



Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi

Hüsamettin İNAÇ*
Feyzullah ÜNAL**

Özet: Demokratik ülkelerde bireyin yönetime katılmasının ve yönetimin etkili denetiminin bir aracı olarak görülen yönetimde açıklık, Türk kamu yönetiminde uzun yıllar sınırlı bir şekilde uygulanmış ve geliştirilmiştir. Bu çalışmada, son yıllarda dünyadaki gelişmelere koşut olarak, Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde yönetimde açıklığa verilen önem sorgulanmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi geleneksel olarak yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiş iken son dönemde yapılan hukuki düzenlemelerle yönetimde açıklık uygulamalarının düzeyinin hangi seviyeye geldiği ve yeterli olup olmadığı, ne tür önlemlerin alınması gerektiği ortaya konulmaktadır. Çalışmada, Türk kamu yönetiminde yönetimde açıklığa verilen önem ve uygulanma düzeyi yeni yasal düzenlemeler dikkate alınarak ortaya konulmakta, yönetimde açıklığın artırılması için öneriler getirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, denetim, açıklık, gizlilik, bilgi edinme hakkı

The Importance And Application Level Of The Managerial Transparency Within Inspecting Of The Public Administration In Turkey

Abstract: The managerial transparency which has been perceived as the effective tool of the inspection and individual participation in democratic countries has been implemented restrictedly in Turkish public administration for years. In this study, in parallel with the recent developments within the world, the significance of the managerial transparency within inspecting of the public administration in Turkey has been investigated. Traditionally, while Turkish public administration has been organized depending upon the principles of secrecy and official secret, this study has been attempted to put forward the level of the transparency as a result of recent legal regulations in administration and its adequacy and necessary precautions to be taken. In this study, Turkish public management has been explained in convenience with the significance and the application level of the managerial transparency within inspecting of the public administration in Turkey and offered new proposals to increase the transparency in administration as well.

Keywords: Public management, Transparency, Secrecy, The right of obtaining the information

GİRİŞ

* Yrd. Doç. Dr. Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

** Araş. Grv. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi

Günümüzde modern devletin gelişmesiyle birlikte, kamu yönetiminin faaliyetleri de gittikçe artan bir önem kazanmaktadır. Devletin klasik görevleri dışında yeni görevler üstlenmesi, toplumdaki birey ve grupları, kamu yönetiminin fonksiyonları ve hizmetleriyle sürekli bir şekilde karşı karşıya getirmektedir. Yönetimin fonksiyonlarının artması, yönetimdeki hizmet kalitesinin artırılması gereğini zorunlu kıldığı kadar, yönetilenlerin devlete karşı korunmasını da kaçınılmaz bir zorunluluk haline getirmektedir.

Yönetimin denetlenmesi, yönetimin bir fonksiyonu olarak süreklilik arz etmektedir. Kamu yönetiminin gelişmesiyle birlikte yönetimin artan fonksiyonlarının hukuka ve halkın ihtiyaçlarına uygun olmasını sağlamak için sürekli olarak ve etkin şekilde denetlenmesini gerektirmektedir. Kamu yönetiminin klasik denetimi yanında, yönetilenler eliyle denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yönetilenlerin, yönetimin faaliyetlerinden haberdar olmaları, bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmeleri, yönetime karşı duydukları güvenin artmasını sağlayabileceği gibi, yönetilenlerin yönetime katılması ile denetim daha etkin bir hale gelebilecektir.

Yönetimde açıklık düşüncesi ve uygulamalarının, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlaması ile birlikte, İsveç, ABD ve Fransa gibi gelişmiş demokratik ülkelerde yönetimde açıklık yasal ve yapısal zemine oturtulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de ise yönetimde açıklık yıllardır özlemi duyulan siyasi bir slogan olmuş henüz yeni uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin denetlenme yöntemlerinden biri olan yönetimde açıklığın Türkiye'de Kamu yönetiminin denetlenmesinde taşıdığı önem ve uygulanma düzeyi en son yasal düzenlemeler de dikkate alınarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bunun için de, Kamu yönetiminin denetlenmesinin gereği ve yöntemleri üzerinde durulacak, yönetimde açıklığın kavramsal ve kuramsal çerçevesi belirlenerek, ülkemizde yönetimde gizlilik ve açıklık uygulamalarının seviyesi tespit edilmeye, alınması gereken önlemler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ GEREĞİ VE DENETİM YÖNTEMLERİ

Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Gereği

Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcı bir elemanı olarak, istenilen bir şeyi, bir amacı, istenilen biçime uygun olarak, gerçekleştirmeye yardım etmektedir. Denetleme sayesinde yapılması doğru olmayan ve yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmasına engel olunabilmektedir. Yine, denetleme sayesinde, amaçların belirlenen doğrultuda gerçekleştirilmesi imkanı

doğmaktadır. Bunun yanında, denetleme, işlerin kabul edilen plana, verilen emir ve talimatlara ve saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini belirlemeye yaramaktadır. Denetlemenin amacı, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek ve bunların tekrar etmesine engel olmaktır. Denetleme gereken düzeltme tedbirlerinin alınmasını zorunlu kılmaktadır. (Eryılmaz, 2000: 301)

Kamu yönetiminin genişlemesiyle birlikte, yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik kazanması onun faaliyetlerinin sürekli olarak denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin, hem yapısal yönden kaynaklanan, hem de memurların tutum ve davranışlarından kaynaklanan denetim ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yapısal yönü, sürekli bir şekilde büyüyen, genişleyen harcamaları artan ve birbirleri ile irtibatsız bürolardan oluşmaktadır. Kamu yönetimin ikinci yönü ise, memurların davranışlarıyla ilgilidir. Memurlar, kendilerine yasalarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıkmaları ve kendi kişisel değerlerine göre hizmet yürütmeleri nedeniyle sıkça eleştirilmektedir. (Tortop, 1974: 27) Kamu yönetimin yapısından ve onun çalışanlarından kaynaklanan sorunların çözülmesi, kamu yönetiminin daha iyi denetlenmesini gerektirmektedir.

Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Denetim Yöntemleri

Kamu Yönetiminin geliştirilmesi ve daha etkin kılınabilmesi, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulunabilmesi için, çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesi gerekmektedir. Kamu yönetimin denetlenmesinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bu denetim yöntemlerini “siyasi denetim, idari denetim, ombudsman denetimi, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık” (Eryılmaz, 2000: 302) olmak üzere altı grupta toplamak mümkündür.

Siyasi Denetim

Kamu Yönetiminin siyasi denetimi genel olarak yaşama organı tarafından yapılmaktadır. Bu denetimin yolu ve yöntemi, Anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yasama organı, yönetimi dolaylı olarak hükümet veya bakan aracılığı ile denetlemektedir. (Gözübüyük, 1989: 232) Yasama organı, kurulmasına müsaade edeceği teşkilat, personel, ödenek ve genelde bütçe ile ilgili kanunlarla idareyi dışardan denetim altında tutmaktadır. Parlamentodaki çeşitli komisyon ve komitelerin yapacakları araştırmalar, parlamento soruşturmaları, parlamento üyelerinin bakanlara soru sormaları siyasi denetimin örnekleridir. (Aktan, 1989: 138) Siyasi denetim olgusu, her ülkede farklılıklar göstermektedir.

Türkiye’de, yasama organının hükümeti denetleme aracı olarak 1982 Anayasası soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru olmak üzere toplam beş yol öngörmüştür. Bunların ilk üçü hükümetin düşmesine yol açmayan usullerdir. Bu nedenle etkililikleri oldukça sınırlı olmaktadır. Meclis soruşturması usulü, Başbakanın veya bir bakanın düşmesine yol açabilmektedir. Ancak, meclis soruşturması usulü, Başbakan ve bakanların siyasi değil, cezai sorumlulukları ile ilgili olduğu için, Yasama organının hükümeti siyasal anlamda denetlemesine imkân vermemektedir. Türkiye’de, Yasama organının, Hükümeti siyasal anlamda etkili bir şekilde denetlemesinin ve Hükümetin Yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğunu gerçekleştirmenin tek yolu gensoru olmaktadır. (Gözler, 2001: 268)

Siyasi denetim, merkezde yasama organı tarafından yapılırken, yerel düzeyde, yerel yönetim kuruluşlarının organları, yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını çeşitli şekilde siyasi denetime tabi tutmaktadırlar. (Tortop, 1974: 32) Bu tür denetim, yerel yönetimlerin seçilmiş organları tarafından yapılmaktadır.

İdari Denetim

İdari Denetim çeşitli biçimlerde yürütülebilmektedir. Bir kamu kuruluşu kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kuruluşlarının kendi kendini denetlemesine “iç denetim”, kamu kuruluşlarının başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim” denilmektedir. İç denetimin en belirgin örneği “hiyerarşik” denetim, dış denetimin en belirgin örneği ise “vesayet” denetimi olmaktadır. (Gözübüyük, 1989: 228)

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üstlerin astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve görev yerlerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır. Hiyerarşik üstler, emri altında bulunan personelin işlemlerini her zaman denetleyerek onlara yön vermek durumundadırlar. Hiyerarşik üstler, astların işlemlerini, işlem yapılmadan önