişen ve gelişen dünyanın şartlarına uymadığı için yönünü gizlilikten şeffaflığa dönüştürmüştür.

4.3.2 Gizliliğin Sebepleri

Gizlilik, hem ulusal hem de uluslararası bir problem olup ülkedeki İdare anlayışı ve bürokrasinin özellikleri en önemli sebepleri arasındadır. Türkiye'de ise gizliliğin birçok nedeni bulunmakla beraber, en temel nedeni yönetim yapısı ve işleyişi olarak belirlemek mümkündür. Burada kastedilen İdareye ilişkin değerler ve gelenekler, merkeziyetçi katı kurallara bağlı bir yönetimi ortaya çıkarmaktadır⁵⁰³.

⁵⁰¹ Atilla Yayla, **Siyaset Teorisine Giriş**, 1. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, Mart 1998, s.26.

⁵⁰² Akdoğan, a.g.e., s.24

⁵⁰³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.95.

İdarede gizlilik hususunda ise İdarenin şeffaf olmaktan ve toplumla diyaloga girmekten kaçınmasında üç temel neden olabilir⁵⁰⁴. Birincisi, söz konusu bilgi ve belgelerin, niteliği gereği gerçekten gizli kalmak zorunda olmasıdır. İkincisi, Kötü yönetim uygulamaları olarak açıklanabilecek durumun mevcut olmasıdır. Üçüncüsü, İdare ile toplum arasında güven sorununun olması sebebiyle İdarenin işlemlerini gizlilik içinde yapmasıdır.

Gizliliğin memurlar nezdinde farklı bir nedeni ise, idari üst yönetim kadrosundan memura kadar tüm personelin kendilerini kamuoyu ve vatandaşın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir⁵⁰⁵. Bazı yasalar, gizlilik ve resmi sır kavramlarını İdarenin kendi çıkarları doğrultusunda kullanmasına imkan vermektedir. Açıklanacak veya gizli kalacak işlerin mahiyetine, ilgili kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermekte olup bu tür bir yönetim, gizliliği faaliyet alanlarına göre genişleterek halkla ilişkileri olumsuz şekilde etkilemektedir.

Özetle İdarenin gizliliğe ihtiyaç duymasının nedenleri, siyasi rejimin özelliği, devlet güvenliği; otoritenin korunması, yönetimin etkinliği ve taraflı olması, kötü yönetim, memurların denetim riskinden korunması, özel hayatın korunması ve diğer nedenler şeklinde sıralanabilir⁵⁰⁶. Anlaşıyor ki, İdarede gizlilik ve kapalılık, önemli oranda bazı uygulamalardan kaynaklanmakta olup bunu daha çok hizmet verenlerin eğilimi, alışkanlıkları ve gelenekleri belirlemektedir.

Gizliliğin biçimi ve derecesini ise ülkenin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı ile yönetim gelenekleri belirlemekte olduğundan Türkiye’de bu durumdan, 21 nci yüzyılda ancak kopabilmiştir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gizlilik uygulamaları ise daha geniş kapsamlı ve yüksek düzeydedir⁵⁰⁷. Toplumun kültürel yapısındaki gelişmişlik ve eğitim düzeyi de İdarenin yönetiminin gizliliği ve kapalılığı üzerinde etkili olmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de, bürokrasinin siyasal otoritelerle ilişkisinin biçimi, toplumla ilişkilerinde farklı bir şekle girmektedir.

⁵⁰⁴ Eken, Yönetimde, a.g.e.,s.8

⁵⁰⁵ Yüksekli, a.g.e., s.6.

⁵⁰⁶ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.8.

⁵⁰⁷ Yüksekli, a.g.e., s.5-11.

Çünkü ilişkiler, eşitlik ve karşılıklı anlayış esasına değil, bürokrasinin⁵⁰⁸ egemenliği esasına dayanmaktadır⁵⁰⁹.

Gizliliğin başka bir türlü hem uygulama hem de sonucu olan devlet memuru ya da yöneticinin kendi makam ve statüsünü korumak için kamuoyundan gelebilecek eleştirilerden uzak kalmayı tercih etmesidir. Nitekim hizmet verenler, eleştiri olarak güçlerini kaybetmek yerine, ya kamuoyunu yanıltma yoluna gitmekte ya da hiçbir şey olmamış gibi sessiz kalmayı tercih etmektedirler. Dolayısı ile kamuoyu sadece idari faaliyetlerin neticesinden haberdar olmaktadır. Ülkelerin pek çoğunda da İdare, gizlilik kuralı altında faaliyetini sürdürmektedir. Yönetimde gizliliği zorunlu kılan çeşitli, kurallar bulunmaktadır ve bunlar ceza kanunları ve devlet memurları ile ilgili kanunlarda düzenlenmiştir. Gizlilik ilkesine uyulmaması cezai ve hukuki sorumluluk doğurmaktadır. İdare, siyasi rejimin niteliği, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması gibi nedenlerle bazı resmi bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimi içerisinde. Esas itibari ile devlet güvenliği ve özel hayatın korunması gibi makul gerekçeler ile ortaya çıkan gizlilik politikası uygulamaları, zamanla genişleyerek pek çok kamu faaliyetini içine almıştır. Devletin görevlerinin artması ve koruyucu yönetim anlayışının gelişmesine paralel olarak gizlilik bürokrasisinin vazgeçilmez eğilimi haline gelmiştir⁵¹⁰. Şeffaf İdarelerde hizmet alanlar, yönetimin işleyiş ve faaliyetleri üzerinde daha çok bilgi sahibi olabilmekte ve onu rahatça sorgulayabilmektedir. Buna karşılık yönetimde herhangi bir skandala yol açmamak amacıyla birçok faaliyetini kamuoyu önünde yürütmekte iken, gizliliği sadece hukuk kuralları çerçevesinde uygulamaktadır⁵¹¹. Çünkü gelişmiş ülkelerde devletin karşısında geniş bir sivil alan ve kurumlar bulunmaktadır⁵¹². Bazı çevreler, kamu yararının sağlanabilmesi için İdarenin gizlilik ve dışa kapalılık ilkeleriyle hareket etmesi gerektiğini, ancak bu şekilde kamu yararının etkin biçimde sağlanabileceğini savunmaktadır. Dış etki ve baskılara karşı kendini koruyan kamu yönetiminin, bu şekilde genel kamu yararını en iyi biçimde sağlayacağı düşünülmektedir. Genel olarak İdarelerin eğilimi, sahip olduğu bilgileri gizli tutmak yönündedir. Hizmet alanların

⁵⁰⁸ Bürokrasi, burada devlet anlamında kullanılmıştır.

⁵⁰⁹ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.96.

⁵¹⁰ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.9.

⁵¹¹ Yüksekli, a.g.e., s.6.

⁵¹² Eken, Yönetimde, a.g.e., s.14.

öğrendikleri bilgileri kullanarak devleti zor duruma sokma ihtimali, İdarede dışa kapalı politika izleme eğilimini arttırmakta ve gizliliği ön plana çıkartmaktadır. Başka şekilde ifade etmek gerekirse bir varsayım üzerinden gidilerek dahi gizlilik savunulabilmektedir.

Klasik İdare modeli, İdarenin her yerde “hazır ve nazır” olmasını, hizmet alanlarla mevcut olan ilişkilerin bizzat yönetim tarafından belirlenmesini öngördüğünden, bu usul, devamlı eleştirilere konu olmuştur⁵¹³. İdarede gizliliğin baskın olduğu bu model, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, devlet sistemlerindeki değişime paralellik göstermiştir.

Gizliliğin bürokrasiyle ilişkisinde, merkezi yönetimin getirdiği bürokrasi anlayışı baskın olup kamu bürokrasisi, gerek siyasi iktidar karşısında gerekse de toplum üzerindeki gücünü artırabilmek için elindeki bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimindedir. Fakat kural olarak demokratik rejimlerde otoriter rejimlere göre gizliliğin daha kısıtlı bir alanda yer alması gerekmektedir⁵¹⁴. İdarenin sahip olduğu bazı gizli bilgi ve belgelerin tümüyle kamuoyuna sunulması mümkün olmadığından demokratik ilkeler çerçevesinde bunlar dışındaki belgeler konusunda şeffaflığın sağlanması amaçlanmalıdır.

Gizlilik üzerine kurulu yönetim ve bürokrasi geleneği, modernleşme öncesi devletlerin İdare anlayışını ve işleyişini şekillendirmiştir. Genel olarak bakıldığında İdare, geleneksel zihniyetle işlemlerini gizlilik içinde yürütme eğilimi göstererek şeffaflaşma sürecinde kıta Avrupası’ndan farklı değerlendirilmemelidir⁵¹⁵. Sonuç olarak, Türkiye geçmişten gelen birikimiyle katı devletçilik geleneğinin yansıması olarak yönetimde gizlilik ve kapalılık uygulamış ancak değişen ve gelişen dünyanın şartlarına uymadığı için yönünü gizlilikten şeffaflığa kaydırmıştır.

⁵¹³ Koçak, a.g.m., s.116.

⁵¹⁴ Koçak, a.g.m., s.117.

⁵¹⁵ Akdoğan,a.g.e., s.24

4.3.3 Gizlilik Uygulamaları

Türk İdare anlayışında, gizliliği esas alan bazı düzenlemeler mevcuttur. Bu bağlamda yönetimde, idari gizliliğin kökleşmesinde, geleneksel uygulamalar kadar mevzuatın da etkisi vardır. Çeşitli ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, mevzuatın gizliliğe ilişkin birtakım düzenlemeler yaptığı görülmektedir⁵¹⁶. Bunların dışında kalan belgelere başvurma hakkı ise şeffaflık ilkesinin gereği olarak serbesttir⁵¹⁷.

Anayasa’da Cumhurbaşkanının hangi yetkileri tek başına kullanabileceği konusunda bir açıklık bulunmadığına göre, bu durumda Cumhurbaşkanının kullandığı yetkinin mahiyetine bakılarak konunun çözüme kavuşturulması gereği de gizlilik ya da kapalılık durumunda ne yapılması gerektiğinin uygulamalı bir örneğidir⁵¹⁸. Bunun gibi daha yüzlerce örneğin mevcut olduğu sistemimizde, gizlilikle ilgili düzenlemeleri, bu bölümde açıklayacağız.

Türkiye’de İdaredeki gizliliği esas alan bu düzenlemeler, Türk Ceza Kanunu⁵¹⁹, Devlet Memurları Kanunu⁵²⁰, Ceza Muhakemesi Kanunu⁵²¹, Devlet İstatistik Kanunu⁵²², Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu⁵²³, Vergi Usul Kanunu/VUK⁵²⁴, Sermaye Piyasası Kanunu/SPK⁵²⁵, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun⁵²⁶, Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği⁵²⁷ şeklinde temellendirilebilir⁵²⁸.

⁵¹⁶ Musa Eken, ‘Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru’, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 1, Mart 2005, s. 97.

⁵¹⁷ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.15.

⁵¹⁸ Hasan TUNÇ, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Gazi Kitabevi, Kolay Hukuk Serisi:1, 2005, s.33.

⁵¹⁹ 12/10/2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 5237 sayılı Kanun.

⁵²⁰ 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 657 Sayılı Kanun.

⁵²¹ 17/12/2004 tarihli ve 25673 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 5271 sayılı Kanun.

⁵²² 18/11/2005 tarihli ve 25997 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 5429 Sayılı Kanun.

⁵²³ 04/05/1990 tarihli ve 20508 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 3628 Sayılı Kanun.

⁵²⁴ 10/01/1961 tarihli ve 10703-10705 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 213 sayılı Kanun.

⁵²⁵ 30/07/1981 tarihli ve 17416 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 2499 sayılı Kanun.

⁵²⁶ 28/07/1953 tarihli ve 8469 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 6183 sayılı Kanun.

⁵²⁷ 08/03/1990 tarihli ve 90/245 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵²⁸ Zerrin T. Karaman, ‘Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler’, **Türk İdare Dergisi**, S. 426, Mart 2000, s. 47.

Bu saydığımız kanunlar, haricinde de Türk hukuk düzenlemelerinde gizlilik hükümleri içeren kanunlara rastlamak sıklıkla mümkün olup Türkiye’de gizlilikle ilgili bir hayli yasa mevcuttur. Hala, Türk İdare anlayışında, gizlilik uygulamasının önemli ölçüde uygulandığı görülmektedir.

Gizlilik uygulamalarının bahanesi olan ve bu uygulamaların hukuki meşruiyetine temel oluşturarak yaygınlaşmasına sebep olan mevzuattaki bu düzenlemelerin biraz daha detayına girmek konunun anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

4.3.3.1 Türk Ceza Kanunundaki Düzenlemeler

Türk Ceza Kanunu’nun 239 uncu, 258 inci, 329 uncu, 330 uncu, 336 ncı ve 337 nci maddeleri sırasıyla, “*Ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgelerin ifşası*”, “*kamu görevine ilişkin sırların ifşası*”, “*devletin güvenliğine ve siyasal yararlarına ilişkin bilgilerin ifşası*”, “*gizli kalması gereken bilgilerin ifşası*”, “*yasaklanan bilgilerin ifşası*”, “*yasaklanan bilgilerin siyasal veya askerî casusluk maksadıyla ifşası*” suçlarını düzenlemektedir⁵²⁹.

Türk Ceza Kanunu’nun 239 uncu maddesi hükmü, “*ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgeleri, fennî keşif ve buluşları veya sınaî uygulamaya ilişkin bilgileri*” korumaya yöneliktir. TCK’nin 258 inci maddesi “*görev gizliliği*”ni düzenlemektedir. Bu gizlilik, kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle kendilerine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklamamalarını ifade etmektedir. TCK’nin 329 uncu ve 330 uncu maddeleri ile 336 ncı ve 337 nci maddelerine göre ise; devletin güvenliği, dış siyasal yararları bakımından niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgileri ile yetkili makamların kanun ve düzenleyici işlemlere göre açıklanmasını yasakladığı ve niteliği bakımından gizli kalması gereken bilgileri, gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir⁵³⁰. Bunların yayımlanması, açıklanması ve casusluk amacıyla kullanılması suç sayılmaktadır.

⁵²⁹ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.15.

⁵³⁰ Akdoğan,a.g.e., s.26

4.3.3.2 Devlet Memurları Kanunu'ndaki Düzenlemeler

Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 15 inci maddesi, “devlet memurlarının, kamu görevleri hakkında, basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına, bakan ya da valinin izni olmadan demeç veya bilgi vermesini yasaklamıştır. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli; illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilecektir. Yine aynı madde, askeri hizmetlerle ilgili olan bilgilerin özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında, hiç kimse tarafından açıklanamayacağı hükmünü getirmiştir. DMK' nın 31 inci maddesi ise, devlet memurlarının kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamaktadır⁵³¹. 31 inci maddedeki “kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgiler” belirsiz bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla, bu ifade geniş bir şekilde yorumlanmaya ve gizliliğin kapsamının genişletilebilmesine her zaman uygun bir zemin hazırlayabilmektedir.

4.3.3.3 Vergi Usul Kanunu'nun Getirdiği Düzenlemeler

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun “Vergi Mahremiyeti” başlıklı 5 inci maddesinde, vergi muameleleri ve incelemeleri ile uğraşan memurların görevleri dolayısıyla, mükellefin ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, muamele ve hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine müteallik olmak üzere öğrendikleri sırları veya gizli kalması lazım gelen diğer hususları ifşa etmeleri ve kendilerinin veya üçüncü şahısların menfaatlerine kullanmaları yasaklanmıştır.

Vergi Usul Kanununda vergi mükellef veya sorumlularının sırlarını veya gizli tutulması gereken hususları öğrenen memurların, bunları açıklamaları veya başka amaçlarla kullanmaları suç sayılmış ve bu tür suç isleyen memurların

⁵³¹ Ali Çımat, ‘Türkiye’de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık’, **Vergi Raporu**, Ankara: Vergi Denetimleri Derneği Yayını, Y.5, S.30, Ağustos- Eylül, 1997, s.23.

cezalandırılmaları hükme bağlanmıştır. Çoğu ülkelerde vergi mükellefleriyle ilgili bazı bilgi ve belgelerin gizliliği düzenlenmektedir. Bu konuda uluslararası bir anlayış birliği vardır⁵³². Fakat gizliliğin kapsamının ne olacağı tartışılmaktadır.

4.3.3.4 Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Getirdiği Düzenlemeler

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık başlıklı 47 nci maddesi, hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlarla ilgili olarak uygulanmak üzere, bir suç olgusuna ilişkin bilgilerin, devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamayacağı, açıklanması, devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek, anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgilerin, devlet sırrı sayılacağını hüküm altına almaktadır. Tanıklık konusu bilgilerin devlet sırrı niteliğini taşıması halinde; tanık, sadece mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından zâbit kâtabi dahi olmaksızın dinlenecektir. Hâkim veya mahkeme başkanı, daha sonra, bu tanık açıklamalarından, sadece yüklenen suçu açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgileri tutanağa kaydettirecektir. Cumhurbaşkanının tanıklığı söz konusu olduğunda sırrın niteliğini ve mahkemeye bildirilmesi hususunu kendisinin takdir edeceği hüküm altına alınmaktadır.

4.3.3.5 Diğer Yasal Düzenlemeler

Devlet memurlarına kamu gizliliklerini koruma yükümlülüğü getiren başka kanuni düzenlemeler de mevcuttur. Bunlar genel olarak, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu (HMUK), İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK), Devlet İstatistik Kanunu, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'dur. Bu kanunlar da ilgili kamu görevlilerine gizli bilgi ve belgeleri resmi veya özel herhangi bir makama vermeyi veya açıklama ve yayınlamayı yasaklamaktadır.

⁵³² A.g.e.23.

4.4 Türk İdare Anlayışında Şeffaflık Uygulamaları

Türkiye’de yönetimde şeffaflığı düzenleyen mevzuat yeni olduğundan yapılan düzenlemeler Avrupa Birliği müktesebatına uyum çabasında önemlidir⁵³³. Şeffaflığın ise temel bileşeni, özel bir sınırlama sebebi yoksa bilginin serbest dolaşımı ve paylaşımıdır.

Liberal ekonominin küreselleşmesi süreci içerisinde, ulus-devlet kriziyle birlikte ortaya çıkan, devletin küçülerek etkinleşmesine yönelik talep ve modeller, “yönetişim anlayışı”nın gelişiminde de önemli bir rol oynamıştır. Bu açıdan yönetim kavramı, ekonominin küreselleşmesi süreciyle de bağlantılı bir gelişme yaşamıştır. “Yönetim sanatı”nın temelinde bilgi, özellikle de ekonomi politika bilgisi vardır. Ulus-devletleri ortaya çıkaran süreçte de, devletin, artık üzerini kapladığı topraktan çok, bu toprak üzerinde yaşayan nüfusun, bu nüfus içerisindeki ekonomik-politik ilişkilerin bilgisini yönetimin hizmetine vermesi önemli bir rol oynamıştır. Küreselleşme süreci içerisinde bu ekonomi politik bilgisinin giderek artan bir biçimde paylaşımına açılması ise, aynı ulus-devletlerin egemenlik alanını daraltmıştır; çünkü bilginin paylaşımı, iktidarın paylaşımıdır.

Ulus-devletlerin önünde, ellerindeki devasa bilgi kompleksini paylaşımına açmaktan başka çıkar yol bulunmamaktadır. Çünkü bir yanda uluslararası ilişkiler ve küresel ekonomi, diğer yanda da toplumsal dinamikler giderek daha çok bilgi paylaşımı üzerinde temellenmekte, bu bağlamda bilgi paylaşımı yönetebilirliğin ölçütü haline gelmektedir.

Bilginin, başka şekilde ifade etmek gerekirse, iktidarın paylaşımı, katılımcı demokrasinin de temellerinden birini oluşturmaktadır. Bireylere ve sivil toplum kuruluşlarına kamu bilgilerine erişim hakkı tanınmaksızın, ne demokratik katılımdan, ne de kamu yönetiminin şeffaflığından söz edilemez. Katılımsız ve kapalı bir yönetimin ise, totaliter zihniyete, yolsuzluk ilişkilerine, aşırı

⁵³³ Akdoğan, a.g.e., s.28.

merkeziyetçilikten dolayı tıkanan bir kamu yönetimine yol açtığı açıktır⁵³⁴. Bu yüzden, kamu bilgilerine erişim hakkını koruma altına alacak yasal düzenlemeler, özellikle de “Bilgi Özgürlüğü” ya da daha açık bir ifadeyle “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, iyi yönetimin sağlıklı bir biçimde hayata geçirilmesi için gerekli hukuki altyapının en önemli boyutlarından birini ve ilkesel önceliğini oluşturmaktadır ve bu konuda da gerekli ilk adım olan adı geçen kanun, 2004 yılı sonrasında önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Sonuç olarak bu çağda, bilginin vazgeçilmez oluşu bir gerçek olduğundan, şeffaflığı gerekli kılan gelişmeleri⁵³⁵, müdahaleci devletin doğurduğu rahatsızlıklar, İdareye katılma isteği ve gereği, eğitim ve kültür düzeyindeki artış, bilgi toplumu ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler, sivil toplumun gelişmesi, İdare düşünce ve uygulamalarında yaşanan dönüşüm, uluslararası alandaki gelişmeler şeklinde özetlemek mümkündür.

4.4.1 Türk İdare Hukukunda Şeffaflığın Unsurları

İdarenin şeffaflığı, yönetimde reform teşkil edeceğinden bu sistemin kurumsallaşması, toplumun bütünleşmesi anlamına gelecektir. Bu nedenle İdarenin sahip olduğu unsurlar büyük öneme sahiptir. Özay’a göre yönetimde şeffaflığın üç unsuru bulunmaktadır⁵³⁶:

- İdarenin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanması,
- Bilgi edinme özgürlüğü,
- İdarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların “aleni” başka bir ifadeyle, açık olarak yapılmasıdır.

Bu unsurlar, genel idari usul kanunu ve bilgi edinme hakkı kanunların kabulünün yanı sıra birey-İdare arasındaki iletişim yollarının iyileştirilmesi, İdarenin kullandığı dilin hizmet alan tarafından anlaşılması, ombudsman sistemi gibi toplumdaki düzensizlik ve anormallikleri ortaya çıkararak şeffaflığı doğrudan

⁵³⁴ Uçkan, a.g.m.

⁵³⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.24.

⁵³⁶ İlhan Özay, İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2002, s. 2-5.

etkileyen mekanizmaların sağlanması, yerelleşmenin sağlanması⁵³⁷, fişleme gibi katılımı gerçek anlamda etkileyen hallerin ve prosedürlerin sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin şeffaflığı, günümüzde gerek kamu otoritesinin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta artan müdahaleleri gerekse de eskiye oranla daha duyarlı olan bireyin yönetimin işleyişi konusunda bilgi sahibi olma talepleri nedeniyle gereklilik teşkil etmektedir⁵³⁸. Nitekim liberal toplum anlayışının yaygınlaştığı dünyada, özgürlüklerin İdarede şeffaflık ile genişletilmesi en tabi vakiadır. Bu nedenle vazgeçilmez olan şeffaflığın unsurlarını yukarıda sıraladığımız şekilde ele alacağız.

4.4.2 Türk İdaresinde Şeffaflığın Faydaları

Gerek hizmet alanlar gerekse de hizmet verenler ve bu hizmeti denetleyenler açısından ciddi yararları olan şeffaflık prensibinin İdareye ciddi katkıları olmaktadır. Bunları bilgi edinme hakkı ve bunun kanunlaşmasıyla oluşan birey-İdare ilişkilerinin iyileşmesi, iyileşmenin güven tesis etmesi, şeffaflık anlayışının yaygınlaşmasıyla denetimin işlerlik kazanması, prosedürlerin netleşmesi, geleneksel anlayışlardan uzaklaşarak iletişimin artması izlemektedir. Bu sonuçların bazıları somut olarak gerçekleşirken bazılarının gerçekleşecek fayda olarak kabul edilebilmesi mümkündür.

Spesifik olarak faydalarını saymak istersek en önemli faydayı karar alma sürecinde şeffaflığa gidildiği için kamu otoriteleri hem daha sağlıklı karar alma ortamına ve imkanına sahip olmakta hem de karar alma sürecine şeffaflık sayesinde dâhil olabilen bireyin İdareye olan güveni artmaktadır⁵³⁹. Karar alma süreci, bu süreçte yapılacakların önceden kanunlarla belli olması, bilgi ve belgelere erişimin mümkün olduğu bir düzeni getirirken bu düzen yasallık ilkesini

⁵³⁷ Eken, Yönetimde, a.g.e.,s.45-52.

⁵³⁸ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.10.

⁵³⁹ Sait Güran, 'Yönetimde Açıklık', **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Sarıca'ya Armağan)**, Yıl:3, S. 1-3, 1982, s. 102.

gerçekleştirmektedir⁵⁴⁰. Böylece üst amaç olan kamu yararı, bireylerin menfaatleri korunarak sağlanabilmektedir.

Şeffaf İdare, hesap verme zorunluluğunda olduğundan kalite unsuruna önem vererek denetim, değerlendirme ve halkın duyarlılıklarına da daha açık olacaktır⁵⁴¹. Halka açık olma temel prensip olacağından “yolsuzluk”, “yozlaşma”, “kirlenme”, “kilitlenme”, “tıkanıklık” ve “muğlaklık” asgari seviyeye indirilecektir. Netice olarak İdarenin şeffaflığı, hizmet alanları hem yönetime katılma yönünde hem de yönetimi denetleme yönünde teşvik ederken; hizmet verenleri, hukuka uygunluk, yerindelik ve yönetilenler ile iyi ilişkiler kurulması yönünde de teşvik edecektir⁵⁴².

Ayrıca vatandaşı bilgilendirme, küreselleşen dünya düzeninde, siyasal İdarenin eylem ve işlemlerine ilişkin kamuoyu desteğinin sağlanması açısından önemli bir hale gelmiştir. Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve uluslararası örgütlenmeler tarafından da benimsenen bir idari yaklaşım olan yönetim ve iyi yönetim olgusu, bu yaklaşımın bir yansıması olarak görülmelidir. Bu yaklaşım demokratik süreçte etkin devlet kavramına vurgu yapıp, iyi yönetim bu noktada, İdarede şeffaflık, katılımcılık ve demokratikliği ön plana çıkarmaktadır. Kamuoyunu bilgilendirme demokratik sürecin işleyişi ve devamı açısından da büyük bir role ve öneme sahiptir. Çünkü şeffaf İdare ideali, bir anlamda halkın yönetime katılımını sağlama amacına yönelik bir yaklaşım olup yönetimde şeffaflığın sağlanması için, İdarenin işlem ve kararlarını halkla paylaşması, bir ön şart olarak görülmektedir. Bu tek başına yeterli olmasa da halkın ilgili bilgi ve belgelere ulaşmasının yasal olarak güvence altına alınması da bilgi edinme özgürlüğü ve katılım açısından oldukça değerlidir⁵⁴³. Bu yasal güvence ile,

⁵⁴⁰ İlhan Özay, İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2002, s. 5.

⁵⁴¹ Fındıklı, a.g.m., s.108.

⁵⁴² Musa Eken, ‘Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru’, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 1, Mart 2005, s. 115.

⁵⁴³ Kazım Özkan Ertürk, **Avrupa Birliği Sürecinde İktidarın Kamuoyunu Bilgilendirme Faaliyetlerinin Halkla İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi (Cumhuriyet, Hürriyet ve Yeni Şafak Örneğinde)**. Ankara 2008.s.29.

bilgilere ulaşmanın yanı sıra İdareye olan güven problemi de önemli ölçüde aşılmaktadır.

4.4.3 Türk İdare Mevzuatından Şeffaflık Örnekleri

Kanunlar, tüzükler ve kanunda sayılan yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanmasının zorunlu olduğu Türkiye’de Devlet, temel hukuki faaliyetlerini ve düzenlemelerini halka tanıtmaktadır⁵⁴⁴. Birel işlemler ise (kamulaştırma yapılması ile ilgili işlemin malikine tebliğ edilmesi, memurun özlük haklarından haberdar edilmesi gibi) ilgililere tebliğ edilmektedir. Böylece birey, kendisini doğrudan ilgilendiren idari işlemlerden haberdar olmaktadır.

Türkiye’de İdarenin şeffaflığı ve hizmet alanların bilgi edinme hakkını düzenleyen mevzuat oldukça yenidir. Önceleri çeşitli hukuki düzenlemelerle, sınırlı bir şekilde bireysel hakları korumak amacıyla, İdareye bazı şartlar altında bilgi verme yükümlülüğü verilmiştir. Fakat bu düzenlemelerde genel olarak düzenlenmiş bir bilgi verme yükümlülüğü söz konusu değildir⁵⁴⁵. Daha sonra esas anlamda düzenlenmiş bir bilgi edinme kanunu ile belirgin somut bir adım atılmıştır.

Türk hukukunda şeffaflığı doğrudan düzenleyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yanında, şeffaflık ile yakından ilgili veya şeffaflığa ilişkin hükümler içeren başka kanuni düzenlemeler de bulunmaktadır⁵⁴⁶. Bu düzenlemeler; Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Belediye Kanunu, Avukatlık Kanunu, İdari Yargılama Usul Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ve Kamu İhale Kanunu gibi ciddi mevzuat örnekleridir.

⁵⁴⁴ Çımat, a.g.m.

⁵⁴⁵ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.15.

⁵⁴⁶ Akdoğan, a.g.e., s.29.

4.4.3.1 Anayasa'da Şeffaflık

Devletin görevlerinden birisi, Anayasanın 2 nci maddesinin açık emri gereğince “demokratik devlet” çizgisi içerisinde İdareyi tutmaktır. Demokrasinin, İdare hukuku alanındaki birçok yansımasından sadece biri olan “şeffaf yönetim”, her ne kadar anayasada açıkça düzenlenmemiş olsa da, açıkça düzenlenmiş olan “demokratik devlet” prensibinin önemli bir türevidir⁵⁴⁷. Bu ilkenin insan hakları ihlallerini açığa çıkaracak olan ve kapalı kapılar ardındaki hak ihlallerinin “sessiz çılgınlıklar” veya “memnuniyetsiz homurdanmalar” olarak kalmasını engelleyecek tarz ve uygulamalar olduğunu ifade etmek gerekmektedir⁵⁴⁸.

1982 Anayasasının “düşünceyi yayma ve açıklama hürriyeti” başlıklı 26 ncı maddesi, herkesin resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğine sahip olduğunu hükme bağlamış iken, bir sonraki fıkra, kapsamı belirsiz olan devlet sırrı, meslek sırrı ve özel hayatın gizliliğine bağlı sınırlamalar getirmiştir⁵⁴⁹. Bunun yanında 1982 Anayasasının dilekçe hakkı ile ilgili 74 üncü maddesi ise, vatandaşlara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile iletme hakkı tanımaktadır. Bu iki madde, doğrudan olmasa bile teorik anlamda İdareden bilgi alınabileceğine işaret etmektedir.

Ayrıca İdarenin dışından ancak geniş anlamda yönetim ile ilgili diğer bir örnek de: “*Anayasanın Görüşmelerin Açıklığı ve Yayınlanması*” başlıklı 97 nci maddesidir. Maddeye göre; “*TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler halka açık olup tutanak dergisinde tam olarak yayınlanmaktadır. Meclis, içtüzük hükümlerine göre kapalı oturumlar yapabilir. Bu oturumlardaki görüşmelerin yayını Meclisin kararına bağlıdır. Meclisteki açık görüşmeler ise Meclisçe başkaca bir karar alınmadıkça, her türlü vasıta ile yayını serbesttir*” şeklinde hükmedilmektedir. Maddede görüldüğü üzere yasama organlarının toplantı ve kararları da şeffaflık çizgisinde bulunmak zorundadır.

⁵⁴⁷ Oğurlu, Yeni, s.1.

⁵⁴⁸ Oğurlu, Yeni, s.1.

⁵⁴⁹ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.15.

Ayrıca son anayasa değişikliği⁵⁵⁰ ile getirilen kamu denetçiliği kurumu da denetim ile gelen şeffaflığın farklı bir boyutuna katkı sağlamaktadır.

4.4.3.2 Dilekçe Hakkı

Şeffaflığın en temel unsurlarından olan bilgi edinme hakkının öncüsü ve destekçisi olarak kabul edilen dilekçe hakkı, 1982 Anayasasında tanınan ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerden biridir⁵⁵¹. Dilekçe hakkı, belediye ile ilgili mevzuattan sonra şeffaflıkla ilgili Türkiye’de önemli bir gelişme olup, önem bakımından ise en üst sıralarda yer almaktadır.

Hem 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla⁵⁵² hem de Anayasa tarafından güvence altına alınan dilekçe hakkı, vatandaşın İdareden beklentilerini, şikâyetlerini ve sorunlarını İdareye iletmek amacıyla kullanılmaktadır⁵⁵³. Gelen bu dilekçelere, İdare, açıklayıcı bir cevap vererek şeffaflık ilkesinin uygulamalarını gözler önüne sermektedir.

Tarihi Magna Carta’ya uzanan dilekçe hakkının Türkiye’deki ilk uygulaması, Kanun-i Esasi’ye kadar götürülebilir⁵⁵⁴. Dilekçe hakkı, farklı hukuki alanları ve talepleri düzenlediğinden bilgi edinme hakkından kanaatimce uzak olsa da şeffaflık açısından önemli bir uygulama örneği kabul edilebilir.

⁵⁵⁰ Anayasa'nın 'Dilekçe Hakkı' başlıklı 74 üncü maddesinde değişiklik yapılmasını öngörüyor. Düzenleme ile Kamu denetçiliği (ombudsman) Kurumu oluşturuluyor. Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığı'na bağlı olacak ve idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecek. Kamu başdenetçisi, TBMM tarafından gizli oyla ve 4 yıl için seçilecek.

⁵⁵¹ Akdoğan,a.g.e., s.29.

⁵⁵² 01.11.1984 tarihli kanun: Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 10/11/1984, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 18571

⁵⁵³ Pertev Bilgen, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1999, s.41.

⁵⁵⁴ Ebru Şimşek İmren, <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/5251.pdf>.

4.4.3.3 Avukatlık Kanunu

Avukatlık mesleğinin kendine has özellikleri nedeniyle birtakım gizliliklerin ve sırların bilinmesinin elzem olduğu açıktır. Müvekkil-vekil ilişkisi içindeki güvenin sağlanması, hakkaniyetin tesisi ve adil yargılamanın gerçekleşebilmesi için avukatların bilgiye erişimle ilgili farklı kurallara tabi olmaları, meslek etiğinin bir tezahürü niteliğindedir.

Bu çerçevede, Avukatlık Kanunu'nun 2 nci maddesinde yapılan son değişiklikle⁵⁵⁵: “*Yargı organları, emniyet makamları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüsleri, özel ve kamuya ait bankalar, noterler, sigorta şirketleri ve vakıflar, avukatlara görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak zorundadır. Kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bu kurumlar, avukatın gerek duyduğu bilgi ve belgeleri incelemesine sunmakla yükümlüdür*” hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme ile savunma hakkının ve hak arama özgürlüğünün gereği olarak avukatların bilgi ve belgeleri incelemeleri kural haline gelmektedir⁵⁵⁶. Ayrıca avukatlara tanınan bilgi ve belgelere erişim hakkı, şeffaflık sürecinde genişletilerek hem gerçek ve hem de tüzel kişilere tanınmıştır.

4.4.3.4 TCK ve CMUK

Ceza yargılamasında en önemli basamağı oluşturan, Türk Ceza Kanunu (TCK) ve Ceza Muhakemesi Usul Kanunu (CMUK) ndaki birtakım hükümler, insan hak ve özgürlükleri ve adaletin tesisi için oldukça önemlidir. Bahsettiğimiz hususun şeffaflık ilkesine doğrudan yansımaları olmasa bile, şeffaflık ilkesi için bu kanunların önemli bir takım etkileri vardır.

Türkiye’de İdarenin açıklık alanında yaptığı ilk ciddi girişim 1991 yılında Türk Ceza Kanunu’nun 141, 142 ve 163 üncü maddelerinin yürürlükten kaldırıp şeffaflığa önem vererek saygınlığını artırmasıyla başlamıştır⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ 02.05.2001 tarih, 4667/2. Md.

⁵⁵⁶ Özdemir Özok, “Açılış Konuşması”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2004, s.9.

⁵⁵⁷ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.16.

Şeffaflıkla ilgili en önemli değişikliklerden bir diğeri de eski Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na kazandırılan polis sorgulamalarında sanıkların avukat bulundurabilme hakkına kavuşmasıdır⁵⁵⁸. Böylece, kişi, sanık ya da şüpheli olsun, suçu işlediği kati yahut belirsiz olsun yine de savunma hakkından faydalanarak sorguda şeffaflığı sağlamış olacaktır.

İdare hukuku ile doğrudan ilişikli olmasa da kolluk faaliyetleri çerçevesinde şeffaf İdare için zaruret olan bu yasal düzenlemelerin geliştirilerek yeniden yapılandırılması ve gerçek anlamda hayata geçirilmesi çok önemlidir. Bu önem özellikle adaletin tesisine de ciddi katkılar sağlamaktadır.

4.4.3.5 Diğer Düzenleme Örnekleri

Kamu İhale Kanunu'nun 5 inci maddesinde: “*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur*” izahıyla temel görüşünü ortaya koymuştur. Böylece bu madde ile şeffaflık gerçek anlamda bir ilke olarak sayılmış bulunmaktadır⁵⁵⁹. Böylece Kanun'un getirdiği belirli kurallara bağlı yollarla, kamu ihtiyaçlarının en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması sonucu şeffaflık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve kamuoyu denetiminin sağlanması amaçlanmaktadır.

Ayrıca mevzuatımızda şeffaflığa ilişkin hükümler içeren başkaca kanuni düzenlemeler de bulunmaktadır:

2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarının belirlendiği bölümde, mali şeffaflık, başlığı altında “*her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir*” hükmünü koymaktadır (md. 7). Bunun yanında, kanunun genel

⁵⁵⁸ Fındıklı, a.g.m., s.105.

⁵⁵⁹ Akdoğan, a.g.e., s.31.

gerekçesinde; *“Tasarı ile mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır”* denilerek şeffaflığın uluslararası etkileri, ulusal düzeye de yansiyacak şekilde düzenlenmiştir.

2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un amaç ve kapsam başlığının 1 inci maddesi: *“Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.”* hükmünü içermektedir. Ayrıca Kanunun 3 ve 7 nci maddeleri dikkate alınarak *“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”* çıkarılarak yönetmelikte ayrıntılı olarak açıklanan bu ilkelerden bilgi verme, şeffaflık ve katılımcılık çerçevesinde 19 uncu maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre; *“Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.”* Yönetmeliğin ayrıca diğer bazı maddeleri de⁵⁶⁰ şeffaflık ilkesine vurgu yapmaktadır.

Yasalaşma sürecine gelmiş fakat şimdilik rafa kalkmış olan, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da da bilgi edinme hakkına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini veren 5 inci maddenin (g) bendi; *“Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır”*

⁵⁶⁰ 1 ve 5 inci maddeleri.

hükmüyle kamu kurum ve kuruluşlarının halkın bilgi edinme hakkını kullanmasını engelleyemeyeceğini vurgulamıştır⁵⁶¹.

Yine kanunun 41 inci maddesinde de “bilgi edinme hakkı ve saydamlık” başlığı içerisinde “.....*Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür*” hükmüne yer verilmiştir.

2002 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Çevre Kanununun 10 uncu maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. ÇED Yönetmeliği'nin 9 ve 10 uncu maddesine göre, ÇED Raporu istenen yatırım projesi çerçevesinde, halkın bilgilendirilmesi ve sürece katılımının sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda çevresel etki değerlendirmesi süreci proje sahibinin başvurusu, Bakanlığın (Çevre ve Orman Bakanlığı) projeyi uygun görmesi, Bakanlık yetkilileri ile proje sahibi ve/veya temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulması ile devam edecektir. Komisyon toplantılarında şeffaflık ilkesi esas olup, komisyonun kapsam belirleme toplantısı öncesinde, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde Bakanlık ile mutabakat sağlanarak belirlenen tarihte, halk için katılım toplantısı düzenlenir (m. 9/1). Halkın katılımı, bilgilendirme, kapsam belirleme ve özel format verme işlemleri, on iki işgünü içerisinde tamamlanmalıdır (m. 10/1). Belirtildiği üzere, Yönetmelik halkın bilgilendirilmesine, hatta katılımına ilişkin hükümler içermektedir⁵⁶².

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda “*Yönetime halkın güven ve desteğini vermesinde, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı temel alınmalı... Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün şartlarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi*

⁵⁶¹ Akdoğan, a.g.e., s.34.

⁵⁶² 2002 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği md. 9-10.

geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir” şeklinde öneri yapılmaktadır⁵⁶³. Raporda belirtildiği üzere “katılımcı” ve “şeffaf” yönetim anlayışının Türk İdaresinde uygulamaya geçirilmesi kolay olmadığından, yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerin ne derece başarılı olacağı da bu yönetim anlayışının benimsenmesine bağlı olmaktadır.

4.4.4 Özel Bir Temel Düzenleme: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

4.4.4.1 Genel Olarak

Şeffaf İdarenin en temel unsuru olarak kabul edilen bilgi edinme hakkı, hizmet verenler için bir yükümlülük; hizmet alanlar için “Bireylerin bilme hakkı” (people right to know) olarak kabul edilmektedir. İdarenin eylemlerine ilişkin kamuoyunun bilgi edinme hakkı olarak kabul gören bu hak, hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetim işlevi de görmektedir⁵⁶⁴. Bilgi edinme hakkı ile devletin şeffaflığı birlikte değerlendirildiğinde bilgi edinme, demokrasinin ve hukuka bağlı devletin vazgeçilmez aracıdır. Bu nedenle şeffaflığın sağlanması zor bir süreç olup bilgi edinme hakkı ile hesapverebilir ve demokratik bir katılım kimin ve nereye sağlanmalıdır⁵⁶⁵.

Önemi aşikâr olan bilgi edinme hakkının unsurlarını şu şekilde sıralamak mümkündür⁵⁶⁶:

- Kamu sicil ve belgelerine erişimin sağlanması (bilgi edinme özgürlüğü),
- Devletin karar alma organlarına ve karar alma sürecine erişimin sağlanması,
- Devletin kamu hizmeti sunan kimi kurumlarına erişimin sağlanması.

⁵⁶³ TODAİE, 1991, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>, S.48.

⁵⁶⁴ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.67.

⁵⁶⁵ Kuzey, a.g.m., s.9.

⁵⁶⁶ Ridney A. Smolla, The People’s Right to Know: Transparency in Government Institutions, Democracy Papers, U.S. Department of State International Information Programs. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper10.htm> ‘dan Aktaran: Kuzey, a.g.m., s.9.

Benzer bir kavram olarak “enformasyon” ise ferdin hayatını etkileyen veya etkileyecek olgulardan ve gelişmelerden haberdar olabilmesi ve kişinin gelişimini sağlamasıdır⁵⁶⁷. Bilgi edinme hakkı ise, temel bir insan hakkıdır. Bu bağlamda şeffaflığın temel araçlarından ikisi, bilgi verme ödevi ve bilgi alma veya bilgi edinme hakkıdır⁵⁶⁸.

İdarenin şeffaflıkla ilişkili olarak halk tarafından etkili bir şekilde denetlenmesi, öncelikle halkın doğru ve iyi şekilde bilgilendirilmesi ile bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmesine bağlı bulunmaktadır⁵⁶⁹. Bu bağlamda İdarenin yeniden yapılandırılması konusunda bilgi edinme hakkı, Batı’ya oranla oldukça yeni bir kavram olup bu hususta, ilk defa Bilgi Edinme Hakkı Kanunu adıyla özel bir kanun 9.10.2003 tarih ve 4982 sayı ile çıkarılmıştır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun “Bilgiye erişim kural, sınırlama istisnadır” gibi özgürlükçü ve insan merkezli bir yaklaşıma sahip olması, elbette ki şeffaflık açısından çok önemlidir⁵⁷⁰. Ayrıca kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir.

Dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin yasal düzenlemeler, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program’da yer alan insan hakları alanında yasal ve idari düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların iyileştirilmesi taahhütleri açısından da önem taşımaktadır⁵⁷¹. Demokratikleşme yönünde atılan önemli bir adım olarak kabul edilen bu kanun, demokratik ülkelerdeki vazgeçilmez temel haklardan biri olan, bilgi edinme hakkının yasal bir çerçeveye kavuşması Türkiye açısından ciddi bir gelişmedir.

⁵⁶⁷ İbrahim Kaboğlu, **Düşünce Özgürlüğü (Avrupa Ölçütleri ve Türkiye)**, İnsan Hakları Yıllığı, c.15, 1993.

⁵⁶⁸ Musa Eken, ‘Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı’, **Yeni Türkiye**, s.22, 1998, s.1213-1216.

⁵⁶⁹ İnaç ve Ünal, a.g.m., s.15.

⁵⁷⁰ Oğurlu, Hukuk, age., s.1.

⁵⁷¹ Akdoğan, a.g.e., s.34-37.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na (BEHK) kadar Türkiye'de İdarenin şeffaflığını ve kişilerin bilgi isteme hakkını konu alan özel bir düzenleme, sadece çeşitli yasal metinlerde sınırlı bir biçimde bireysel hakları korumak amacıyla, yönetime bazı şartlarda bilgi verme ödevi, kişilere de bilgi isteme veya bilgileri inceleme hakkı şeklinde verilmiştir. Bu nedenle geleneksel yönetim anlayışının şeffaflık yönünde dönüşümünü sağlamak üzere yürürlüğe giren BEHK, Türk İdare anlayışının ve bürokrasisinin şeffaflığı için önemli bir açılımın ifadesidir. Çünkü, kanunun ilk maddesinde amaç: “...demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir” ifadeleriyle belirlenmiştir.

Kanunun genel gerekçesinde, “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli rol oynamakta olduğundan demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir”⁵⁷². Bu gerekçe ile bilgi edinme hakkı kanunu ile şeffaflık ilişkisi ortaya konulmaktadır.

İdareden hizmet talep eden ve kamu hizmetlerinin finansmanına katılan bireylerin, kamu kaynaklarının nasıl ve nerede kullanıldığını, etkili ve verimli harcanıp harcanmadığını denetlemek ve hesap sormak en doğal vatandaşlık hakkı olmalıdır. İdarenin halk tarafından etkili şekilde denetlenebilmesi, öncelikle halkın doğru ve hızlı bilgilendirilmesi ile bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle BEHK'in 5 inci maddesi, idari şeffaflığın sağlanması hususunda yönetimin bilgi verme yükümlülüğünü hükme bağlamıştır: “Kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür.”

⁵⁷² Akdoğan, a.g.e., s.34-37.

4.4.4.2 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Kapsamı ve Kullanımı

Bilgi edinme hakkının kapsamı, ilk olarak kapsama giren bilgi, belge ve verilerin neler olduğu, ikinci olarak kimlerin bilgi edinme hakkından yararlandığı, üçüncü olarak ise hangi örgütlerde kullanıldığı olmak üzere üç boyutta ele alınmaktadır⁵⁷³.

Hakkın kapsamına giren bilgi, belge ve veriler, hem kişilerin kendilerini hem de bazen toplumu ilgilendiren türdendir. Kanunda *“Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamaz”* hükmü ile bilgi edinme başvurusunun kaynağını *“kamu belgeleri”*nin oluşturacağı belirtilmiştir⁵⁷⁴. Bilgi istemenin serbest olduğu dokümanları, şöyle özetlemek mümkündür⁵⁷⁵:

- Yönetimin elindeki yazılı belgeler, ses ve görüntü kayıtları ile bilgisayar kayıtları,
- İdarenin kararları, düzenleyici işlemleri, yasal düzenlemeler ve bunların uygulanmasına yönelik açıklayıcı notlar, toplantı tutanakları, araştırma ve inceleme tutanakları,
- Uzman kuruluşlara yaptırılmış istatistiki, ekonomik ve toplumsal inceleme ve araştırmalar,
- Faaliyet ve denetim raporları,
- Yönetim ile farklı kuruluşlar arasındaki danışma niteliğindeki toplantılarla ilgili görüş ve öneriler,
- Kişilerin kendileriyle ilgili, İdare tarafından tutulan kişisel bilgiler (İdare tarafından tutulan fişler ve dosyalar bu kapsama girmektedir) dir.

Kategorize edilerek sayılan bu bilgi ve belgelere, başka bir takım eklemeler yapılabilir. Çünkü bilgi edinme hakkı, ayrı bir bölümde saydığımız sınırlar dışında, her türlü bilgi, belge ve veriyi kapsamında tutmaktadır.

⁵⁷³ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.68.

⁵⁷⁴ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı:25269).

⁵⁷⁵ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.68-69.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri ile ilgili olarak herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanmaktadırlar⁵⁷⁶.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde, bilgi edinme başvurusunun dilekçe ile ve istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılması gerekmektedir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgelerin açıkça belirtilmesi, bilgi edinme başvurusunun, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olması gerekmektedir. İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilerek yazılı olarak bildirilmektedir.

Ayrıca Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun yapısını ve görevlerini tanımlayan 14 üncü maddede, bilgi edinme hakkının yalnızca hukuki bir süreç olarak değerlendirildiği görülmektedir. “*Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir...*” hükmü gereğince de, kurum ve kuruluşlardaki belge ve arşiv birimlerinin ve çalışmalarının sağlıklı bir biçimde yürütülmesi için onlara danışmanlık yapacak, yol gösterecek bir komisyon kurulması gerekmektedir. Aksi takdirde, hem Kurul hem de bilgi edinme başvurusunu karşılayacak olan kurum, bilgi edinmenin hukuki boyutu dışında, kurumlardaki belge ve arşiv işlerinin yürütülmesindeki eksiklik ve yanlışlıklardan kaynaklanacak sorunları çözmede zor duruma düşmek mümkündür. Bu konuda kalıcı bir komisyonun oluşturulması gerekmektedir. Bu nedenle, Kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi için Başbakanlıkça bir yönetmelik çıkarılacağı belirtilerek bu madde hükümlerince çıkarılacak yönetmelikte, belge ve arşiv hizmetleri komisyonunun oluşturulması hedeflenmektedir.

⁵⁷⁶ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı:25269).

4.4.4.3 Kanunun Sınırları

Günümüz toplumlarında, idari faaliyetlerin sınırsız şeffaflığın mümkün olabileceği kabul edilse de, vatandaşların temel hak ve özgürlükleri için tehlike oluşturabilecek şeffaflık dışı alanları, olabildiğince sınırlı tutmak gerekmektedir⁵⁷⁷. Hiçbir hakkın sınırsız olarak kullanılamaması, demokrasilerde temel esas olduğundan, demokrasiyi korumak adına sınırlamalara gidildiği görülmektedir. Çünkü şeffaflığın işlerliğiyle beraber, isteyen herkesin dilediği bilgiye, genel anlamda belirli sınırlar konulmadan ulaşması arzu edilen faydayı vermeyecektir.

Her hak ve özgürlüğün bir sınırı olduğu gibi bilgi edinme hakkının da yasayla belirlenmiş sınırları vardır. Bu sınırları şu şekilde kanunumuz özetlemiştir⁵⁷⁸: Devlet güvenliği, özel hayat, ticari sır. 4982 sayılı BEHK, yöntem olarak öncelikle, kamu kurum ve kuruluşlarının kayıtlarında bulunan veya görevi gereği bulunması gereken bilgi ve belgeleri bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirmiş, daha sonra da erişim dışında tuttuğu bilgi ve belgelerin istisnalarını dördüncü bölümde ortaya koymuştur. Yargı denetimi dışında kalan idari işlemler, bilgi edinme hakkının istisnasıdır. Dayanağı, Anayasa'nın 125 inci maddesi olan bu istisna ile Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Hakimler ve Savcılar Kurulu kararları ile Yüksek Askeri Şura kararları, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında kalmaktadır. Devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının bir diğer istisnasıdır. *“Açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında”* bulunmaktadır⁵⁷⁹. Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, Kanun'un 17 nci maddesi ile kapsam dışında bırakılmıştır. *“Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması halinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler”*e bilgi edinme hakkı ile erişilememektedir.

⁵⁷⁷ Akdoğan,a.g.e., s.38-40.

⁵⁷⁸ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı:25269). Kanunun 4 üncü bölümünü oluşturan 15-28 inci maddeler istisnalarla ilgili olup, bilgi edinme hakkının sınırlarını çizmektedir.

⁵⁷⁹ BEHK, m.16.

İstihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetleriyle ilgili olup istisnalar kapsamına girmektedir. Fakat burada, istisnanın da istisnası getirilerek: “*Fakat, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi veya bilgiler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir*” hükmü yer almaktadır⁵⁸⁰.

İdari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idari soruşturmalara ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde tehlike veya güçlük doğuracağından Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır⁵⁸¹. Aynı şekilde, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler de istisna kapsamındadır⁵⁸².

Özel hayatın gizliliği istisnası ile kişinin izin verdiği haller saklı kalmak üzere, açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel hayatı ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır⁵⁸³. Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler, kapsam dışında bırakılarak haberleşmenin gizliliği de korunmaya çalışılmıştır⁵⁸⁴. Bu hükmün istisnasını, sadakatsizlik nedeniyle boşanma sürecinde, eşlerden birinin haberleşme verilerini, delil olarak kullanabilmesi gösterilebilmektedir.

Ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler, Kanun’un bir diğer istisnasını oluşturmaktadır⁵⁸⁵. Kurum içi düzenlemeler, kamuoyunu ilgilendirmeyeceğinden kapsam dışında bırakılmaktadır. Bu düzenlemeler, kurum içi olduğundan ve personele ilişkin yapıldığından kurum çalışanlarının bilgi edinme hakkı saklı kalmıştır (md.25). Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, ilgili kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça

⁵⁸⁰ BEHK, m.18.

⁵⁸¹ BEHK, m.19.

⁵⁸² BEHK, m.20.

⁵⁸³ BEHK, m.21.

⁵⁸⁴ BEHK, m.22.

⁵⁸⁵ BEHK, m.23.

bilgi edinme hakkı kapsamında olup ancak tavsiye ve mütalaa talepleri, kapsam dışında kalmaktadır⁵⁸⁶. Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkına birtakım sınırlamalar getirilmekte ise de bu istisnalar, yoruma ve keyfi uygulamalara⁵⁸⁷ meydan vermeyecek şekilde tek tek sayılarak belirginleştirilmektedir.

4.4.4.4 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunundaki Diğer Hususlar

Bilgi edinme hakkı kanunuyla bireylere daha yakın olan, halk denetimine daha açık, yönetim anlamında daha şeffaf bir İdare modeli ortaya koyulmaya çalışılmıştır⁵⁸⁸. Bilgilendirme hakkını tanımak hizmet vereni aktif kılarken; bilgi edinme hakkını kullanabilmek vatandaşı da “pasif” konumundan çıkartmaktadır⁵⁸⁹. Bu düzenlemeyle İdare, bilgi edinme sürecinde hem bilgi almak isteyen bireyi hem de bilgi verecek olan hizmet vereni, olumlu ve olumsuz birtakım zorunluluklar altına sokmaktadır.

Kanun, hedefleri ve talepleri konusunda oldukça somut olup, 4 üncü maddesinde “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir” dedikten sonra, izleyen maddelerde sırasıyla diğer konular düzenlenmektedir. 13 üncü maddede itiraz usulü belirlenerek konu askıda bırakılmamakta, yaptırımlarla desteklenmektedir⁵⁹⁰. Ceza hükümlerinin ilgili mevzuata bırakıldığı kanunda, bilgi edinme hakkı konusunda İdare, bireyin bilgiye ulaşmasını engellememe, bu konuda bireylere yardımcı olmak, erişimde ortaya çıkacak engelleri ortadan kaldırmak, onların sağlıklı bir şekilde bilgiye ulaşmasına yardımcı olmak yükümlülüğü altındadır. İdarenin engel olmama yükümlülüğü; düşünce, ifade, haberleşme ve kitle iletişim ve benzeri özgürlüklerin hukuksal sınırları içerisinde serbestçe kullanılmasına karışmamayı ifade etmektedir⁵⁹¹. Buradaki sınır ise hakkın kötüye kullanılmasının engellenmesidir.

⁵⁸⁶ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı:25269), m.26-27.

⁵⁸⁷ Eken, Yönetimde, a.g.e., s.76.

⁵⁸⁸ Koçak, a.g.m., s.121.

⁵⁸⁹ Oğurlu, Yeni, s.1.

⁵⁹⁰ Oğurlu, Yeni, s.1.

⁵⁹¹ Koçak, a.g.m., s.121.

Bu kanunla İdare, bilginin en önemli güç olduğu günümüzde, yanlış bilgilendirme ve yönlendirmelerle ülkelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulusal varlıklarının zarara uğratılmaması için İdare, bilginin hileli kullanımının önüne geçilmesini de hedeflemektedir⁵⁹². Çünkü edinilen bilgiyi ticari amaçlar için kullanmak, bu bilgi ile haksız çıkar sağlamak mümkün olduğundan kötüye kullanmanın önüne geçmek, İdare için önemli bir görevdir.

Anlaşılacağı üzere, bilgi edinme hakkı ve yükümlülüğü olarak öngörülen bu hak ve sorumluluk, İdarede şeffaflığı sağlamak açısından önemlidir⁵⁹³. Bu hak, İdarenin tek yanlı iradesi ile hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında, vatandaşların işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi almasını sağlamaktadır. Şeffaf İdare, 20 nci yüzyılın son çeyreğinde öne çıkan bir olgu olmakla beraber artık ihtiyaç haline gelmiş bir uygulamadır. Bu uygulamanın en önemli unsuru olan, bilgi edinme hakkının kullanımının artması, kamu kurumlarının daha şeffaf bir yönetim anlayışına sahip olmalarını destekleyerek çeşitli yolsuzluk olaylarının önüne geçilmesini sağlayacaktır⁵⁹⁴. Böylece kanun, şeffaf İdare hedefinin yanı sıra, adil bir hukuk sistemini de geliştirme yolundadır.

4.4.5 E-devlet Uygulamaları ve Şeffaflık İlişkisi

4.4.5.1 Genel Olarak

İletişim teknolojisindeki gelişmelerle birlikte dünyanın her yerindeki bilgiye erişim artık herkes için kolaylaşmıştır⁵⁹⁵. İnternet üzerinden yapılan bu erişim, ilk olarak askeri amaçlı yapılmış, daha sonraları özel sektörde geniş bir kullanım alanı bulmuştur⁵⁹⁶. Kullanımı İdareye doğru da genişleyen internet teknolojisinin yönetimde kullanılması, dünyada “e-devlet” modeli üzerinden gerçekleştirilmektedir.

⁵⁹² Koçak, a.g.m., s.121.

⁵⁹³ Cemil Kaya, a.g.e.

⁵⁹⁴ Koçak, a.g.m., s.121.

⁵⁹⁵ Özgür Kılıç, **E-Devlet Anlayışının Büyükşehir Belediye Yönetimlerinde Uygulanması: Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Hatay, Temmuz 2006, s.12.

⁵⁹⁶ Kılıç, a.g.e., s.12.

E-devlet, geleneksel kamu yönetimi anlayışında hizmet üretme ve sunma aşamasında, daha hızlı ve sorunsuz hareket edebilmek için mümkün olan kamusal hizmetlerin internet aracılığı ile on-line (çevrimiçi) olarak gerçekleşmesi gerektiğini vurgulamaktadır⁵⁹⁷. E-devlet açılımları, şeffaflığı artıracak gelişmelerden önemli bir tanesini oluşturmaktadır⁵⁹⁸. İşlemlerin elektronik ortamlarda gerçekleşmesi, hızlı, verimli ve düşük maliyet gibi getirilerin yanında, İdarenin şeffaflaşmasını da sağlamaktadır⁵⁹⁹. Ayrıca işlemlerin ve işlevlerin elektronik şeffaf ortamlarda sunuluyor oluşu, devlete olan güveni artıran⁶⁰⁰ faktörlerden birisi durumundadır ve bu da şeffaflığın ulaşmak istediği amaçlar arasındadır.

E-devlet yapılanması ile öncelikle devlet yönetimi ve İdare olmak üzere tüm sosyal yapının, bilgi teknolojisi araçlarıyla şekillendirilerek dönüştürülmesi amaçlanmakta⁶⁰¹ olup şeffaf İdarenin gerçekleşmesinde en önemli katkıyı sağlamaktadır.

4.4.5.2 Kavram Olarak

E-devlet, bir tanıma göre, devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların İdareye karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir⁶⁰². Başka bir tanıma göre, İdareye ait bilgilere ulaşmada, bireylere, işletmelere, sivil topluma, kurum çalışanlarına, diğer birim ve kuruluşlara kamu hizmetlerinin sunulmasında teknolojinin ve özellikle de web

⁵⁹⁷ Kılıç, a.g.e., s.60.

⁵⁹⁸ İdare, hizmetten yararlanan vatandaşlarla, doğrudan veya yazılı tebligatla, telefon, faks gibi haberleşme araçlarıyla veya teknolojik gelişmenin sağladığı açılımlardan olan “e-devlet” imkânlarının temeli olan internet aracılığıyla buluşur.

⁵⁹⁹ Oğurlu, Yeni, a.g.e., s.1.

⁶⁰⁰ Bu konuda geniş bilgi için Yücel Oğurlu, Ünal Şentürk, “Değişen Paradigmalar Bağlamında E-Devletin Bazı Toplumsal Boyutları”, <http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkligos.php?nt=200>.

⁶⁰¹ Kılıç, a.g.e., s.60.

⁶⁰² Türkiye Bilişim Şurası, “e-Devlet Çalışma Grubu Raporu”, Ankara, 10-12 Mayıs 2002, s.4.

tabanlı internet uygulamalarının kullanılması e-devlet olarak tanımlanabilmektedir⁶⁰³.

Üçüncü bir tanıma göre, e-devlet, kurumlar arası işlemlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşlara verdiği hizmetlerin elektronik ortamlarda gerçekleştirildiği devlet işleyiş yapısı olarak izah edilebilir⁶⁰⁴. Bilgi teknolojisinin ağ sistemleri kurmak, bilgiyi paylaşmak, maliyetleri ve emeği azaltmak gibi özellikleri sayesinde stratejik kullanım yoluyla, bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilen e-devlet, vatandaş, kamu ve/veya özel kurumlar ile elektronik ortamda iletişimde bulunarak verimliliği, şeffaflığı ve kalkınmayı sağlayacak yeni bir yapılanma modelidir⁶⁰⁵. Bu model içinde, bütüncül yaklaşımı korumak önemlidir.

OECD ise e-devleti,⁶⁰⁶ “*daha iyi bir yönetimi gerçekleştirmek için bilişim, iletişim teknolojilerinin ve özellikle internetin bir araç olarak kullanılmasıdır*” şeklinde tanımlamaktadır.

Türkiye'nin Ulusal Program ile katılma taahhüdünde bulunduğu e-Avrupa Eylem Planı doğrultusunda, e-devlet modeli giderek e-demokrasi imkânlarının daha da geliştirilmesiyle e-yönetişim uygulamalarına doğru evrilmektedir⁶⁰⁷. Bu çerçevede, adem-i merkezîyetçi bir yönetim paradigmasını ön plana çıkartmaktadır. Adıgeçen ulusal programda;

- Kapsamlı, tüm kamu yönetimini dönüştürücü bir e-devlet modelinin hayata geçirilmesine doğru adım adım ilerlemek; ve sözü geçen Avrupa Birliği'nin normlarına, “e-Avrupa” eylem planına uygun bir biçimde yapılandırma sağlamak,

⁶⁰³ Hasan Gül, **Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (e-devlet)**, s.4, <http://212.174.133.188/calismalar/maliyeidergisi/yayinlar/md/md140/e devlet.pdf>.

⁶⁰⁴ Türkiye Bilişim Derneği, **e-Devlet Kavramları El Kitabı**, Derleyen: e-Devlet Kavramları Çalışma Grubu (TBD Kamu-BİB), Türkiye Bilişim Derneği Yayınları: 22, Mayıs 2004, s. 4

⁶⁰⁵ Kılıç, a.g.e., s.60.

⁶⁰⁶ OECD e-Government Studies, “**The e-Government imperative**”, OECD, Paris, 2003, s.23.

⁶⁰⁷ Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, s. 22-32. , <http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=comicontent&view=article&id=27:e-devlet-e-demokrasi-ve-e-yoenetiim-modeli&catid=7:makaleler&Itemid=21>.

- Türkiye'nin önceliklerinin doğru tespit edilerek; ülke çıkarlarını ve kamu yararını en üst düzeyde koruyan; ithal teknolojiye mümkün olduğu kadar az bağımlı olacak şekilde önlemler almak, bölgesel kalkınma hedeflerine uygun; küçük ölçekli, hızla ölçeklenebilir, öngörülü ve esnek, dinamik bir biçimde birbirine bağlanabilme imkânı taşıyan pilot projelerle; adem-i merkezi VE yatay koordinasyonlu bir zemin oluşturmak, şeklinde iki farklı düzey belirlenmektedir⁶⁰⁸. Bu şekilde iki aşamalı olarak programın gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Başka bir ifadeyle, Batı ülkelerindeki e-devlet modellerinin gelişiminde olduğu gibi, önce "hukuksal, kurumsal ve teknolojik altyapı", sonra "bilgi-etkileşim-işlem" aşamaları, en sonra da "kapsamlı, tüm kamu yönetim birimlerini bütünleyen, tek duraklı sanal devlet" yolunu bire bir izlemek, Türkiye için çok da gerçekçi olmayacaktır. Uygulamada da, Türkiye bahsi geçen aşamaları çok hızlı aşarak e-Devlet sıralamalarında umulmadık başarılar elde etmiş, UYAP gibi dar alanlı e-Devlet projelerinde de dünya çapında ödüllere hak kazanmıştır.

4.4.5.3 E-Devlet Uygulamasının Hedefleri

E-devlet, yönetimin vatandaşlarını anlayarak sorumluluklarını taşıdığını göstermekte, şeffaflık ilkelerini programlı bir yaklaşımla ortaya çıkarmaktadır⁶⁰⁹. Böylelikle e-devlet kişiselleştirilebilen hizmetler sunarak servislerin ayırım yapmaksızın tüm vatandaşlara, özellikle güçsüz kesimlere ulaşmasını mümkün kılan, teknolojinin sağladığı imkânları kullanarak kamu hizmetlerinden hiç kimsenin mahrum bırakılmadığı bir İdare anlayışını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

Somut bir ifade ile e-devlet, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, çalışan, üretken, şeffaf, katılımcı, vatandaş odaklı, paylaşılan, vatandaşlık bilinci ön plana

⁶⁰⁸ Uçkan, a.g.m.

⁶⁰⁹ Kılıç, a.g.e., s.60.

çıkılmış bir devlet anlayışı ile vatandaş-devlet ilişkilerini en üst düzeye çıkarmayı hedeflemektedir⁶¹⁰. E-devlette, devletin temel unsuru olan vatandaşlar ile diğer taraflar olarak kamu ve özel kurum ve kuruluşları, e-vatandaş, e-şirket ve e-kurum biçiminde kendini göstermektedir. Fakat e-devleti oluştururken, söz konusu unsurlara öncelikler vermek ve “birini tümüyle gerçekleştirmeden e-devlet olmaz” gibi yaklaşımlarda bulunmak, e-devletin oluşumunu olumsuz etkilemektedir⁶¹¹. Her unsur, kendi içinde “e-” olgusunu gerçekleştirmeye çalışarak, süreç, etkileşimle gelişecek ve zamanla e-devleti gerçek anlamda yerleştirecektir.

Türkiye için önerilen kalkınma eksenli ve katılımcı kamu yönetim stratejisi ile oluşturulmuş “e-Türkiye” projesine şeffaflık için de vazgeçilmez olduğundan sahip çıkmak gerekmektedir. Bu nedenlerle e-devlet olma yolunda teknolojiler değil, çözümler önemlidir. “Devletin çalışmasını birey odaklı ve daha etkin bir hale getirmek maksatlı yapılan Bilgi Teknolojileri uygulamaları”⁶¹² şeklinde ifade edilen e-devlet, sadece kamunun teknoloji tabanlı projelerinin portföyü olmayıp kamu İdarecilerinin ve teknoloji uzmanlarının devletin nasıl çalışacağını yeniden düşünmelerini ve ardından değişiklikleri yürürlüğe sokmak için teknolojiyi uygulamalarını kapsayan, sürekli ve geniş bir faaliyetler programı hedeflemektedir.

Çünkü e-devlet, bürokratik emir değil, vatandaşın ihtiyaç duyduğu pek çok bürokratik hizmetin zorluk olmaktan çıkıp verimliliği arttırmak ve yaşamı kolaylaştırmak amaçlı bir uygulamasıdır⁶¹³. Bu yüzden uygulamanın tarafları, bu sürece katılmayıp işbirliği yapmazsa süreç bozulacağından öncelikle, İdarenin bu uygulamaya kararlı bir liderlikle en üst düzeyde sahip çıkması gerekmektedir.

E-devlet, idari işler ve hükümet icraatı hakkında, doğru, hızlı ve kapsamlı bilgi edinilmesini kolaylaştırmak, idari makamlar ve görevlileri ile vatandaşların temas ve ilişkilerini geliştirmek, bireylerin arzularına daha çabuk ve daha uygun karşılık

⁶¹⁰ Kılıç, a.g.e., s.61.

⁶¹¹ Kılıç, a.g.e., s.62.

⁶¹² Kılıç, a.g.e., s.62.

⁶¹³ Oğurlu, e-devlet, a.g.e., s.60.

verilmesini sağlamak suretiyle, demokrasiyi gerçekleştirmeyi hedeflemektedir⁶¹⁴. Bilgi edinmenin e-devlet sistemiyle etkin kullanılması halinde esas hedef olan şeffaf İdareye geçiş amaçlanmaktadır.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, küreselleşmenin etkileri ve bu iki dinamiğin bileşiminden doğan “ağ ekonomileri”, toplumsal boyutta da kaçınılmaz bir paradigma dönüşümüne yol açmıştır. Bu yolda hedef, zamanımıza damgasını vuran ve “enformasyon devrimi”, “bilgi toplumu” gibi nitelendirmelerle tanımlanan dönüşümdür. Bilgi, sermayenin; bilgi dolaşımı ise ekonomik faaliyetin temelini yerleşmekte, bir ağ yapılanmasıyla dünyayı kuşatan bu dolaşım, salt ekonomiyle sınırlı kalmamakta, toplumsal ilişkilerin kurduğu ağlara egemen olan etkileşim boyutunun sunduğu artı değerle birlikte gelişmektedir. Bu sosyo-ekonomik dönüşüm, şeffaflık çerçevesinde yönetim biçimlerini, dolayısıyla İdare mekanizmalarını da doğrudan etkilemektedir.

Bilgi toplumu sosyologu Manuel Castells, “küresel ağ etkisi”nin yarattığı paradigma dönüşümünü şu cümlelerle karakterize etmektedir: “*Küreselleşme, hükümetleri, kültürleri ve kurumsal yapıları farklı biçimlerde birbirlerine bağlayan, enstrümental bir enformasyon ağıyla harekete geçirilmektedir.*” Ekonomi gibi, kültür gibi, siyaset ve yönetim de “enformasyonel” hale gelmektedir. İşte “e-devlet” ve “e-demokrasi” kavramlarını ilişkiye sokan “e-yönetişim”, bu enformasyonel çerçevede⁶¹⁵ ortaya çıkmakta olup üst hedefler yönünde devam etmeye çalışmaktadır. Devletin ve demokrasinin başına “elektronik” anlamını ifade eden bir “e” öneki getirerek önerilen model, genellikle sanıldığı gibi “teknik” bir icattan, gerçekleşen bir “bilim-kurgu” ürününden ya da “yeni ekonomi” olarak adlandırılan bilgi ekonomisi modellerinin kamusal alana uyarlanmasından ibaret değildir. Tersine, bu model öncelikle siyasi, sonra da sosyo-ekonomik bir bağlamın zoruyla geliştirilmektedir. Bu modelin öncelikleri, yine genellikle sanıldığı gibi devletin “ekonomik verimlilik” hedefinden çok, vatandaşlara doğrudan katılım ve denetim talepleriyle belirlenmektedir.

⁶¹⁴ Kılıç, a.g.e., s.64.

⁶¹⁵ Kılıç, a.g.e., s.64.

Kamu web sitelerinin kullanımındaki artış, e-devletin gerçekleşme yolunda olduğunun en önemli göstergesidir⁶¹⁶. Bu bağlamda, şeffaflık için önemli bir unsur olan e-devlete giden yolda kaydedilen internetin bilgi paylaşımı amacıyla kullanılması, on-line olarak işlem yapılması ve hizmet sunulması, web sitelerinin bütünleşmesi aşamalarıyla kamu kuruluşlarının kendilerinin üretmedikleri hizmetler dahil olmak üzere, web siteleri vasıtasıyla vatandaşlarına geniş kapsamlı hizmet yöneltmeleri gerekmektedir. E-devlet ile kamu hizmetlerinin internet üzerinden sunulması, hem ekonomik olarak daha ucuz olmakta, hem hizmetlerin elektronik ortamda sunulması sonucu insan kaynaklarının performansını iyileştirmektedir⁶¹⁷. Elbette ki böyle başarılı bir e-devlet uygulaması için, hem ülke hem de kurum bazında belirli hedeflerin tespit edilerek planlı bir şekilde hareket edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle e-devlete yatırım yapılırken, elde edilecek faydanın ve sağlanacak tasarrufun, sistemin tam olarak kurulmasından ve vatandaşlar tarafından tam olarak kullanılmaya başlanmasından sonra ortaya çıkacağı bilinmelidir.

E-devletin başarılı olabilmesi için uzun vadeli bir planın ve her şeyden önce bir vizyonun olması gereklidir. Bu planda nelerin ne zamana kadar gerçekleştirileceği açıklıkla ortaya konulmalı ve devleti, e-devlete dönüştürmek için yakın bir gelecekte gerçekleştirilecek iddialı bir hedef tespit edilmektedir⁶¹⁸. Ülke bazında tespit edilen bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi açısından, hizmetlerini klasik yöntemlerle sunan İdarenin, bu hedeflere en uygun bilgi teknolojisi (internet) uygulamalarını gerçekleştirmeleri uygulamaları açısından şarttır.

Türkiye’de e-devlete ilişkin çalışmalar, Avrupa Birliğine (AB) aday ülkeler için oluşturulan e-Avrupa girişiminin Haziran 2001 tarihinde açıklanmasını takiben hızlanmaya başlamıştır⁶¹⁹.

Sonuç olarak Türkiye’de İdarede şeffaflık çizgisinde e-devletin varlığı yadsınmayacak bir öneme sahiptir. Bu sebeple e-devletin ve elektronik ticaretin

⁶¹⁶ Uçkan, a.g.m.

⁶¹⁷ Hasan Gül, **Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (e-devlet)**, s.8, <http://212.174.133.188/calismalar/maliyeidergisi/yayinlar/md/md140/edevlet.pdf> .

⁶¹⁸ Gül, a.g.m., s.10.

⁶¹⁹ www.euturkey.org.tr sitesinden faydalanıldı genel olarak.

geliştirilebilmesi için İdarenin gerekli teknik ve idari altyapıyı kurması, hukuki yapıyı bu çerçevede hazırlaması, elektronik ticareti özendirecek önlemleri alması ve ulusal politika ve uygulamaların uluslararası politikalar ve uygulamalarla uyumunu sağlaması gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye, e-devlet konusunda Avrupa Birliği ülkelerine nazaran oldukça geride olup son derece dağınık bir şekilde, sürdürülen mevcut çalışmalardan da istenilen sonuçların alınmadığı ortadadır⁶²⁰. Yine de şeffaflık hususunda İdarenin farklı bir yüzü olma hususunu oluşturan e-devlet konusundaki çalışmalar, profesyonel şekilde, tek yetkili bir koordinatör liderliğinde yeni bir felsefe ve vizyonla geliştirilerek ilerletilmelidir.

4.4.5.4 E-Devlet Uygulamaları

Şeffaf İdarenin bir öncülü olan e-devlet uygulamaları, ulusal ölçekte, katılımcı ve etkin bir demokrasi ile sürdürülebilir kalkınmanın birlikteliğini ifade ederken, küresel ölçekte ise etkileşimli bir ağ ilişkisi içinde bir yandan maksimum katma değer ve verimlilik yaratırken öte yandan evrensel demokratik standartlara uygun bir uluslararası ilişkiler yönetimi gerçekleştirecektir⁶²¹.

E-devlet uygulamaları, yönetim süreci içerisinde yer alan tüm tarafların konsensüsü üzerinde temellenmiş kuralların, yine bu tarafların sürece etkin katılımıyla uygulanabilir olması anlamına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yönetişimin uygulamada “kuralsızlık” ya da “gevşek yönetim” olarak algılanamayacağı açıktır, tersine, kavramın içeriğini oluşturan politik ve ekonomik boyutlarının birlikteliği, yönetişim mekanizmasını “katılımcılık,” “ortaklık”, “paydaşlık”, “etkililik”, “verimlilik” ve “sürdürülebilirlik” gibi değerlerle ilişkilendirilmektedir⁶²². İdare anlayışının, kamu yönetim reformları ya da yeniden yapılandırma girişimleri için taşıdığı önem açıktır. Bu bağlamda, “kamu yönetişimi” olarak adlandırdığımız yeniden yapılanma modeline ulaşmak için, yurttaş katılımından başlayarak, etkin demokrasi, hukuk devleti, siyasi meşruiyet

⁶²⁰ Gül, a.g.m., s.31.

⁶²¹ Uçkan, a.g.m.

⁶²² Uçkan, a.g.m.

ve güven ortamından geçmek gerekmektedir⁶²³. Ancak bu şekilde şeffaflık, İdarede yer bulacaktır. Fakat Türkiye'deki mevcut yapılanmasıyla İdare anlayışı, doğası gereği kendisini korumak eğiliminde olduğundan dönüştürülmesi gereken zihniyeti kendisine yönelik dönüştüremeyecektir.

Bu nedenle, çalışmada önerilen katılımcı ve kalkınma temelli şeffaf İdare stratejisi, tabandan, başka bir ifadeyle, birey katılımından başlamaya kararlı bir siyasi iradeyi gerektirmektedir. Bahsi geçen siyasi iradenin, üç öncelikli görevi vardır⁶²⁴:

- E-yönetişim modelinin temelini oluşturacak politikaları, sivil toplumun ve iş dünyasının aktörleriyle ortaklaşa üretmek,
- E-yönetişimin teknik altyapısını oluşturacak temel girişimlerde bulunarak, bilişim ve iletişim teknolojilerini toplumun tüm kesimleri, özellikle de dijital bölünmeden en fazla etkilenen bölgeleri için erişilebilir kılmak,
- Yine sivil toplum ve iş dünyası ile işbirliği içinde, hukuk devletinin temel hak ve özgürlüklerle ilgili ilkelerine uygun bir e-yönetişim hukuksal altyapısı geliştirmektir.

Şeffaflığın bu husustaki yansıması bir bakıma, ekonominin siyaset üzerindeki zaferi olarak görülebilirse de, terazinin diğer kefesinde yurttaş katılımı, hukuk devleti, etkin demokrasi ve zenginleşen bir kamusal alan ve bütün bunların sonucu olarak, yeniden kazanılan siyasi meşruiyet ve güven ortamı bulunmaktadır. Söz konusu bu süreç, İdare anlayışının bir parçası olarak, devletin bireylere kaliteli hizmet veren bir kurum olarak konumlanmasını ve bu konumlanmanın yukarıda söz edilen küresel gelişmede önemli bir rol oynayan bilişim ve iletişim teknolojileri ile daha “gerçekleşebilir” hale gelmesini hedeflemektedir⁶²⁵. Bu bakımdan, bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, özellikle de internet adı verilen küresel iletişim ağı, e-devlet sürecini geliştirecek, kamu yönetimini etkili ve verimli kılacak, katılımcı ve etkin demokrasiye yeni imkanlar sunacak bir modelin ortaya çıkacaktır.

⁶²³ Uçkan, a.g.m.

⁶²⁴ Uçkan, a.g.m.

⁶²⁵ Uçkan, a.g.m.

Şeffaf bilgi toplumunda İdarenin “e” sürecini hedeflemede beş aşamalı olarak, eskiden yeniye sürecin şu şekilde gerçekleşmesi beklenilmekte;

- 1) Bilgisayarlaşma,
- 2) Otomasyon,
- 3) İnternet Kullanıcılığı,
- 4) Web site kurma,

5) Yönetimi internete taşıma olarak süreç, kabul edilmektedir⁶²⁶. Bu süreçte İdare, aldığı kararları elektronik ortamda paylaşma, hızlı ve seri elektronik süreç, gibi elektronik hizmet sunumu ve toplumun şikayetlerini öğrenme, kurumlararası entegrasyon ve etkinlik gerçekleştirmektedir. Bu süreçte birey de katılım göstererek bireysel hizmet sunandan alınan hizmet değerlendirme aşamasında etkilenen rolünde bulunmaktadır.

Toplum, kendi içinden yükselen seslere karşı her zaman daha duyarlıdır. Bu nedenle “bilgi toplumu” idealinde, şeffaflık önemli bir hedef olup e-yönetişim gibi henüz uzak görünen bir modelin, teknolojiye en uzak bölgeler ve kesimler için hayatı daha yaşanabilir kıldığını görmek, kamuoyunun dikkatini kalıcı bir biçimde yönlendirecektir.

Bireylerin, kendilerini ilgilendiren tüm oturum, toplantı vb. süreçleri izleyebilmesinin öngörüldüğü bu şeffaf sistemde, kamusal televizyonun demokrasiye hizmet edecek bir araç haline getirilmesi amaçlanmış, çok daha etkileşimli bir medya olan internetin gelişimiyle bu fikir gözden düşmüşse de, halen toplum içindeki en yaygın medya olması ve dijital teknolojiler (dijital TV) sayesinde belli bir etkileşim imkanı içermektedir. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, özellikle de internetin yaygınlaşması, medya ile demokrasi arasında kurulan bağlantı konusunu yeniden gündeme getirmiş, internetin doğasını oluşturan adem-i merkezi yapı ve etkileşim boyutunun sunduğu, yönetim temelli katılımcı demokrasi bakımından ciddiye alınması gereken imkanlar tartışılmaya başlanmıştır⁶²⁷. Bu tartışmalarda, internetin içerdiği etkileşim boyutunun, tıpkı gerçek dünyada olduğu gibi “sanal” dünyada da

⁶²⁶ Henden, a.g.m., s.55-56.

⁶²⁷ Uçkan, a.g.m.

toplulukların oluşmasına izin vermesi olgusunun da hayli payı olmuştur. Bu “sanal topluluklar” aracılığıyla, ortak çıkar ve ilgiler etrafında hızla oluşan, kapsamlı bilgi dolaşımına izin veren, şeffaf İdare, hak ve özgürlükler, kalkınma projeleri, yönetim platformları, yolsuzluk denetimi gibi sayısız konuda etkili ve ses getirici faaliyetler gösteren yeni sivil toplum örgütlenmeleri ortaya çıkmaktadır.⁶²⁸ İnternetin etkileşimli ve gayri merkezi yapısı dolayısıyla, sivil toplumun örgütlenme ve faaliyet yetenekleri artmış; bu örgütlenme ve faaliyetin etki ve kapsamı, internetin ulusötesi yapısı sayesinde ulusal ve uluslararası ölçeklerde genişlemiştir.

Şeffaf idarenin bir basamağı olarak e-devletin nihai hedefi, “e-demokrasi” olarak konumlandığından, e-devlet anlayışı, birer “müşteri” olarak görülen vatandaşa, etkili, verimli ve düşük maliyetli süreçlerle “kaliteli hizmet” sunmak olarak algılanmanın da ötesinde, etkin bir yönetim süreci olmasının zorunlu sonucu olarak, “her bir yurttaşa demokratik sürece katılmak için güçlendirilmiş fırsatlar sunmak” ve “hükümetin temsil ettiği halkın görüş, bilgi ve deneyimlerine ulaşması” için en iyi yol olarak görülmektedir⁶²⁹. Uygulamalarını belediye hizmetlerinden adalet hizmetlerine kadar her alanda göreceğimiz elektronik hizmet, birçok alanda uygulanmaktadır.

Şeffaflığın oturmuş olduğu bir e-devlet modeli, vatandaşların “müşteri”, İdare faaliyetlerinin de “hizmet” olarak görüldüğü, “kalite / fiyat performansı” ölçütlerinin uygulandığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen bir verimlilik yönetimi sistemidir. Kamu hizmetlerinin, iş dünyasının “yedi gün / yirmi dört saat hizmet” anlayışıyla, kişiye özel olarak farklılaştırılmış, hızlı ve etkili bir biçimde verileceği bu yeni kamu yönetim modeli, ancak ağ ekonomilerinin yapı taşı olan bilişim ve iletişim teknolojileriyle mümkün olabilmektedir.

⁶²⁸ “Sanal topluluklar” konusunda bkz. Howard B. Rheingold, *Virtual Communities*, Addison-Wesley, 1993; Steven G. Jones, “Understanding Community in the Information Age,” *CyberSociety: Computer-Mediated Communication and Community*, Editör: Steven G. Jones, Sage Publications, 1995, sf. 10-33; Tim Jordan, *Cyberpower: The culture and the politics of cyberspace and the internet*, Routledge, 1999

⁶²⁹ Uçkan, a.g.m.

Bilişim, iletişim teknolojileri ve şeffaf İdare, yoğun bir biçimde iç içe geçmiş bulunmaktadır. Bu nedenle, bilişim ve iletişim teknolojilerinin, iç örgütlenmesi, işleyişi, işlemleri, politika geliştirme ve uygulanması, izleme ve denetleme amaçları, politikacılara, vatandaşlara ve toplumsal örgütlenmelere bilgi sağlanması için kullanılmaktadır. İdare anlayışları, bu “e” teknolojilere aynı zamanda bir yasal düzenleme ve politika üretme nesnesi olarak bakmaktadır. İdarede bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimini sağlarken, vatandaşlar açısından daha az maliyet (zaman, emek, para), daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha fazla güven anlamına gelmektedir⁶³⁰.

“Parmaklarınızın ucundaki yönetim” ya da “devlet bir tıklama uzaklığında” tarzında çarpıcı sloganlarla tanıtımı yapılan şeffaflık temelli e-devlet projeleri⁶³¹, önce çevrim içi olarak bilgi erişimi ve sonra da kamu yönetimlerini ve hükümetin diğer organlarını birbirine bağlayan devlet portalları yoluyla kamusal işlemlerin çevrim içi yürütülmesi hedeflerini hayata geçirmeye çalışmakta, uzun vadede ise elektronik seçim anlamına gelen e-oylama sistemlerinin geliştirilmesine odaklanmaktadır.

İdareler ve İdareler arası kuruluşlar, bilgi ve şeffaflığa erişilmesi hususunda, gerek e-devlet ve e-demokrasi, gerekse e-ticaretin gelişimi konusunda yaptıkları çalışmaların büyük bir bölümünü “dijital bölünme”nin önlenmesi sorununa adanmışlardır⁶³². Kısa vadeli olarak çözüm önerileri, internete kamusal erişimi artıracak olan kütüphane, okul vb. halka açık mekanlarda internet erişiminin sağlanmasını ve kamusal erişim noktalarının oluşturulmasını kapsarken, uzun vadede ise, bilişim ve iletişim teknolojilerinin altyapısına yeterli yatırım yaparak ve internet erişimini ucuzlatarak herkes için ulaşılabilir kılmak konusuna

⁶³⁰ Uçkan, a.g.m.

⁶³¹ Örneğin bkz. Access America Initiative, “Electronic Government – Serving the Public on its Terms,” <http://www.accessamerica.gov/docs/access.html> ; UK Cabinet Office, “E-government: A strategic framework for public services in the information age,” <http://www.citu.gov.uk/publications/pdfs/Strategy.pdf> ve “e.gov: Electronic Government Services for the 21st Century,” <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/delivery/e-gov.pdf>

⁶³² Uçkan, a.g.m.

odaklanmaktadır⁶³³. E-devlet anlamında başarıya ulaşılarak şeffaf İdare olmada önemli bir aşama kaydedilmesi, yalnızca gelişmekte olan ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerin hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların da bu çaba içinde yer almasına bağlıdır. Çünkü bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi kadar, toplumsal ve ekonomik kalkınma dinamikleri de, doğrudan küreselleşmenin ağ etkisi altındadır. Bu çerçevede e-yönetişim modelinin kalkınmakta olan ülkeler açısından gerektirdiği ulusal şeffaf “e-strateji” önceliklerini şöyle saymak mümkündür:

- Politika üretimi, yasal düzenleme ve ağ yapısına hazır olma durumunu güçlendirmek,
- Erişimi artırmak ve maliyetleri düşürmek için bağlantı imkanlarını iyileştirmek,
- İnsani yetenekleri ve uzmanlık potansiyelini güçlü eğitim programlarıyla zenginleştirmek,
- Küresel e-ticaret ve diğer e-ağlara katılımı özendirmek,
- Topluluk eksenli ve katılımcı bir yaklaşımla, yurttaşları, sivil toplumu ve özel sektörü e-yönetişim modelinin paydaşları olarak konumlandırmaktır.

Şeffaf İdare için kalkınma temelli bir e-yönetişim modeli, ancak, katılımcı bir anlayışla, çok taraflı paydaşlıklar ve işbirliğine dayalı ortaklıklar temelinde, yatay koordinasyon içinde, yerel ve bölgesel uygulamalarla hayata geçmektedir⁶³⁴. Bu nedenle bölgesel kalkınma stratejileri açısından büyük önem taşıyan “ekonomik havza”, ekonomik yeterlilik ve verimlilik kistaslarına göre belirlenen bir bölgesel oluşum olup, yatay koordinasyon örgütlenmesiyle işlemektedir. Gerek e-devlet, gerekse onun bir adım ilerisinde konumlanan e-yönetişim modelleri, İdare anlayışında gerçek bir paradigma dönüşümüne ihtiyaç duymaktadır. Bu paradigma dönüşümünün temel dinamiği, bilgiyi, dolayısıyla iktidarı paylaşmak, katılımı mümkün kılmak ve gayri merkezi yatay koordinasyon yapısına geçmektir.

⁶³³ Küreselleşme çerçevesinde, uluslararası finans çevrelerinde olduğu gibi “yeni ekonomi”nin neoliberal söyleminde de giderek dışlanan sosyal devlet kavramının, konu bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması olunca, önemi ve gerekliliğinin tartışılmaz hale gelmesi ilginçtir.

⁶³⁴ Uçkan, a.g.m.

Bu bağlamda, E-devletin hayata geçirilebilmesi için, en az teknolojik altyapı kadar, hukuksal ve kurumsal altyapının da eşzamanlı olarak uygun bir biçimde geliştirilmesi bir zorunluluktur. Devletin vatandaşların hizmetinde elektronik bir işlevsellik ağı kurabilmesi için, hem elektronik imza, elektronik sözleşme, kişisel bilgilerin korunması, ulusal bilgi güvenliği, bilgiye erişim özgürlüğünün teminat altına alınması gibi doğrudan ve fikri hakların korunması, tüketici hakları, usul hukuku, ceza hukuku, vergi kanunu, ihale yasaları gibi genel alanlarda elektronik işlemleri kapsayacak değişikliklerin yapılması yoluyla hukuksal altyapıyı oluşturması; hem de bu hukuksal çerçeveye uygun, e-devleti mümkün kılacak kurumsal altyapıyı hayata geçirmesi gerekmektedir⁶³⁵. Devlete bu konuda oldukça fazla görev düşmektedir.

Bilişim ve iletişim teknolojileri, İdarenin yeniden yapılanması için kullanımlarının da ötesinde, kişisel ve kurumsal iletişim, elektronik ticaret ve elektronik iş gibi temel kullanım alanlarında da birçok yasal düzenleme ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Elektronik ortamda yapılan satışlarda tüketicinin korunmasından elektronik ödeme sistemlerinin düzenlenmesine, internet servis sağlayıcıların sorumluluklarından internet üzerinde akan içeriğe ilişkin düzenlemelere, bilgisayar sistemlerine izinsiz girme ya da virüs yayma gibi bilişim suçlarından kişisel verilerin korunmasına pek çok alanda yeni yasal düzenlemeler yapmak ya da mevcut mevzuatı bu yeni duruma göre güncellemek gerekmektedir. Önemli olan husus, e-devlet gibi elektronik ortamda yapılan idari düzenlemelerin şeffaflık gözetilerek gerçekleştirilmesidir.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin İdarede kullanımının ek düzenleme ihtiyaçları doğurduğu gözlemlenmektedir. Doğrudan bu teknolojilerle ilgili olmayan konularda, örneğin kamu alımlarını düzenleyen ihale yasalarının e-devlet modeline uygun bir şeffaflık anlayışıyla düzenlenmesi ya da kamu yönetimiyle ilgili mevzuatta e-yönetişim potansiyelini artıracak bir biçimde birey katılımını mümkün kılacak değişikliklere gidilmesi bunlardan sadece bazılarıdır.

⁶³⁵ Uçkan, a.g.m.

Anlaşılacağı üzere oldukça geniş bir alana sahip olan e-devlete zemin hazırlayacak hukuksal altyapının oluşturulmasında özen gösterilmesi gereken bir takım ilkeler vardır. Bu ilkeler, genel olarak, temel hak ve özgürlüklere saygılı bir hukuk devletinin sahip olduğu anayasal ilkeler olup birey katılımının en üst düzeye çıkarılması; şeffaflık ilkesinin bu sistemle de hayata geçirilmesi, adem-i merkezîyetçi ve kamu birimleri arasında yatay koordinasyonun etkinleştirilmesine izin veren bir yapının geliştirilmesi; yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi; bilişim ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaştırılması ve kamusal erişimin mümkün kılınması gibi dijital bölünmeyi önleyecek politikalar, başka bir ifadeyle e-devlet modelini anlamlı kılan siyasal ilkeler de, söz konusu hukuksal altyapının oluşturulmasında belirleyici olmaktadır.

E-devletin hayata geçirilmesi için en hayati yasal düzenlemenin “Elektronik İmza Yasası” olduğu söylenmektedir. Bu, teknik olarak doğru olabilir. Çünkü, e-devletin teknik altyapısının oluşması için, tüm iletişimin aktığı elektronik ortama yasal bir kimlik kazandırılmasının zorunluluğu açıktır. Ama e-devlet, yalnızca “teknik” bir devlet değil, aynı zamanda bir hukuk devletidir⁶³⁶. E-devletin hukuksal altyapısında asıl öncelik, ilke olarak, yurttaşların ve sivil toplum kuruluşlarının kamu bilgilerine erişim özgürlüğünü teminat altına alan “Bilgi Özgürlüğü Yasası”ndadır.

Kamu bilgilerine erişim özgürlüğü, bireylerin yönetime demokratik katılımı için esas olup bilginin paylaşımı, iktidarın paylaşımıdır. Kamu bilgilerine erişim hakkının yasayla korunması, aynı zamanda İdarede şeffaflığı da teminat altına almaktadır.

⁶³⁶ Uçkan, a.g.m.

4.5 AB Perspektifinden Türk İdare Hukuku'nda Şeffaflık İlkesi

4.5.1 Genel Değerlendirme

Demokrasinin temel amacı, “vatandaş” olarak nitelendirdiği bireyin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu nedenle İdare, vatandaşlara karşı sorumlu ve hesap verebilir bir anlayışa sahip olmalı⁶³⁷ bunu da şeffaflık ilkesinin üst normu olan, “iyi yönetim”; alt normları “genel idari usul kurallarının belli olması, bilgi edinme, işlem, eylem ve toplantılarda aleniyet” ve şeffaflık ilkesi ile örtüşen diğer usullerle gerçekleştirmelidir.

Bu bağlamda şeffaflığın en temel unsurlarından birisi olan bilgi edinme hakkı, elliden fazla ülkede “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ismi ya da farklı isimlerle adlandırılarak oluşturulmuştur.⁶³⁸ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, katılımcı bir demokrasiye inanan siyasal bir irade ve kararlılıkla gerçekleşmesi gereken imaj kaygısıyla yapılmak istense de amacıyla ulaşamayacak önemli bir düzenlemedir⁶³⁹. Bu kanunla hangi bilgilerin “ulusal güvenlik” kapsamında; hangi bilgilerin ise “kamu sağlığı ve huzuru” açısından açıklanmasının sakıncalı olacağı gerekçesiyle erişiminin sınırlandırılması belirlenmektedir.

Türkiye’de yukarıda bahsettiğimiz konularda ve diğer konulara da hukuksal altyapıyla ilgili yapılan düzenlemelerin çoğu temel hak ve özgürlüklerle ilgili ciddi gelişmeler sağlamaktadır. Birçok alanda gerçekleşen bu gelişmeler, “Türkiye ve Türk insanı için değil de, AB’ye girebilmek için yapılıyor” eleştiri ve kuşklarını uyandırmaktadır⁶⁴⁰. Fakat bu tür düzenlemeler Ulusüstü bir birliğe hizmet etmek ya da dâhil olabilmek için değil, temel hak özgürlüklerle doğrudan ilgili olduğu için ancak kamu yararı için yapılmalıdır. Her ne kadar şeffaflıkla

⁶³⁷ Yüksel Hız ve Zekeriya Yılmaz, **Bilgi Edinme Hakkı ve Dilekçe Hakkı (Açıklamalı –Notlu-Gerekeçli)**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004, s.45.

⁶³⁸ Uçkan, a.g.m.

⁶³⁹ Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, s. 1-2. , <http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=comicontent&view=article&id=27:e-devlet-e-demokrasi-ve-e-yoenetiim-modeli&catid=7:makaleler&Itemid=21>.

⁶⁴⁰ Uçkan, a.g.m.

ilgili düzenlemeler AB'ye girişte faydalı olacak bir gelişme de olsa tek boyutlu değerlendirmek haksızlık olacaktır.

Bu sebeple hem Türkiye hem de AB açısından büyük öneme sahip olan şeffaflık ilkesinin ilerleme raporları ve diğer düzenlemeler nezdinde inceleyip samimiyet ve güvenilirlik açısından da incelemek yerinde olacaktır.

4.5.2 AB İlerleme Raporları Işığında Değerlendirme

1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile başlayan AB'ye tam üye olarak katılım süreci gerçekleşmiş bulunmaktadır⁶⁴¹. Bu dönemin en önemli dönüm noktası olan 1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin tam üyelik beklediği son döneme girilerek⁶⁴² şeffaflıkla ilgili en önemli çalışmalar da bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

⁶⁴¹ Özer, Türkiye, a.g.m.: Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için yaptığı başvurunun 1989 yılında reddedilmesi ile AB ile Türkiye arasında imzalanan Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996'dan itibaren fiilen başlamıştır. Gümrük Birliği süreci ile dilekçe hakkı seviyesinde kalabilecek olan şeffaflık ilkesi, hızla ulusüstü yaptırım nedeniyle uygulamaya geçmiştir.

1997 Lüksembourg Zirvesi'nde Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı özel siyasi şartlar öne sürülmesi nedeniyle ilişkilerde bir soğukluk yaşanmıştır. Bu soğukluk 1998 Cardiff Zirvesi'ne kadar sürmüştü ve 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu düzlemde AB, aday ülkelerin uyması gereken 1993 yılında kabul edilen Kopenhag kriterleri çerçevesinde Türkiye'nin, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlamasını öngörmüş ve ancak Türkiye ile katılım müzakerelerinin Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesinin ardından başlatılacağını belirtmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan Ulusal Program, 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek söz konusu süreç başlangıç aşamasına gelmiştir. Süreci şekillendiren ve sürece tüzel nitelik kazandıran, Türkiye'nin AB müktesebatını benimsemesi ve tam üyeliğe hazırlık sürecinde hazırladığı programlar ve raporlar ana hatlarıyla ele alınarak şu şekilde özetlenebilir.

Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyumunu öngören "Katılım Ortaklığı Belgesi", adaylık sürecinde Türkiye'ye mali yardım yapılmasına dayanak "Çerçeve Tüzük", Helsinki Zirvesinde öngörülen Türkiye için katılım öncesi bir unsur oluşturan Ulusal Program, hukuki anlamda Türkiye'nin tek taraflı bir irade beyanı niteliğindedir. Bu nedenle Ulusal Program, Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirmek için üstlendiği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ortaya koyduğu bağlayıcı bir belge olarak kabul edilmiştir.

Ulusal Program, Katılım Ortaklığının ayrılmaz bir parçası olmasa da belgenin kapsadığı öncelikler Katılım Ortaklığına uymalıdır. Bu nedenle Ulusal Programın KOB'u birebir yansıtmak zorunda olmasa da temel içeriğinin ve takviminin önemli ölçüde KOB'la örtüşmesi gerekmektedir.

Ulusal Program, çalışmamızın esasını teşkil eden kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir İdare için gereken yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kamu yönetimi reformu öngörmektedir.

4.5.2.1 İlerleme Raporları

Türkiye, Kasım 1998 tarihinde ilk ilerleme raporunu, Kasım 2005 tarihinde ise son raporunu yayınlayarak şeffaflık hususundaki bazı kriterleri⁶⁴³ ve Kopenhag siyasi kriterini yerine getirmiştir⁶⁴⁴:

4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için birinci ilerleme raporunu yayınlayarak Türkiye ile AB arasındaki ilişkinin hukuki temelini Ankara Antlaşmasının 28 inci maddesi doğrultusunda olduğunu belirtmiştir. Raporda Kopenhag Zirvesi ölçütleri dikkate alındığından bu çerçevede saptanan aksaklıklar ve beklentiler şu şekilde sıralanmıştır⁶⁴⁵: AB Komisyonunun bu ilk İlerleme Raporu Kopenhag kriterlerini temel alan bir değerlendirme yapılarak; *“demokrasi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamaktır”* şeklindeki siyasi kritere göre Türkiye henüz yolun başında kabul edilerek şeffaflık ilkesinin İdare anlamında değerlendirilmesi bile söz konusu olamamıştır.

AB Komisyonu'nun, Cardiff Zirvesi kararları uyarınca, aday ülkeler hakkında hazırladığı raporlardan ikincisi, 13 Ekim 1999 tarihinde Komisyon Başkanı Romano Prodi tarafından açıklanmış, 3 üncü İlerleme Raporu ise Türkiye-AB ilişkilerinin kısmen de olsa durgunlaştığı 2000 yılında yayınlanarak önceki raporların da değindiği benzer konulara değinerek reform talepleri tekrar gündeme getirilmiştir⁶⁴⁶. Bu gündem oluşumları, duraklayan sürecin hızlanmasına vesile olmakta ve şeffaflık sürecinin geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır.

⁶⁴³ 1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit şartlarda adaylığı kabul edilen Türkiye'nin de diğer aday ülkeler gibi Avrupa Stratejisi belirlenmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye'nin üyeliğe hazırlık sürecinde katettiği mesafe ve gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının hazırlanması kararı alınmıştır⁶⁴⁵. Bu raporlar, katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirildiğinden raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin öncelikle gerçekleştirmesi gerekenleri de ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir.

⁶⁴⁴ Özer, Türkiye, a.g.m., s.70.

⁶⁴⁵ Özer, Türkiye, a.g.m., s.70.

⁶⁴⁶ Özer, Türkiye, a.g.m., s.72.

2001 yılında yayınlanan 4 üncü İlerleme Raporunda, ekonomi ile ilgili sorunlar, siyasal alandaki tıkanıklıklar ve Kopenhag kriterlerine ters düşen uygulamalar üzerinde durulmuştur⁶⁴⁷. 2001 İlerleme Raporunda, siyasi kriterler bağlamında; AB'nin anlayışının sadece, üye ülkelerde, ifade ve inanç hürriyeti, düzgün işleyen bir siyasi rejim (serbest seçimler, seçim barajları, siyasi partiler yasası gibi) ve demokratik bir sistemin varlığı (muhalafetin rolü) ile sınırlı olmadığı ve asıl arzu edilenin bunların etkin bir şekilde günlük yaşama aktarılması olduğu belirtilerek temel hak özgürlüklerin güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur⁶⁴⁸. İfade ve inanç hürriyeti bağlamında şeffaflığa üstü kapalı olarak değinilmiştir. Bu değişikliklere rağmen, temel özgürlüklerin kullanımı üzerinde bir dizi kısıtlamaların halen mevcut olduğu belirtilmiştir.

2002 Ekim ayında yayınlanan 5 inci İlerleme Raporu, öz itibarıyla diğer dört rapordan farklı olmayıp, Kopenhag Kriterleri açısından olumsuz hususları sıralamıştır. Bu olumsuz şartların için bir an önce reformların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir⁶⁴⁹. Ocak 2002'de, Hükümetin, İdarede saydamlığın/şeffaflığın artırılması ve etkin yönetim konusunda bir eylem plânı kabul etmesi gerektiği bildirilerek önemli demokratik iyileştirilmelere değinilmiştir.

Ayrıca 2002 İlerleme Raporunda, İdarenin yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla "İdarede Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânına" ilişkin bir Bakanlar Kurulu Kararına değinilerek bunu takiben Mayıs 2002'de söz konusu Eylem Plânını uygulamak üzere, ikinci bir Bakanlar Kurulu Kararı ile beş bakanın görevlendirildiği ve Eylem Plânının yolsuzlukla mücadele için, kamu sektörü, özel sektör, sivil ve yargı arasında geliştirilmiş bir koordinasyon sağlanmasını öngördüğü belirtilmiştir. Söz konusu plânın yolsuzlukla mücadelenin etkililiğini artıracak yöntemleri ortaya koymasından ve Türkiye tarafından İdarede gerçekleştirilen AB'ye uyum çalışmalarından ise övgü ile bahsedilmektedir.

⁶⁴⁷ AB –TR İlerleme Raporları.

⁶⁴⁸ <http://www.transparency.org/>.

⁶⁴⁹ Özer, Türkiye, a.g.m., s.74.

2003 Türkiye İlerleme Raporunda kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliğin artırılması konusunda ilerleme sağlandığı belirtilerek hükümetin, özellikle kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının daha şeffaf biçimde yönetilmesini sağlamak amacıyla reformlar başlattığı ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirdiği ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra komisyonca Türkiye'nin Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvete İlişkin OECD Çalışma Grubuna, 1997 Sözleşmesini uygulayan mevzuatın tam olarak yürürlükte olduğunu ve Türkiye'nin OECD denetçilerini kabul etmeye hazır olduğunu bildirmiş olmasının önemli bir gelişme olduğunu kaydedilmiştir⁶⁵⁰. AB Komisyonu Ocak 2003'te Türkiye'nin, Ocak 2002'de kabul edilen "Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânı"na önemli ilaveler ekleyen "Acil Eylem Plânı"nın ilan edilmesini de olumlu bulmuştur.

AB Komisyonu tarafından Ekim 2004'te açıklanan 7 nci İlerleme Raporunda şeffaflıkla ilgili önemli bir gelişme olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Ekim 2003'te kabul edilmesini kaydetmiştir. Bu kanunun resmi bilgilere erişim konusunda genel bir hak tesis ettiği, böylece İdarede şeffaflığın/saydamlığın artırılması yönünde önemli bir adım atıldığı vurgulanmaktadır.

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan 8 inci İlerleme Raporu, diğer yedi rapora göre oldukça farklı bir rapor olarak değerlendirilmiştir. Çünkü Rapor 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesinin kabul edilmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılım müzakerelerine başlaması sonrası yayınlanan ilk rapor olmuştur⁶⁵¹. İlerleme Raporunda şeffaflıkla ilgili özellikle Yeni Ceza Kanunundan bahsedilmiştir. Kanun, rüşvet, nüfuz ticareti, görevi kötüye kullanma ve zimmet ile ilgili hükümler içermekte ve kamu alımlarında yolsuzluk konusunda ayrıntılı hükümler taşımaktadır⁶⁵². 2005 İlerleme Raporu ile ilgili önemli bir eleştiri, kamu yaşamındaki yolsuzluk kapsamında yasama dokunulmazlığı uygulaması ve bunun önemli bir sorun olarak tanımlanmasına rağmen bu alanda herhangi bir ilerleme kaydedilmemesidir. Siyasi partilerin gelir kaynaklarında şeffaflık konusunda hiçbir ilerleme olmaması, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları

⁶⁵⁰ Özer, Türkiye, a.g.m., s.75.

⁶⁵¹ Özer, Türkiye, a.g.m., s.79.

⁶⁵² Özer, Türkiye, a.g.m., s.79.

zorunluluğu olmasına rağmen, bildirimlerin çok nadir olduğu bu kapsamda vurgulanmıştır.

Tam üyelik sürecine girdikten sonra Türkiye için hazırlanan ilk kapsamlı ilerleme raporu özelliğini taşıyan 2006 tarihli 9 uncu İlerleme Raporunda son bir yıl içinde Türkiye’de gerçekleşen siyasi ve ekonomik gelişmeler ayrıntılı bir şekilde incelenerek Türkiye’nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilme kapasitesi otuz üç müzakere başlığı altında ele alınmaktadır⁶⁵³. Bu başlıklarda sistem⁶⁵⁴, Uluslararası İnsan Hakları Hukukuna Uyum, Medeni ve Siyasi Haklar, Adalet Erişim, İfade Özgürlüğü, Dernek Kurma Özgürlüğü, şeffaflıkla doğrudan ilişkili olan Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri başlıkları altında oldukça ayrıntılı bir şekilde ele alınarak incelenmiştir.

4.5.2.2 Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı (2004)

AB Komisyonu, bu belge ile AB Konseyi'nin 2002 Aralık ayında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde vermiş olduğu "*Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinin başlatılabilmesi için gerekli siyasi ölçütleri karşılayıp karşılamadığını incelemesi*" talimatını yerine getirmektedir. Belge 2004 yılında yayınlanarak Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yapması gerekenler birer tavsiye şeklinde AB Konseyine sunulmuş, komisyon, Konseye yaptığı tavsiyede, Türkiye'nin öngörülen şartları karşıladığını ve müzakerelerin artık başlatılabileceği yolundaki olumlu kanaatini belirtmektedir⁶⁵⁵. Tavsiye kararı, AB'nin tam üyelik müzakerelerinde Türkiye için uygulayacağı üç ayaklı ana stratejinin kurgusunu da açıklamakta olup demokratik şeffaf İdare açısından önem teşkil etmektedir.

Rapor yayımlandığında kamuoyunda oluşan tartışmalar neticesinde haksız eleştiri ve tavsiyeler Türk kamuoyundan tepki çekmektedir⁶⁵⁶. Bu bölümde müzakere

⁶⁵³ www.seffalikdernegi.org

⁶⁵⁴ Bunların dışında AB Komisyonu'nun zaman zaman aday ülkelerle ilgili olarak, söz konusu ülkenin tam üyeliğinin AB'ye etkisinin ne olacağını araştırdığı 2004 Etki Raporu gibi etki raporlarında geleceğe dönük tahminlerde bulunulmakta ve ülkenin mevcut durumu ile AB'ye uyum için yapılması gerekenler konusunda görüşler ortaya konulmaktadır.

⁶⁵⁵ Özer, Türkiye, a.g.m., s.84.

⁶⁵⁶ www.seffalikdernegi.org.

yöntemine ilişkin rahatsızlık yaratan iki konu daha dikkat çekmektedir: Birincisi, tam üyelik müzakerelerinde her biri tek tek açılıp kapatılması gereken bölümlerin nasıl ele alınacağına ilişkin yöntemden kaynaklanmaktadır ve tam üye olabilmek için 31 başlığın da kapatılması, bu bağlamda Türkiye'nin AB müktesebatına 31 bölümün tümünde kendini AB kurallarına uyarlaması gerekmektedir. Bu konudaki en önemli hususlardan bir tanesi, şeffaflık ilkesinin gerçekleştirilmesi olup unsurları üzerinden incelemek gerekmektedir.

4.5.2.3 Ortak Tutum Belgesi (2005)

Ortak Tutum Belgesi, Türkiye-AB arasında Ankara Antlaşmasına dayanılarak oluşturulan Ortaklık Konseyinin hazırladığı bir rapor olup Konsey zaman zaman yaptığı toplantılar sonrası değerlendirmeleri, görüş ve önerileri rapor haline getirerek hem AB'ye hem de aday ülkeye bu belge kanalıyla sunmaktadır⁶⁵⁷. Belgede; Kopenhag ekonomik kriterleri hususunda, Türkiye'nin işleyen bir piyasa ekonomisi olma yönündeki kayda değer ilerlemesinin takdir edildiği belirtilmekte, İdarede şeffaflığın ve verimliliğin artırılarak önemli ilerlemeler elde edildiği ifade edilmektedir.

Bu belgede Komisyon; 6 Ekim 2004 tarihli önerisinde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması için net bir çerçeve teklifinde bulunarak, katılım müzakerelerine yön verecek üç temel yapıyı kapsayan bir stratejiyi şöyle özetleyebiliriz⁶⁵⁸:

a) Birinci temel yapı, Türkiye'deki siyasi reform sürecini desteklemek üzere destek ve işbirliği sağlayacaktır. Bu bağlamda Katılım Ortaklığı yeniden gözden geçirmek ve reformlar sırasında ilerlemeyi ölçmek gerekmektedir.

b) İkinci temel yapı, katılım müzakerelerinin işleyişine yönelik bir yaklaşımı kapsamaktadır. Aralık 2004 Avrupa Konseyi sonuçları doğrultusunda, müzakere ilkelerini yönlendirme ve müzakere yöntemlerini belirlemek için bir müzakere çerçevesi kabul edilerek bütün AB mevzuatını incelemek ve üye ülkeleri

⁶⁵⁷ Özer, Türkiye, a.g.m., s.85.

⁶⁵⁸ Özer, Türkiye, a.g.m., s.86-87.

bölümlerin açılması ile ilgili olarak doğru kararlar almaya ve ortak pozisyonlara dayalı kararlara zemin hazırlamaya yönlendirme maksadı için Katılım Konferansına detaylı ve güncel bilgi sunmaktır.

c) Üçüncü temel yapı, AB ve Türk vatandaşları arasında siyasi ve kültürel diyalogun güçlendirilmesine ilişkin olup Türkiye'nin AB'ye katılma sürecini hem AB hem de Türkiye'de sağlıklı demokratik bir zemin olan kamuoyuna açık şekilde incelemek ve AB, Birlik ve Türkiye'de sivil toplumda yer alan değişik muhataplar arasında bir diyalog ortamı yaratmak istenmektedir⁶⁵⁹. Hedeflenen bu yapı ile şeffaflığın hakim olduğu bir ortamın oluşması mümkündür.

4.5.2.4 Katılım Ortaklığı Belgeleri (2001-2003-2005)

4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için ilk ilerleme raporunu yayınlamıştır. Ardından Türkiye'nin, Helsinki Zirvesinde, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) 4 Aralık 2000 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Bu belge AB Konseyince onaylanan ve Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, sağlanması gereken mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içermektedir⁶⁶⁰. Burada sadece mali yükümlülükler değil şeffaf bir demokrasi için gereken idari yükümlülükler de önemli bir aşamadır.

4.5.2.5 Genişleme Strateji Belgeleri (2005-2006)

AB Komisyonu, son yıllarda özellikle Merkezi Doğu Avrupa (MDA) ülkelerine genişleme sürecinde, bu ülkelerle ilgili tespit ve değerlendirmeleri içeren Strateji Belgeleri yayınlamaya başlamıştır⁶⁶¹. İlerleme raporları öncesi yayınlanan bu belgelerde AB'ye aday tüm ülkeler, tek bir metinde, benzer kriterler dikkate alınarak değerlendirilmektedir. AB'nin başarısını belirleyecek olan genişleme

⁶⁵⁹ AB Katılım Ortaklığı Belgesi...

⁶⁶⁰ Özer, Türkiye, a.g.m., s.86-87.

⁶⁶¹ Özer, Türkiye, a.g.m., s.89.

süreci esasında AB'nin en etkili politika araçlarından birisidir. Bu nedenle *AB'nin*, barış, istikrar, refah, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü Avrupa sathına yayan ve dikkatlice İdare edilen bir genişleme sürecini temin etmekte hayati önem taşımaktadır⁶⁶². Bu politika ile bilgiye erişim vurgulanmakta, şeffaflığın önemi aşikar olarak ortaya koyulmaktadır.

AB Komisyonu tarafından Türkiye'yi de kapsayan ilk Genişleme Strateji Belgesi, 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanmıştır. 8 Kasım 2006 tarihinde yayınlanan AB Komisyonu Strateji Belgesi'nin Türkiye'ye yönelik bölümünde, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kıstaslarını yeterli derecede karşılamaya devam ettiği belirtilerek siyasi reform sürecinin önceki yıllara kıyasla yavaşladığı ve ifade özgürlüğü alanında daha fazla çalışılması gerektiği vurgulanmaktadır.

4.5.2.6 AB Bölgeler Komitesi Raporu (2005)

AB Bölgeler Komitesi, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşların Birliğin karar alma sürecine etkide bulunması ve dolayısıyla AB'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynayabilmeleri amacıyla oluşturulmaktadır⁶⁶³. AB'nin tam olarak bütünleşmesini sağlamasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olması nedeniyle Bölgeler Komitesi, Avrupa'nın bütünleşmesinde “anahtar rol” oynayacak bir organ olup şeffaflıkla ilgili olarak raporlarındaki atıflar yol gösterici olmuştur.

AB Bölgeler Komitesi Raporu yerelleşme ve bölgeselleşme aracılığıyla halka en yakın birimlerin hizmet götürmesini, özerk ve demokratik yerel ve bölgesel yönetimlerin kurulmasını sağlamak için, söz konusu ülke uygulamalarıyla ilgili tespitler yaparak şeffaflığın geliştirilmesi yönünde değerlendirmeler yapmaktadır.

Ana hatlarıyla ele aldığımız tüm belgeler, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde sürekli olarak gündemin belirleyici unsurlarını oluşturmakta, gerek AB mevzuatı gerekse de uluslararası hukukta söz konusu belgeler önem arz etmektedir.

⁶⁶² Özer, Türkiye, a.g.m., s.89-90.

⁶⁶³ Özer, Türkiye, a.g.m., s.91.

Belgelerde istenenlerin yerine getirilmesi halinde ülkelerin adaylık süreçleri daha kısa sürerek tam üyelik yolundaki pürüzler daha kolay giderilmektedir⁶⁶⁴. Türkiye bugüne kadar AB tarafından yayınlanan belge ve raporların gereğini elinden geldiğince yerine getirmeye özen göstererek özellikle Kopenhag ve Maastricht Kriterlerini sağlamaya dönük talepleri yerine getirmeye çalışmakta, idari şeffaflık hususunda ise kısmi de olsa başarı sağlamaktadır. Böylece şeffaf bir iyi yönetim olma yolunda ciddi bir aşama kaydedilmiştir.

Türkiye'nin geleceğin AB'sinde edineceği yer, yaptığı ve yapacağı reformları iyi tanıtmasına bağlı olup yapılacak reformlar, AB ve Avrupa Konseyi çerçevesinde çok rağbet gören bölgeselleşme eğilimlerine üniter devlet sistemi içinde kalınarak cevap verilmesi anlamına gelmektedir⁶⁶⁵. Tüm reformlar yapıldığında Türkiye'nin AB'ye girişi aşamasında yine de yeni engeller çıkacaktır. Bu zorluklar karşısında Türk toplumunun siyasi gönüllülüğü ve dinamizmi ile olumsuzluklar kısa sürede giderilecektir.

4.5.3 Türk İdare Hukukunun AB'ye Uyum Sürecinde Şeffaflık Bağlamında Yaptıkları/ Yapması Gerekenler

Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile AB süreci, liberalleşme politikaları ile başlayıp farklı etkenlerle beslenen bir süreç olarak, tüm dünyanın ve Türkiye'nin de karşı karşıya olduğu bir gerçektir. Tarihi gelişimi yukarıda ele alınan bu sürecin yaptırımları ve çalışmaları halen devam etmekte olup uyum süreci, şeffaflık düzleminde bu kısımda ele alınmıştır.

Hem teknolojik ekonomik, hem de politik ideolojik anlamda devam eden küreselleşme olgusunun AB sürecinde ilk yansıdığı alanlardan birisi, demokrasi, yerinden yönetim, kentleşme, katılım, özerklik ve yeni yönetim teknikleri gibi kavramları da içerecek biçimde İdaredir⁶⁶⁶. Elbette ki İdare söz konusu olduğunda da şeffaf İdare ve iyi idare olmak Türkiye'den gerçekleştirilmesi istenen en önemli hedeftir. Bahsedilen bu niteliklerin ötesinde, Türk İdaresi de birtakım

⁶⁶⁴ Özer, Türkiye, a.g.m., s.91.

⁶⁶⁵ www.transparencyinternational.com.

⁶⁶⁶ Abdullah Yılmaz, agm., s.9-13.

sorunlarla karşılaşmış ve ortaya çıkan yeni değerler ve anlayışlar çerçevesinde yeniden yapılanma ve düzenleme ihtiyacı gündeme gelmiştir.

Merkezi devlet yapısı, her şeyden önce verimsizlik ve maliyet artışına sebep olmaktadır⁶⁶⁷. Toplumun her alanında ve kademesinde devletin yer alması ve çok fonksiyonlu hizmet yapılanması, devleti işlerin içinden çıkılmaz bir hale getirmekte, aşırı merkeziyetçilik, bir taraftan bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olurken; halkın da yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişimine engel olmaktadır. 1980 sonrası liberalleşme eğilimleri ile bazı önemli adımlar atılmış olsa da Türk idari sisteminin temel nitelikleri aynen devam etmektedir. Ancak yine de şeffaflık doğrultusunda farklı bir takım çalışmalar yapılmıştır.

1990'lara gelindiğinde devletçilik anakronik bir hale gelerek Türkiye'nin AB stratejisinin temel bazı unsurları şunlar kabul edilmektedir⁶⁶⁸:

- a) Resmi tepki: Kopenhag kararlarında doğru ve yanlış bulunan noktalar en akılcı, net, nesnel şekilde dünya kamuoyuna açıklanmalıdır.
- b) Demokrasi: Reformların hızlı ve kapsamlı bir şekilde uygulaması sağlanarak anayasal düzenin sorunsuz işlemesine özen gösterilmelidir.
- c) Ekonomi: AB ile krizden uzak, makro-ekonomik istikrarın sağlandığı, yerli ve yabancı sermayenin güven duyduğu bir büyüme kalıcı kılınmalıdır.
- d) Mevzuat uyumu: AB Genel Sekreterliği müsteşarlık yetkisi ile güçlendirilerek, AB ile mevzuat uyumu çalışmalarına ivme kazandırılmalı, ilerideki müzakere dönemine yönelik olarak kamu yönetiminin uyumu konusunda gereken tüm hukuksal ve idari çalışmalar tamamlanmalıdır.
- e) Eğitim: AB'ye tam üyelik yolunda kararlı bir ülke olma ciddiyetinin gerektirdiği çağdaş, iş piyasasına uygun ve küresel eğilimleri dikkate alan kapsamlı bir eğitim reformu, siyasi öncelik olarak ele alınmalıdır.
- f) Bilgi toplumu: Avrupa'nın küresel rekabet gücünü belirleyen en önemli gelişmeler yeni teknolojiler ve bilgi toplumu alanında yaşandığından Türkiye bu

⁶⁶⁷ Özer, Türkiye, a.g.m., s.95.

⁶⁶⁸ Özer, Türkiye, a.g.m., s.95.

noktadan hareketle Avrupa'nın geleceğini yakalayabileceği politikalar uygulanmalıdır.

Bu unsurlar Türkiye-AB stratejisini şekillendirirken kriter olarak ele alınmış olup bunlar üzerinden uyum süreci devam etmiştir. Görüleceği üzere demokrasi ve bilgi toplumu olma en önemli uyum kriterlerinden biri olup bu hususta Türkiye'nin özellikle genel idari usul, uygulanabilir bir şeffaflık politikası, İdare-vatandaş eksenli bir şeffaflık anlayışı ortaya koyması gerekmektedir.

AB, aday ülkelere aynı tip kamu yönetim sistemini uygulatmak yerine ulusal İdare sistemlerinde yeniden yapılanmaya giderek AB'nin bu alanda belirlediği temel ilke ve kurallara uymalarını istemektedir⁶⁶⁹. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun, genel gerekçesinde de belirtildiği üzere *“Tasarı, Avrupa Birliği”nin konu ile ilgili mevzuatı da dikkate alınmak suretiyle, demokratik ve Şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.*⁶⁷⁰ “ Anlaşıyor ki Türk Anayasasında açıkça düzenlenmeyen bu hakla ilgili önemli adımlar, AB'ye katılım ve uyum sürecinde atılmalıdır.

AB'ye adaylık, küreselleşme ve bilgi toplumu olma sürecinde Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu önemli sorun alanı, siyaset ve İdare kavramlarına ilişkin zihniyet ve gelenek olgusu ile ilgili olduğundan bu durumu özellikle, demokrasi, katılım ve yerel yönetimle ilgili yansımalarda değiştirmek gerekli ve mümkündür⁶⁷¹.

Bu çerçevede ön plana çıkan yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli etkisi ile dünyada öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamiklerine paralel düzenlemeler getirilerek eksikliklere rağmen Türkiye süreç içinde yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesi, demokratik, katılımcı, şeffaf İdare anlayışına yönelmektedir.

⁶⁶⁹ Akif Özer, **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Platin Yayınları, 2006, s.165.

⁶⁷⁰ Şengül, a.g.m., s., s.222, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/447/5041.pdf>

⁶⁷¹ Abdullah Yılmaz, agm., s.9-13.

Şeffaflığın ve yeniden yapılandırılmanın temel ilkelerini Habitat II Konferansı'na (İstanbul, 1996) sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür. Bu Plan'da, amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakkaniyet(equity); kentli bağlılık (civic engagement), yapabilir kılma (enablement) ve şeffaf yönetim (governance) ifade edilmektedir⁶⁷². Yönetişimin tartışılan özellikleri Eylem Planı'nda da vurgulanmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir.

Bu yönde atılan adımların kapsayıcılığı yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu olmuştur⁶⁷³. Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış etkenler son tahlilde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımları ve krizleri ortaya çıkarmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu, önceden hazırlanan iki tasarımın içeriğinden de yararlanılarak hazırlanmış ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetim faktörlerini öne çıkaran bir yasa niteliğinde olup önemli katkılar sağlamaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde getirilmesi için merkezi İdare ile mahalli İdarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi İdare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Yönetişim kavramından isim olarak da söz eden Kanun, Türk İdaresinde merkez ve yerel boyutunda yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörlere ilişkin önemli analizler yapmış ve bu bağlamda bir içerik ortaya koymaktadır⁶⁷⁴.

⁶⁷² Abdullah Yılmaz, agm., s.13-24.

⁶⁷³ 15.07.2004 kabul tarihli **5227 sayılı Kanun**.

⁶⁷⁴ Abdullah Yılmaz, agm., s.13-24.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda İdarenin bütünlüğü, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkeler yer almaktadır. Bu nedenle kanun, AB'ye uyum sürecinin demokratiklik anlamında en önemli basamağıdır.

Sigma Programı olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği'nin kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırırken dikkate almalarını istedikleri ilkeler de (hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerleşme ve sivil toplumla işbirlik) Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuş görünmektedir⁶⁷⁵.

Yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, şeffaflıkla ilgili gelişmelerin hem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çalışmalara oranla oldukça ileri olduğu görülmektedir. Ayrıca yapılan bu çalışmalar sadece AB'ye giriş sürecinin değil; süreçte insanlığın ortak kazanımlarını ve standartlarını kullanabilecek adımları Türkiye'nin atmaya çalıştığını gözler önüne sermektedir.

Bugün gelinen noktada, Türkiye'nin AB'ye uyum özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesi, 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı kadar güncelliğini ve sıcaklığını muhafaza etmekte hatta Tanzimat fermanı metni ile Avrupa Birliği'ne uyum yasaları çerçevesinde Kopenhag kriteri metinlerinin öz itibarı ve temel başlıklar anlamında pek farklı metinler olmadığı ortadadır⁶⁷⁶. Bu nedenle şeffaflıkla ilgili gelişmeler hususundaki tablo da bu duruma, paralel bir ilerleme oluşturmaktadır.

⁶⁷⁵ Abdullah Yılmaz, agm., s.13-24.

⁶⁷⁶ Abdullah Yılmaz, agm., s.13-24.

Kamu hizmeti ve işlemlerinin çoğunun merkezi yönetim kanalıyla işlerlik kazanması ve tekel niteliğinde olması, bugün birçok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye'nin önce bir zihinsel dönüşüm zorunluluğu sosyal ve ekonomik istatistiklerin sonuçları ile ortadadır⁶⁷⁷. Bu nedenle kamu yönetiminin, “yönetim” boyutunun bir sistem sorunu olduğu unutulmayarak, resmin tamamı göz önünde bulundurulmalıdır.

Özellikle “Kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal, kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun yapılması” istemleri 2005 Ekiminde Birlikte müzakere sürecinin başlamasıyla daha somut hale gelmiştir. Bu bağlamda yukarıda ele alınan olumlu ya da olumsuz düşüncelerin, akademik kriterlerin ve ülke/bölge ve dünya realitelerinin bir arada sentezlenebildiği bir yaklaşımda hem sağlıklı çözümlere ulaşılması, hem de Türkiye'nin küresel, bölgesel, ulusal ve yerel dinamiklerini iyi okuyarak geleceğe dönük stratejik adımlar atabilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle Türkiye AB'ye uyum sürecini şeffaf ve demokratik bir hizmet anlayışıyla gerçekleştirmeli, İdare anlayışını halka yakın, hizmet odaklı ve açık işlem ve eylemlerle ortaya koymalıdır.

⁶⁷⁷ Abdullah Yılmaz, agm., s.13-24.

SONUÇ

Klasik İdare anlayışında hakim olan kapalılık ve gizlilik prensibi, devletin güvenliği, milli savunma, diplomasi, özel hayatın gizliliği, ticari ve mali sırların korunması gibi çeşitli gerekçelerle uygulanmıştır. amaçlarla ortaya çıkan gizlilik ve dışa kapalılık uygulamaları, zamanla yönetimin bütün alanlarına yayılmıştır. Oysaki bireyler, şeffaflık ilkesi çerçevesinde yönetimin faaliyetlerini izlemek, resmi bilgi ve belgelere ulaşmak, İdare ile ilgili kararların alınmasına katılmak haklarına sahiptirler.

20 nci yüzyılın ikinci yarısında, demokratik taleplerin artması, sosyal baskılar, küreselleşmenin etkisi şeklindeki gelişmeler, İdarenin kapalı ve hiyerarşik düzenlerden, katılımcı ve şeffaflığın sağlandığı bir yapıya geçişini zorunlu kılmaktadır. Müdahaleci devlet anlayışı, sosyal talepler doğrultusunda yönetime katılma ihtiyacının artması, eğitim ve kültür düzeyinin artması ile oluşan bilgi toplumuna geçiş sürecinde yaşanan ciddi dönüşüm de bu politikalarda görülmektedir.

Bu nedenle sosyal aktörlerin başka bir ifadeyle, kişilerin ve sivil toplum gibi dinamiklerin karşısında, açık, eylem ve işlemleri hususunda berrak, yanlış uygulamalarının açıklamasını yapabilir bir İdare anlayışı hem dünyada hem de Türkiye’de gelişmeye başlamıştır. Böylece, İdarenin etrafındaki gizemli perde kalkarak halka yakın İdare uygulamaları başlamıştır.

Toplum tarafından beklenen İdare, vatandaşın güven ve desteğini alarak yönetim fonksiyonunu yerine getiren katılımcı bir sistemdir. Bu bağlamda, şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesinin mecburi olduğu bu İdare modeli, yanlış ve sebepsiz uygulamalardan uzak, şeffaf ve insanı merkez alarak eylem ve işlemler yapan bir anlayışa sahip olmak zorundadır.

Bu nedenle de İdarede şeffaflığın sağlanması zorunluluk olup vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme, kanunlara ve gerekli bilgilere ulaşabilme hakları,

anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınmalıdır. Bu güvence, meşruiyeti sağlayan ve sınırları belirleyen bir çerçeve çizmektedir.

Bu gelişmelerin neticesinde 21 inci yüzyıl, “yönetimde katılım”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik”, “açık yönetim” ve “günüşığında yönetim” gibi kavramların çok sık kullanıldığı bir dönem olmuştur. Klasik İdarenin aksine yönetim algılaması çerçevesinde de katılım, günüşığında yönetim, hesap verebilirlik unsurları önem taşımaya başlamıştır. Olumlu bu değişimin İdareye yansımaları, katılım ve iştirak bağlamında “bürokrasiyi azaltarak kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak, devletin piyasa sürecine müdahalesini sınırlamak, İdarede şeffaflık ve hesap verebilirlik, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, hizmetlerden faydalananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılmasının sağlanması” gibi noktalardır.

Seçim, demokratik yönetimin olmazsa olmaz unsuru olsa da yönetimde şeffaflığın başka bir ifadeyle, demokratik yönetimin gerçekleşmesi için tek başına yeterli değildir. Nasıl ki tüm dünyada seçimsiz demokrasi olmayacağı kabul görmüştür, şeffaf yönetimin uygulamada olması da aynı şekilde evrensel bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle çalışmamızda, şeffaf İdarenin tüm unsurlarını ve ilişkili olduğu tüm etkenleri, “*şeffaf İdare*” başlığı altında hem Türkiye hem Avrupa Birliği hem de karşılaştırmalı hukukta inceleyerek bütünsel bir anlayışla değerlendirilmiştir.

Yetkileri bakımından gerek yönetimde gerekse de sosyal hayatta oldukça etkili olan İdare, insan hayatının her alanında söz sahibidir. Bu nedenle geleneksel İdare anlayışı yerine “yönetişim” algısının hakim olduğu idari mekanizmalar günümüzde hem uluslararası alanda hem de Türkiye’de özendirilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır.

Demokratik bir devlet, şeffaflığı, kamu hizmetlerinde halka yakınlığı, eşitliği, katılımı, hakkaniyeti ve halk denetiminde açıklığı sağlayabilmeyi temel hedef olarak belirleyip bu hedefleri hayata geçirmede önemli araçlarını belirlemelidir. Bu çerçevede belirlenen hedefleri uygulamada kararlı olması gereken İdare,

meşru, şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir olmayı evleviyetle sağlamalıdır. Siyasi anlamda değil, idari anlamda demokrasi çalışmanın konusunu oluşturduğundan özellikle İdare hukukunun konusuna giren şeffaflık, genel idari usulün varlığı ve bilgi edinme hakkı ve uygulanabilirliği, demokratik bir “iyi yönetimin” gereğidir. Kamu yönetimin alanına giren hesap verebilirlik, verimlilik ve etkinlik gibi temel prensipler ise dolaylı olarak şeffaf İdareye etki etmektedir.

Bu çerçevede, şeffaflık ilkesine geniş anlamda bakıldığında, neo-liberal yaklaşımda şeffaflık ilkesinin İdare hukuku anlamındaki idari süreçlerden çok, devletler seviyesinde denetimleri bağlamında bir ilke olarak görülmektedir. Fakat bizim çalışma konumuz ve kastımız daha alt seviyedeki, yani devletlerin yürütme organı içinde ve onun da altında “İdare” cihazı içerisindeki süreçlerde açıklık ve şeffaflıktır. Kelime anlamının yanı sıra ilkesel anlamda hem İdare hem de kamu yönetimine özgü bir anlama sahip olan bu ilke, gizlilik ve kapalılığa bakış açısı yönünde iki alanda da paralellik arz etse de bazı noktalarda ayrılmaktadır.

Kamu yönetimcilerinin şeffaflık prensibi incelemelerinde, hesap verebilirlik ve verimlilik ilkeleri esası oluştururken; İdare hukukunda siyasi anlamda olmayan demokrasi, günışığında yönetim algısı ve siyasi anlam taşımayan demokratik gelişmeler temel oluşturmaktadır. Şeffaf İdarede halkın yönetime katılmasının siyasal algılanmaması ve demokrasinin “aleniyet” ve katılım çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle şeffaflık ilkesi, çalışmamızın idari anlamda esasını teşkil etmektedir.

Şeffaf İdare ise “iyi yönetimin” bir unsuru olup İdarenin karar alma sürecinde gözlem ve katılıma açık olduğunu, İdarenin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğu ve ilgililerin karar alma sürecine katılmalarında ilk aşamadan son aşamaya kadar yasalarca belirlenmiş bir düzen bulunduğunu “Günışığında Yönetim” kavramı ile ortaya koymaktadır. Bu kavram Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan bir yasadan etkilenilerek Türk İdare Hukuku’nda kabul gören bir ifadeye dönüşmüştür. Çeşitli tanımlarla ifade edilen şeffaf İdare, katılımı artıran aleni yapısıyla reform niteliğindeki demokratik

hareketlerden biri olarak da kabul edilmektedir. Başka bir anlatımla devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda yaptıkları işlemler, aldıkları kararlar, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumları, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesi şeffaflık ilkesi olarak tanımlanmaktadır.

Şeffaflığın olmadığı yerde ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarına yasaları çiğnemek, etik ilkelerini bir kenara atmak, dolandırıcılık, sonucu suç teşkil eden bazı davranışları meşru göstermek, sahtekârlık, insan ayırmak, yetersiz kişilere iş gördürmek, rüşvet ve komisyon karşılığı iş yapmak örnek gösterilmektedir. Sayılan bu sonuçları nedeniyle tedavi edilmesi gereken, kötü yönetimin iyi yönetime dönüşümünde etken rolü üstlenecek iki aktör bulunmaktadır. Bunlardan biri toplum, diğeri İdaredir. İdarenin bu tür olumsuz yapılardan kurtarılması, toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya ve hukuka saygılı, hizmet kalitesini yükseltmiş bir yapıya kavuşturulmaya bağlıdır. Bu nedenle yasal-kurumsal düzenlemelerin yanında kamu çalışanlarının ve toplumun kafasında mevcut olan anlayışın da değişmesi gerekmektedir. Çünkü anlayış değişimi yaşanmadan yapılan düzenlemeler, kötü yönetimi ortadan kaldırmaya veya zararlarını en aza indirmeye yetmeyecektir.

Kamu yönetiminin bu yeni yaklaşım ve anlayışla şekillenmesi, İdarenin bu anlayıştan etkilenecek yeniden yapılanması ve yorumlanması gibi bir sonuç doğurmuştur. Kapalı bir yönetimin totaliter anlayışa, yolsuzluklara ve siyasi yozlaşmaya açık olduğu konusunda kuşku olmadığından çözüm, “Günüşiğında Yönetim” olarak da nitelendirilen şeffaflık ilkesinin yönetimle örtüşmesinden geçmektedir.

Çağdaş demokrasinin gereği olarak İdarelerin yaptıkları işler hakkında halka tek yönlü bilgi vermeleri yeterli olmadığından, İdarede şeffaflığın unsurları, olmazsa olmazı oluşturmaktadır. Bu nedenle, İdarelerin yaptıkları işler hakkında tek yönlü olarak halka bilgi vermesi yeterli kabul edilmemeli; kamusal faaliyetlerin topluma daha açık olması ve kişilerin kamu bilgi servislerinden bağımsız olarak, istedikleri bilgi ve belgelere erişebilmesi yolları açılmalıdır. Bilgi edinme hakkı, bizatihi

varlığı ile şeffaf İdarenin aktörü konumunda olmamakla birlikte, ancak bilgi edinme hakkının etkin şekilde kullanımı ve sonuçlarıyla etkisi gerçek anlamda ortaya koyacaktır.

Şeffaf İdarenin üç unsurunu kriter olarak çalışmamızı somutlaştırmak mümkündür:

- 1) Yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu usul sadece belli işlem türleri için değil bütün idari işlemler için geçerli olacak bir “genel idari usul” olması da yönetimde açıklık için zorunludur.
- 2) “Bilgi edinme özgürlüğü” dür.
- 3) İdarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların isteyen “yetkili olarak” katılmaya hakkı bulunduğu şeklinde “aleni” farklı bir deyişle açık olmasıdır.

Yönetimde demokrasinin unsurları, idari usul kanunu, bilgi edinme hakkı ve ilgililerin İdarenin karar alma sürecine katılarak yönetimde şeffaflığı sağlaması olduğundan şeffaf, saydam, hesap veren İdarenin gerçekleşmesi idari usul ilkelerinin uygulanmasıyla mümkün olmaktadır. İdari usul ilkeleri, sadece genel anlamda idari usul anlamına gelmeyip bu ilkeler, geniş yorumlandığında, dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı, işlemin gerekçeli olması, ilgilinin hakkındaki işleme itiraz edebilmesi, itiraz süresini ve makamını öğrenme gibi usule ilişkin diğer hakları da içermektedir.

Hukuk devletinde İdare, bireyin iknası, idari ya da yargısal başvuru haklarını gereği gibi kullanması için idari usulün tamamlanmasından sonra ilgisine tebliğ edilen işlemin “açık ve anlaşılır” olmasını gözetmeli; işlem metninde işlemin gerekçesinin, işleme karşı gidilebilecek başvuru yollarının yer almasını sağlamalıdır. Bütün bu yükümlülükler, hukuk devletinin gereği olarak, bireye dinlenilme, hukuki yardım ve belgelere erişim hakkının tanınması; ilgilinin haklı beklentilerine uygun davranılması; karar verme sürecinde tarafsızlık, usulde paralellik, ölçülülük, oranlılık ve nihayet işlemin tespitinde gerekçe ve başvuru yollarının gösterilmesi gibi pek çok ilke ve hakkın ortaya çıkmasına neden

olmaktadır. Bu sebeple idari usul, İdarenin, şeffaflaşarak, net ve kestirilebilir bir çizgide vatandaşla buluşmasını ve onunla açık bir zeminde yüzleşmesini amaçladığından İdarenin şeffaflığı ile hem doğrudan hem de dolaylı olarak ilgili bulunmaktadır.

Türkiye’de idari usul ilkeleri ve onun bir uzantısı olan şeffaflık ilkesi, İdare hukuku doktrininde onlarca yıldır öneriliyor olsa da, anayasal ve kanuni düzenlemelerin oldukça geç bir dönemde son on yıl içerisinde yürürlüğe girdiği görülür. Tanımlayarak ifade etmek gerekirse, “usul”, asla giden yol anlamına gelmekte olup genel idari usul, İdarenin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu nedenle idari usulün sadece bazı işlemlerde değil, idari işlemler için geçerli “genel idari usul” olması, yönetimde şeffaflık için zorunludur ve İdarenin belli bir usule bazı kurallar doğrultusunda bağlı kalması, idari usulde önemli bir basamaktır.

Bu çerçevede ancak, idari makamlar idari usulü yürütebilir, idari makama ait ya da idari makamın yaptığı “her faaliyet” değil, tanımlanan faaliyetler idari usul çizgisinde değerlendirilebilirler. Çünkü genel idari usul, sadece belli kurallar koyarak genel bir düzenleme yapmayacak İdare hukukuna farklı bir boyut kazandıracaktır.

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü ise, yönetimde gizlilik kültürünün hakim olmadığı, şeffaf, kapalı-örtülü bir yönetim anlayışına karşı olan, sosyal ve hukuksal bir reflekstir. Bilgi edinme hakkı, İdarenin tek yanlı olarak bireylerle ilgili değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlüktür.

İştirak, katılım ve toplantılarda açıklık unsuru ise idari katılım ve buna bağlı sorumluluk, hükümetin iktidara gelişi ve hesap verebilirliği ile ilgilidir ve idari sorumluluğa göre daha üst seviyede ve ülke çapında bir katılım ve sorumluluk ilişkisi kurar. Halbuki idari katılım ve buna bağlı sorumluluk ise daha alt seviyede idari işlemlerle ilgili ama birkaç yılda bir değil, her gün olması mümkün bir katılımı ifade eder. Bu anlamda idari faaliyete katılım (iştirak) denildiğinde, şeffaflığın da

bu seviyede, idari karar alma süreçlerine katılım, bunun gerçekleşmemesi halindeyse İdare bakımından sorumluluk şeklinde düşünölmelidir.

Şeffaflık ilkesi, vatandaşların, siyasi varlıklarının niteliğini etkilediği gibi idari anlamda şeffaflık tüm hayat şartlarını kurallar ve usuller hasebiyle etkilemektedir. Şeffaflık ilkesinin en önemli unsurlarından birisi olan katılım, idari usulün ve bilgi edinme hakkının mütemmim cüzü olup şeffaf İdarenin en temel şartıdır. Olmaması halinde kötü yönetim, gizli yönetim algısı, temel hak ve özgürlüklerin ihlali maalesef ki gözler önüne serilecektir. Bu nedenle idari ve siyasi sorumluluk, halkın denetimi açısından olmazsa olmaz bir usul ve üçüncü kuşak temel bir hak ve idari anlamda önemli bir yükümlölüktür.

Şeffaflık, İdarede güvenin, güvenliğin, güvenilirliğin, sağlıklı olmanın, dürüstlüğün yansıması olup İdarenin yaptığı işlemler hakkında hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara açık olmayı ifade ederek demokratik İdareyi güvence altına almayı sağlamaktadır. Şeffaflığın benimsenmesi, bilgilerin sadece güçlü çıkar gruplarına değil toplumun tümüne açık olmasını gerektirdiğinden, ilgili olan herkes karar sürecine katılabilmektedir. Böylece, bazı çıkar gruplarının kendi yararlarına haksız menfaat edinmeleri yolu kapatılmaktadır. Ayrıca şeffaflığın iktisadi alanda faaliyet gösteren kişilerin yatırımlarına yön vererek sadece idari değil ekonomik, sosyal birçok olumlu etkisi olacaktır.

Şeffaflık halktan gelen taleple, siyasi kararlılıkla ve kamu/özel sektör işbirliği ile başarılabildiğinden sonuçları da bilgi akışının sağlanması, İdarenin katılımcı yapıya kavuşması, gerekçelenebilir karar ve hareketlerin sistemleşmesi, İdarenin hesap vermesi gibi halka doğrudan etki eden verilerden oluşmaktadır.

Şeffaf İdarenin beklenen en temel olumlu sonuçlarını, toplum-İdare ilişkilerinin iyileştirilmesi ve güvenin tesis edilmesi, kamuoyu denetiminin işlerlik kazanması, yönetime katılımın artması, şeffaflığın kurumlaşmasına yardımcı uygulamaların artması, geleneksel yapı ve anlayışlardan uzaklaşmak, prosedür ve formalitelerin basitleşerek esas verilen önemin artması, bireyle İdare arasındaki iletişim yollarının iyileştirilmesi, İdarenin vatandaşa karşı kullandığı dilin basitleştirilerek

anlaşılır hale getirilmesi, ombudsmanlık sisteminin uygulanabilirliğinin sağlanması, İdarede yerleşmenin sağlanması, İdare ile birey arasındaki erişilmez köprülerin (gelenekçi bürokrasinin) yıkılması, bireysel fişlere erişimin sağlanarak, fişleme yönteminin önemini kaybetmesi, idari usulün tasarı olmadan öteye gidip uygulanır hale getirilmesidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, yasa ve anayasa düzeyinde yapılan düzenleme ve tartışmalarda, üzerinde en sık durulan kavramlardan biri olan şeffaflık ilkesi, uluslararası hukukta devletler düzeyinde değerlendirilmiştir. Bu bölümde nedenler ve sonuçlar çerçevesinde ulusal, uluslararası ve ulusüstü anlamda şeffaf İdare incelenerek şeffaflık ilkesinin ne ölçüde dünyada tezahür ettiği anlaşılmaya çalışılmıştır.

Demokrasinin “evrensel bir ideal” olması, hukuk devleti ile birlikte modern devlet anlayışının değişerek insan hakları ideolojisini ön plana çıkarmıştır. Bu ortamın sağlanması için bir “olmazsa olmaz” teşkil eden şeffaflık ilkesi bağlamında, birinci bölümde bahsettiğimiz üzere sadece ulusal hukuklar etkin olmayıp Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu ve Transparency International gibi bazı uluslararası sivil toplum örgütleri de ciddi çalışmalar yapmaktadır.

Uluslararası düzeyde ilk kez BM Evrensel Bildirgesi’nde idari şeffaflığa, iletişim özgürlüğü bağlamında vurgu yapılmakta, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde (AIHS) de şeffaflık yinelenmektedir. Şeffaflık her iki belgede de genel ilke olarak kabul edilmekle bilgi edinme hakkına sınırlamalar getirilebileceği de öngörülmekte olup sınırlama sebeplerinin ortak özelliği, kamu düzenini ilgilendirmek olarak tespit edilmiştir.

Şeffaflık elbette ki ülkeler çerçevesinde farklı tezahür etmektedir. İdarenin, Anayasa kurallarına ve demokratik prensiplere bağlılığı Amerikan sisteminin temel karakteristiği olmakta, Amerikan tipi başkanlık sistemi, yönetimin işleyişi üzerinde Kongre’nin doğrudan kontrolünü benimsemektedir. Fransız tipi siyasi sistem ise İdarenin siyasi denetimini öngörmekte, siyasi denetim, ilgili bakanın

siyasal sorumluluğunun gündeme getirmektedir. Fransız siyasal sisteminde geleneksel olarak kamu görevlileri, politik mekanizmalar tarafından sürekli korunmakta ayrıca hukuksal mevzuat da yönetimi, adeta zırhla çevirmektedir. Böylece şeffaflığın da İdareye farklı etkileri gözlemlenmiştir.

Dünyada bilgi edinme hakkını ilk kabul eden ülke İsveç olup İsveç'te şeffaflık ve bilgiye erişme özgürlüğü, denetiminin bir parçası olarak 1766'da kurumsallaştırılmıştır. İsveç'i sırayla Finlandiya (1951), ABD (1966), Norveç ve Danimarka (1970), Avusturya (1973), Hollanda ve Fransa (1978) ve Kanada (1982) izlemektedir.

Birinci Dünya Savaşı sonunda yürürlükten kaldırıldığı halde 23 Mayıs 1950'de yeniden yürürlüğe koyulan Avusturya İdari Kanunu'nda, resmi belgelerin suretlerinin ya da bir kısmının incelenmesi imkanı, tüm ilgililere eşit bir biçimde tanınmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise 1966 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ve daha sonra çıkarılan Güneşinde Yönetim Yasası bu alandaki ilk düzenleme olarak kabul edilmektedir. Bir diğer düzenleme Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası'nın "Dosyaların Katılanlar Tarafından İncelenmesi" başlıklı maddesi olup bu madde, bilgi edinme hakkının gelişiminde oldukça önemli bir yere sahip olmuştur.

Kapalı yönetim prensibinin hakim olduğu İngiltere'de de bilgi edinme kavramı, 1990'lı yılların başında önem kazanarak 2000 yılında gerçek anlamda yasal düzenlemeye konu olmuştur. Fransa'da ise tek ve genel bir usul yasası bulunmamakla beraber 1978-1979 yılları arasında gerçekleştirilen "Özgürlükler ve Bilgi Edinme", "İdari Belgelere Ulaşma" ve "İdari İşlemlerin Gereçlendirilmesi" yasaları bu alandaki düzenlemeler olarak gösterilebilmektedir. Bilgi edinme hakkı, Avusturya hukuk sisteminde ise bilgi ve belgelerde açıklık, yönetime yüklenen bir bilgi verme ödevi biçiminde düzenlenirken, ABD hukuk sisteminde bireylerin bilgi alma hakkı biçiminde düzenlenmiştir.

Devletler nezdinde önemli diğer bir husus, bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen bilgileri görebilmeleri ve bunlardan yararlanabilme hakkını, bilgiye erişim hakkını kullanabilmeleridir. Bu nedenle bilgi edinme hakkı da Türkiye’de olduğu gibi devletler düzeyinde düzenlenmiş, tüm dünyada bu hak yavaş yavaş tanınmakta ve Türkiye’de olduğu gibi Bilgi Edinme Yasası’na benzer kanunlarla güvence altına alınmaktadır.

Sayığımız bu devletler dışında da bir takım örgütler nezdinde, ciddi ilerleme gösteren bilgi edinme hakkının gelişimi, şeffaflığın en önemli basamaklarından birisini oluşturmaktadır.

Bütün bu belgeler ve tespitlerden görüleceği üzere şeffaflık ilkesinin dünyadaki durumu ortaya konularak yeterli bir şeffaf İdare anlayışının oturmadığı ortadadır. Yine de, hem uygulamadaki hem de mevzuattaki bahsettiğimiz gelişmeler, kapalı İdare anlayışının kısmen de olsa değiştini göstermekte ve bizleri konu üzerinde iyice düşünmeye sevk etmektedir.

Avrupa’nın inşa sürecine dikkat ettiğimizde Avrupa’nın bütünleşmesi sürecinde devletlerin yanı sıra Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’ndeki yetkili kurumlar çeşitli biçimde şeffaflık konusunda tavsiye kararları almaktadırlar. İlgili ülkeler de İdarede şeffaflığı amaçlayan bu kararlara mevzuatlarını değiştirerek uyum göstermeye çalışmaktadırlar. Çünkü şeffaflık, her şeyden önce, idarenin verimliliğini arttırmayı amaçlayarak İdarenin faaliyetlerinden bireylerin haberdar olmasını sağlamaktadır. Bu gelişmeler Türkiye’yi de etkilediğinden Türkiye, idare olarak şeffaflık çizgisinde önemli adımlar atmıştır.

AB İdare mevzuatında, İdare olmakla birlikte gerçekleşen getiriler önemli olup bu nedenle çalışmamızın üçüncü bölümünde AB mevzuatında şeffaflık ilkesi incelenmiştir. “Şeffaflık” ve “açıklık” Avrupa Birliği (AB) terminolojisinde sık kullanılan terimlerden olup bilgi edinme hakkına ilişkin kanunun meclis gerekçesi ve raporlarında özellikle vurgulanmıştır. AB terminolojisinde açıklık ve şeffaflık ilkeleri tam olarak aynı anlamda kullanılmamaktadır. Şöyle ki “açıklık ilkesi”, yönetimin işlem ve eylemlerinin dış denetime tabi olma gereğini ifade ederken;

“şeffaflık ilkesi”, yapılan eylem ve işlemlerin yakından bakıldığında dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla tamamen görülebilmesini izah etmektedir. Devletler düzeyindeki uygulamalarda ise zaman zaman “şeffaflık” ve “saydamlık” kelimelerinin aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Bu kısımda ilk olarak “*Topluluk hukukunun önceliği ilkesi*”, başka bir ifadeyle üstünlüğün ATAD’ın kararları ile de geliştirilmiş topluluk hukukunda olması ilkesi, ardından, ön karar usulü ile milli mahkemelerin ATAD’a başvurarak mili sistemlerle birlik arasında hayati bir bağ kurulması değerlendirilmiştir. Çünkü AB’nin yönetimi, hem AB hem milli düzeyde hem de tüm Avrupa vatandaşları ve adayları için oldukça önem taşımaktadır. Ve bu önemi, İdare hukukunda uygulama ve icradaki hareketini önemli ölçüde etkilemektedir.

AB İdare sisteminde kurumsal denge, kararların teknik özellikleri, kararlara nasıl erişildiği konusunda şeffaflığın olmaması, ortak dışişleri, güvenlik politikası, adalet ve içişleri açısından hesap verebilirlik zafiyeti teşkil etmektedir. Bu nedenle tüzük, direktif ve kararlar için özellikle dayandıkları sebepleri açıklamaları istenmektedir. Tüm bu değerler, 21 inci yüzyılda gerekliliği oluşturduğundan, şeffaflık ilkesinin önemi de ön plana çıkmaktadır.

Son yıllarda Avrupa Parlamentosu (AP), Avrupa Birliği Anlaşma Taslağına bazı Konsey toplantılarının halka açık olması ile ilgili hükümler koymayı kabul etmiştir. Ayrıca şeffaflığın en önemli unsurlarından olan bilgi edinme hakkı ile ilgili çalışmalar, 1980’li yıllardan sonra Avrupa’da ciddi anlamda gelişmiştir. Tarihsel süreç çerçevesinde de değinildiği üzere Avrupa Parlamentosu, ilk olarak 1984 yılında “Avrupa Topluluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması” hakkındaki kararı kabul ederek önemli bir adım atmıştır. Böylece keyfi kabul edilen bilgi edinme hakkı, bir anlaşma çerçevesinde olmasa bile resmi bir karar ile yaptırım olmayan bir zaruret haline gelmiştir.

Bu usulle, Avrupa Birliği İdare Hukuku çerçevesinde, temel ilkeler ve yasal düzenlemeler, şeffaflık ilkesi atıfları ile netleştirilerek sistemin çalışması ve güvenliği açısından gerekli olan ilkeler netleştirilmiştir. Gerekli bilgiye ulaşım

hakkı olarak da isimlendirilebilen şeffaflık ilkesi, bilginin herkes tarafından erişilebilir olması anlamına da gelmektedir. Bu bağlamda şeffaflık ilkesi, ayrımcılık yapmama ve eşit muamele ilkeleri ile beraber değerlendirilerek insan haklarının var olmasında da gerekli olduğunu ortaya koymuştur.

AB'deki gelişmelerin de etkisiyle Türkiye'de şeffaf İdare anlayışında ciddi gelişmeler söz konusudur. Nitekim gerçek demokraside İdarenin şeffaflaşması, eylemlerinin tartışılması başka bir ifadeyle siyasi demokrasinin idari demokrasiyle bütünleşmesi gerekmektedir. Bu nedenle son bölümde Türk İdare anlayışı ve AB'nin etkileri tarihsel süreç göz önünde tutularak raporlar ve belgeler nezdinde değerlendirilmiştir.

Türk İdare Osmanlı devlet geleneğinin de etkisiyle merkezîyetçi ve dışı kapalı bürokratik anlayış üzerine kurulmuş, sübjektif ve emredici yönetim zihniyeti esas alınmıştır. Dolayısıyla hizmet alanların karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmemeleri; İdarenin eylem ve işlemleriyle ilgili yönetilenlere bilgi verilmemesi statüko temelli yapıyı beslemektedir. Bu nedenle Türkiye'de İdare, yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlenerek ve İdarede gizlilik ve resmi sırrın genel bir “kural”, şeffaflığın ise istisna olduğu görülmektedir. 1900'lerin sonlarına doğru birçok liberal kimlikli devlette ve AB gibi ulusüstü örgüt ve kuruluşta görülen kamu yönetimlerini şeffaflaştırmaya yönelik hukuksal düzenlemeler, geç olarak da olsa Türkiye'ye de yansarak ilk adım “Bilgi Edinme Kanunu” ile atılmıştır. Bu kanun, İdarenin şeffaflaşmasına yönelik önemli bir açılımın kanuni dayanağını teşkil etmektedir. Klasik İdare anlayışının şeffaflık yönünde dönüşümünü sağlamak üzere yürürlüğe giren BEHK, bu yönde atılmış dikkate değer bir adım olmakta, gelişmiş demokratik Batı toplumlarından başlamak üzere günümüz İdarelerinin kapalı kapıları, artık açılmaya başlamaktadır.

Genel idari usul ile ilgili kanun taslağı, kamunun yeniden yapılanması yönünde yapılan mevzuat değişiklikleri ile dünyada öne çıkan yeni İdare anlayışı ve yönetim dinamiklerine paralel düzenlemeler getirmiş, bu sayede eksikliklere

rağmen Türkiye, süreç içinde yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesi, demokratik, katılımcı, şeffaf İdare anlayışına yönelmiştir.

Mevzuat değişikliklerinin ötesinde, Türkiye’de kamuda yolsuzluk ve benzeri etik dışı faaliyetlerin artması, AB’nde de yapılageldiği gibi, olumlu mesafe kat etme zorunluluğu da doğduğundan bir anlamda bir yönetim kültürü olan şeffaflık, zamanla kazanılabilecek bir alışkanlık ve ulaşılması gereken bir ideal olup yolsuzluğun da ilacı olarak görülmektedir. Bu nedenle şeffaf İdarenin üzerine önemli görevler düşmektedir.

Bu bağlamda günümüzde İdarenin kanunla girilen yeni sürece uygun tutum değişikliğine gitmesi ve ilk örnekleri görülen şeffaflığa karşı muhalif tutumu kısmen de olsa kırılmıştır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de ve özellikle Avrupa Birliği’nde bireylerin bu aşamada bilgi edinme hakkı gibi demokratik haklarını kullanması ve yönetim karşısında sosyal baskı uygulayıp, yönetimin tutum değiştirme sürecini hızlandırması gerekmektedir. Çünkü şeffaflık ilkesi, sadece hukuksal mevzuatla düzenlenerek gerçekleşmemektedir. Ayrıca her şeyden önce kendi pozisyonunu düşünen kamu görevlisini ikna etmek ve şeffaflığı gönüllü olarak kabullenmesini sağlamak da gerekmektedir.

Türkiye’de şeffaflıkla ilgili bahsedilen konularda ve diğer konularda hukuksal altyapıyla ilgili yapılan düzenlemelerin çoğu temel hak ve özgürlüklerle ilgili ciddi gelişmeler sağlamaktadır. Birçok alanda gerçekleşen bu gelişmeler, “Türkiye ve Türk insanı için değil de, AB’ye girebilmek için yapılıyor” eleştiri ve kuşkularını da zaman zaman uyandırmaktadır. Oysaki bu tür düzenlemeler, temel hak özgürlüklerle doğrudan ilgili olduğu için ancak bir toplum yararı için yapılmalıdır; ulusüstü bir birliğe hizmet etmek ya da dahil olabilmek için değil. Her ne kadar AB’ye girişte faydalı olacak bir gelişme de olsa tek boyutlu değerlendirmek haksızlık olacaktır.

Netice itibarıyla Türkiye, geçmişten gelen birikimiyle katı devletçilik geleneğinin yansıması olarak yönetimde gizlilik ve kapalılık uygulamış ancak değişen ve gelişen dünyanın şartlarına uymadığı için yönünü gizlilikten şeffaflığa

kaydırmıştır. Elbette şeffaflık yolu, demokrasi temelli bir mücadele olup, uzun ve meşakkatli olacağı muhakkaktır. Bu yolda temel hak ve özgürlüklerin korunarak yöneten ve yönetilen için adil, hukuka dayalı, demokratik bir düzenin ideal anlamda gerçekleşmesi hedeflenmektedir. Yine de bu hedefin şeffaf İdarenin her alanda uygulanabilir kılınmasıyla, iyi yönetimden ideal kabul edilen evrensel hukuk sistemine ulaşacağını öngörmek hayal değildir.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Muzaffer. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**. (Yüksek Lisans Tezi) İstanbul. 2009.
- AKILLIOĞLU, Tekin. “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”. **Ulusal İdare Hukuku Kongresi**. 2. Kitap –Kamu Yönetimi-. Ankara. 1-4 Mayıs 1990. s.805-819.
- AKILLIOĞLU, Tekin. **Yönetim Önünde Savunma Hakları**. Ankara. 1983.
- AKTAN, Coşkun Can, “Kirli Devletten Temiz Devlete”, **Yeni Türkiye Yayınları**, S. 21, 1998.
- AKTAN, Coşkun Can. “Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık”. http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-yonetimde-aciklik.pdf.
<http://www.belgeler.com/blg/1a06/kamu-yonetiminde-seffalik-ve-bilgi-edinme-hakki-ercevesinde-bilgi-edinme-hakki-kanunu-nun-uygulama-surecinin-degerlendirilmesi-transparency-in-public-administration-and-assesment-of-implementation-process-of-freedom-of-information-act-within-the-context-of-freedom-of-information>.
- AKYILMAZ, Bahtiyar. **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**. Ankara:Yetkin Yayınları. 2000.
- AKYILMAZ, Bahtiyar. “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası (Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour)”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.7. S.1-2. 2003. s. 143-158.
<http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/7i6.pdf>.
- AKYILMAZ, Bahtiyar. "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi Ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun". **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**. 17-18 Ocak 1998. Ankara
- ALTAY, Ayfer. “İngilizce ve Türkçe Hukuk Dillerinin Özellikleri: Karşılaştırmalı Bir Çalışma”. **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**. Y.2002. C.191. S.21. ss.13-32.
- ARMAĞAN, Servet. **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**. İstanbul. 1972.
- ANAYURT, Ömer. **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**. Ankara, 2001.

- ATEŞ, Selahattin. “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”. **Türk İdare Dergisi**. S.457. 1979.
- AYANOĞLU, Taner. “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”. **Legal Hukuk Dergisi**. S.18 (Haziran 2004).
- AYANOĞLU, Taner. “**Bilgi Edinme Hakkının Değerlendirmesi**”. www.tesev.org.tr
- BALCI, Asım. “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”. **TODAİE**. C.38. S.4. Aralık 2005.
- BALKIN, J. M. **How Many Media Stimulate Political Transparency**. Yale University Press. 1998.
- BAYRAMOĞLU, Sonay. **Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim**. Praksis. 7. Yaz. 2002.
- BAYRAKTAR, Köksal. “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”. **Kazancı Dergisi**. S.3. İstanbul. 2004.
- BEETHAM, David. Çev. Bilal Canatan. **Demokrasi ve İnsan Hakları**. Ankara: Liberte Yayınları.
- BERNASCONI-OSTERWALTER, Nathalie. “Transparency, Participation and Accountability in International Economic Dispute Settlement”. **Sustainable Development in International and National Law**. Edited by, Hans Christian Bugge & Christina Voigt. Europa Law Publishing. The Auosetta Series (8). Groningen. 2008.
- BİRİCİKOĞLU, Hale & GÜLENER, Serdar. ‘Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi’. **Türk İdare Dergisi**.
- BIRKINSHAW, Patrick. Reviewed By. John Bell. “European Public Law”. **International and Comparative Law Quarterly Publication Review**. 2004.
- BIRKINSHAW, Patrick. **Freedom of Information**. Parliamentary A. Vol. 50. January 1997. no.1.
- BISHOP, Patrick, CONNORS, Carmel & SAMPFORD, Charles Sampford. Eds. Management. **Organisation and Ethics In The Public Sector**. 2003.
- BİLGİN, Pertev. **İdare Hukuku Dersleri**. İstanbul: Filiz Kitabevi. 1999.
- BOUSQUET, Jean- Jacques. “La Procedure Non-Contentieuse en Droit Administratif Français”. **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**. 17-18 Ocak 1998. Ankara.

- COLLINS-WILLIAMS, Terry and WOLFE, Robert. "Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Windows". **World Trade Review**. 2010.
- CRAIG, Paul. **EU Administrative Law**. London: Oxford University Press. 2006.
- CRAIG, Paul & DE BÚRCA, Gráinne. **EU Law, Text, Cases and Materials**. London: Oxford University Press. Third Edition. 2003.
- ÇİMAT, Ali. "Türkiye'de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık". **Vergi Raporu**. Vergi Denetimleri Derneği Yayını. Yıl 5. Sayı 30. Ağustos-Eylül 1997. s. 19-26.
- ÇOLAK, Nusret İlker. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**. Ankara: Seçkin Yayınları. 2005. (İdari Reformlar)
- ÇOLAK, Nusret İlker. "**Bilgi Edinme Hakkı, Önemi ve Bilgi Verme Yükümlülüğü**". www.e-akademi.org. Mayıs 2005. S.39. (Bilgi Edinme Hakkı)
- ÇOLAK, Nusret İlker. "**Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Sınırlama Ölçütleri**". www.e-akademi.org. Mayıs 2005. S.39. (Bilgi Edinme Hakkının Sınırları)
- DE LEEUW, Magdalena Elisabeth. **The Regulation on the Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?**. ELR. Vol. 28. No.3. June 2003.
- EKEN, Musa. 'Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu'. **Türk İdare Dergisi**. Y.70. S.419. 1998.
- EKEN, Musa. 'Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı'. **Yeni Türkiye**. 1998. s.1213-1216.
- EKEN, Musa. "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı". **Amme İdaresi Dergisi**. C. 27. S. 2. Haziran 1994. s. 25 – 54.
- EKEN, Musa. "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru". **Amme İdaresi Dergisi**. C.38. S.1. Mart 2005. s. 113 - 130.
- EKEN, Musa. **Yönetimde Şeffaflık**. Sakarya : Sakarya Kitabevi. Aralık 2005.
- EKEN, Musa ve TUZCUOĞLU, Ferruh. "Kötü Yönetimi Tedavi Etmek". <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf>.

- ERDOĞAN, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**. 8.Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi. Mart 2010.
- EUROPEAN COMMISSION. **European Governance: A White Paper**. COM, (201)428.
- Euroropean Code Of Good Administrative Behaviour. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/codeien.pdf>.
- ERDEMİR, Tekin. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi** (Yüksek Lisans Tezi). Konya. 2010.
- EROĞLU, Tuğba. **E-devlet Uygulamaları Çerçevesinde Mernis Projesi ve Beklentiler**. <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der62m5.pdf>
- ERTÜRK, Kazım Özkan. **Avrupa Birliği Sürecinde İktidarın Kamuoyunu Bilgilendirme Faaliyetlerinin Halkla İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi (Cumhuriyet, Hürriyet ve Yeni Şafak Örneğinde)** (Doktora Tezi). Ankara. 2008.
- ERYILMAZ, Bilal. **Bürokrasi ve Siyaset**. Alfa Yayınları. Aralık 2010.
- ERYILMAZ, Bilal. “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”. (Çevrimiçi) <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>. (E.T. 23.03.2012)
- FERT, İsmail. **Bilgi Edinme Hakkı Yasası ve Amerika Birleşik Devletlerinde Uygulanışı**. Polis Dergisi Yayınları, http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/41/web/kalite/IsmailIFE_RT.htm, (E.T. 05 Mart 2008)
- FINCH, Valerie & ASHTON, Christine. **Administrative Law in Scotland**. Edinburg. 1997.
- FINDIKLI, Remzi. “Şeffaf Polislik”. **Türk İdare Dergisi**. S. 401. Aralık 1993. S. 451 – 468.
- FINDIKLI, Remzi. “Yönetimde Açıklık – Açık Yönetim”. **Türk İdare Dergisi**. S.412. Eylül 1996. s.103 – 110.
- FISHER, Elizabeth. “The European Union in the Age of Accountability”. **Oxford Journal of Legal Studies**. 2004.
- FRANK, Bernard Frank, “The Ombudsman and Human Rights-Revisited”, **Israel Yearbook on Human Rights**. S.176-6.
- FORTSAKIS, Theodore. “Principles Governing Good Administration”. **EPL**. Vol.11. 2005. Issue 2.

- FOSTER, Nigel. **Foster on EU Law**. Second Edition. London:Oxford University Press. 2009.
- GEMALMAZ, Mehmet Semih ve GEMALMAZ, Haydar Burak. **Ulusalüstü İnsan Hakları Standartları Işığında Türkiye’de Bilgi Edinme Düşünce- İfade ve İletişim Mevzuatı**. İstanbul: Yazıhane Yayınları.
- GİRİTLİ, İsmet.- BİLGİN, Pertev.- AKGÜNER, Tayfun. **İdare Hukuku**. İstanbul: Der Yayınları. 2006.
- GOLDBERG, David. “Freedom of Information in the 21st Century: Bringing Clarity to Transparency. **Communication Law**. 2009.
- GÖZAYDIN, İhtar. ‘Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar’, T.C. **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**. . Ankara . 17-18 Ocak 1998.
- GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**. Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi. Eylül 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**. Ankara. 26. Bası. 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetimsel Yargı** (Yeniden Düzenlenmiş, Gözden Geçirilmiş). 13. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi. 2000.
- GÜL, Hasan. “Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)”. **Maliye Dergisi**. Y.2002. S.140. ss.14-46.
<http://iibf.erciyes.edu.tr/kutuphane/petas/petas.php?keyword=HASAN+GÜL&skip=0&type=5>.
- GÜLAN, Aydın. “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”. **Bilgi Edinme Hakkı Paneli** (05 Mayıs 2004). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları. No:62. 2004.
- GÜLTEKİN, Buğra. **Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları ve Toplumsal Açılımları** (Yüksek Lisans Tezi). Ankara. 2007.
- GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**. Eskişehir: T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları. No:1467. 2003.
- GÜRAN, Sait. “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”. **Anayasa Yargısı**. s.9. Ankara. 1993.
- GÜRAN, Sait. “Yönetimde Açıklık”. **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (SARICA’YA ARMAĞAN)**. Yıl :3. Sayı: 1-3. s. 101 -112.
- GÜRAN, Sait. “Yönetimde Açıklık”. İHİD. yıl 3. sy.1-3. 1982.; Azrak, A.Ülkü. **Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi**. İÜHF. C. XXXIII. 1967.

- GÜRSEL, Özkan. “İdari Usul Kanunu’nda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”. **İdari Usul Kanunu İdari Usul Sempozyumu**. 17–18 Ocak 2008. Ankara.
- HENDEN, Burçin ve HENDEN, Rıfki. “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik”. **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**. Güz 2005. C.4. S.14. s.48-66. <http://www.usbkaliteportali.com/downloads/Makale04.pdf>. (E.T. 02.01.2012)
- HEPER, Metin. “Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler”. **Türkiye’de Yönetim Geleneği**. Edit. Davut Dursun ve Hamza Al. İstanbul: İlke Yayıncılık. 1998.
- HARLOW, Carol. **European Administrative Law and the Global Challenge**. San Domenico: European University Institute, Florence. (Robert Schuman Centre). 1998.
- HIZ, Yüksel ve YILMAZ, Zekeriya. **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı (Açıklamalı-Notlu- Gerekçeli)**. Ankara: Seçkin Yayınları. 2004. B.1.
- ISO, ‘Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi’, **İstanbul, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi**, Mart 2001, s.11.
- İNAÇ, Hüsamettin ve ÜNAL, Feyzullah.”Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”. **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. S.18. Ağustos 2007.
- İŞTEN, İnanç. **Avrupa Birliği Sürecinde Kararları Yargı Denetimim Dışında Olan Anayasal Kurumlar**. (Yüksek Lisans Tezi).
- KABOĞLU, İbrahim Özden. **Özgürlükler Hukuku**. 6.Bası. Ankara:İmge Kitapevi. 2002.
- KALABALIK, Halil. **İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması**. http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/1_2_13.pdf.
- KALABALIK, Halil. “Avrupa Birliği’nde Bilgi ve Belgelere Erişme Hakkı”. **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**. Edit. Turgay Berksoy ve Kadir Işık. Sermaye Piyasası Kurulu. Şubat 2006.
- KALENDER, İsmail. “Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri”. **Türk İdare Dergisi**. s.87-104.
- Avrupa Birliği Ansiklopedisi**. Edit. Desmond Dinan. Çev. Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi, Nisan 2005.

- KANT, Immanuel. "On the Common Saying: "This May Be True in Theory, But It Does Not Apply in Practise". **Kant's Political Writings**. 1991.
- KARAMAN, Zerrin T. "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler". **Türk İdare Dergisi**. S. 426, Mart 2000. s. 37 - 53.
- KARATAŞ, Halil. 'Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim'. **Bütçe Dünyası Dergisi**. 1989.
- KAYA, Cemil. **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**. 1. Bası. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- KAYA, Emre. **Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi**. Konya. 2006.
- KILIÇ, Özgür. **E-Devlet Anlayışının Büyükşehir Belediye Yönetimlerinde Uygulanması: Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği**. Yüksek Lisans Tezi. Hatay. Temmuz 2006.
- KOÇAK, Süleyman Yaman. "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı (The Right of Information Acquirement for Openness in The Public Administration)". **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Y.2010. S.23.
- KÖSEOĞLU, Özer, YURTTAŞ, Fatma ve SELEK, Cihan. "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı". <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf>. (E.T: 12.01.2012)
- KUZEY, Pelin. (Çev) "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları". No:27. **Maliye Dergisi**. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>.
- KUZEY, Pelin. **Şeffaflık ve İyi Yönetişim**. <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/seffaflik.pdf>.
- HARDEN, Ian. **Citizenship and Information**. EPL.vol.7. Issue 2. 2001.
- LESTER, Anthony. "The European Court of Human Rights After 50 Years". **European Human Rights Law Review**. 2009.
- LOUGHLIN, Martin. "Theory and Values in Public Law: An Interpretation". **Public Law**. 2005.
- MACDONALD, John & JONES, Clive H. **The Law of Freedom of Information**. Oxford University Press. 2003.

- NEHL, Hanns Peter. **Principles of Administrative Procedure in EC Law**. Oxford: Hard Publishing.1999.
- NİETO- GARRİDO, Eva and DELGADO, Isaac Martin. **European Administration Law in Constitutional Treaty**. London: Hart Publishing. 2007.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). ‘Modernising Government’. **31st Session of the Public Governance Committee**. Paris. 2005.
- OECD Raporu (1996). Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama. <http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.etikturkiye.com%2Fetikfile%2Fkamuh.pdf&ei=I8Q9UKH7D8TusgbtuYDIDQ&usg=AFQjCNGHcmvoY8sJOQ2byNBRiffwhmvUCQ>.
- OĞURLU, Yücel. **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**. Ankara:Seçkin Yayınları. 2003.
- OĞURLU, Yücel. **İdare Hukukunda “E-Devlet” Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Hizmeti**. 1. Baskı. İstanbul : On iki Levha Yayıncılık. Şubat 2010.
- OĞURLU, Yücel. “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”. **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**. C.9. S.1-2. 2005.
- OĞURLU, Yücel. **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma** (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları). 2nci Bası. Ankara: Seçkin Yayınları. 2001.
- OĞURLU, Yücel. **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Ankara: Seçkin Yayınevi. 2002.
- OĞURLU, Yücel, “The Principle of “Access to Justice” in Turkish Administrative Justice System under the Light of The Aarhus Convention”. **Integrated Coastal Zone Management –Biodiversity-Marine Environment International Symposium**. Inten-Synergy Group. 19-22 October 2006. Foca.
- OĞURLU, Yücel. “Yeni Gelişmeler Işığında İdarenin Demokratikleşmesi ve Şeffaflaşması”. **Hukuk İlminin Muasır Problemleri**. 2010.
- ÖZAY, İl Han. **Günışığında Yönetim**. İstanbul: Filiz Kitabevi. 2004.
- ÖZAY, İl Han. İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim. İstanbul : Alfa Yayıncılık. 2002.

- ÖZAY, İl Han. “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Taslağının Kısa Tarihçesi”. **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- ÖZBARAN, M. Hakan. “Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”. **Sayıştay Dergisi**. S.43.
- ÖZCAN, Ömer. **Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Bunun İdari Usul Yasa Tasarısı Açısından Değerlendirilmesi** ([The Transparency on the Public Administration and Evaluation of it by the Draft of Administrative Procedure Legislation) (Yüksek Lisans Tezi). 2006. Tez no:187018.
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin. “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu: Kamu Belgelerinin Yönetimi ve Arşivler”. **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü’nün Kuruluşunun 50. Yılına Armağan**. Yayına Hazırlayan Doğan Atılğan. Ankara: Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü. 2004.
- ÖZEK, Çetin. **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**. 1.b. İstanbul: Alfa Yayınları. Eylül 1999.
- ÖZER, Mehmet Akif. “Temel Bilgiler Eşliğinde Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri”. **Sayıştay Dergisi**. S. 66-67.
<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der6667m5.pdf>.
- ÖZER, Akif. **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**. Ankara: Platin Yayınları. 2006.
- ÖZKAN, Gürsel. **Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı**. Ankara: Türk Kamu-Sen Yayınları. 2004.
- ÖZKAN, Işıl. **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayınları. 2011.
- ÖZOK, Özdemir. “Açılış Konuşması”. **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını. 2004.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. ‘Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim’. **TİD**. Y.74. S.437. Aralık 2002.
- REÇBER, Kamuran. **Avrupa Birliği Mevzuatı**. Genişletilmiş 2. Baskı. İstanbul: Alfa Akademi. 2005.
- ROSENFELD, Michel. “Hukuk Devleti ve Demokrasinin Meşruiyeti”. 6. Bölüm. Çev. Ali Rıza Çoban. **Hukuk Devleti Hukuki Bir İlke Siyasi Bir**

İdeal. Edit. Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan ve Adnan Küçük. Ankara: Adres Yayınları. Şubat 2008.

ROSALES- LOPEZ, Virginia. “Economics of Court Performance: An Empirical Analysis”. **European Journal of Law and Economics.** 2008.

SARAN, Mehmet Ulvi, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme Ve Halk Denetiminin Sağlanması ", *Çağdaş Yerel Yönetimler (Todaie)*, 4, 1996, 17/28.

SEZER, Yasin ve KARGIN, Naci. “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”. **Türk İdare Dergisi.** Y.74. S.436. Eylül 2002. s.209. <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Default.aspx>, 06.01.2012.

SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W. ve THOMPSON, Victor A. **Kamu Yönetimi.** Çev. Cemal Mıhçıoğlu. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları. 1995.

SMOLLA, Ridney A. “The People’s Right to Know: Transparency in Government Institutions”. **Democracy Papers, U.S. Department of State International Information Programs.** <http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper10.htm>

SOYKAN, Burcu. **Yönetimin Etkinleştirilmesi Sürecinde E-Türkiye** (Yüksek Lisans Tezi). Ankara. 2006.

Stratejik Düşünce Enstitüsü (Institute of Strategic Thinking). **Yargı Raporu Demokratikleşme Sürecinde Yargı Kurumları.** Ankara. Şubat 2010.

ŞAVRAN, Yasemin. **Bilgi Edinme Hakkı ve İdarenin Bilgi Verme Yükümlülüğü** (Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli. 2006.

ŞENGÜL, Ramazan. “ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?”. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.** S.60-3. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/447/5041.pdf>.

ŞİMŞEK İMREN, Ebru ve GÜVEN, Ahmet. “Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”. **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi.** S.1, 2007.

TALAT ARSLAN, Nagehan. “Yönetimde Açıklık ve Gizlilik”. **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi,** S. 1. 2010. s.179-181.

TAN, Turgut. **İdare Hukuku.** Ankara: Tuhan Kitabevi. Eylül 2011.

TAŞKESEN, Reha. **Avrupa Birliği Hukuku’nun Türk İdare Hukuku’na Etkisi** (Yüksek Lisans Tezi). Ankara. 2008.

- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE). **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**. Ankara: TODAİE Yayınları. 1991.
- TUNÇ, Hasan. **Anayasa Hukuku**. Ankara: Gazi Kitabevi. Kolay Hukuk Serisi:1. 2005.
- TUNÇ, Hasan ve BİLİR, Faruk. **Anayasa Hukuku**. Ankara: Gazi Kitabevi. Kolay Hukuk Serisi: 1. 2005.
- TUNÇ, Hasan ve BİLİR, Faruk. **Anayasa Hukuku Uygulamaları**. 3. Baskı. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. 2005.
- UÇKAN, Özgür. “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”. <http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=comicontent&view=article&id=27:e-devlet-e-demokrasi-ve-e-yoenetiim-modeli&catid=7:makaleler&Itemid=21>. (E.T. 21.10.2011).
- ÜÇKUYU, Mustafa. **İngiltere ve Galler’de Uygulanan Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi’nin Türkiye’ye Uygulanabilirliği**. Ankara. 2010. Yüksek Lisans Tezi.
- YAPICI, Havvana. **Avrupa Bütünleşmesinde Demokrasi Açığı Sorunu ve Ulusal Parlamentoların Rolü (The Democratic Deficit Problem and Role of National Parliaments in the European İntegration Process)**. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir. “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”. **T.İ.D.**, Yıl:76, Sayı:444, Eylül, 2004, ss.1-35
- YAYLA, Atilla. **Siyaset Teorisine Giriş**. 1. Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi. Mart 1998.
- YAYLA, Yıldızhan. **İdare Hukuku**, 1. Bası. İstanbul: Beta Yayıncılık. Eylül 2009.
- YASİN, Melikşah. “İdari Makamlara Bilgi Verme Yükümlülüğü”. **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Ocak 2005. S. 4.
- YILDIRIM, Turan. YASİN, Melikşah. KARAN, Nur. ÖZDEMİR, H.Eyüp. OKAY TEKİNSOY, Özge. ÜSTÜN, Gül. **İdare Hukuku**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. 2. Baskı. Mart 2011.
- YILDIRIM, Turan. “Türkiye’nin İdari Teşkilatı”. **İdare Hukuku**. Yıldırım vd., 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. Mart 2011.
- YILMAZ, Abdullah. “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”. **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal**

Bilimler Enstitüsü. s.13-24. <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/215-240.pdf>.

YILMAZ, Ümit. **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni ve Türkiye'nin Uyumu** (Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli. 2006.

YILMAZOĞLU, Maviye. **Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkının İstisnaları** (Yüksek Lisans Tezi). Ankara. 2009.

YÜKSEKLİ, Başak. **Bilgi Edinme Hakkı Yasası'na Göre Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görevleri**. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2008, s.101.

YÜKSEL, Cüneyt. "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri". **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**. Sakarya: Sakarya Üniversitesi. İİBF. 18-19 Kasım 2005.

www.g8.fr.

www.memurlar.net/Enduser/haberlistesi, 24.05.2004.

www.oecd.org

www.seffaflik.org/Detayitr.asp?MenuID=68&GID=65&sayfa=TI Raporları.

www.transparency.org.

www.unece.org.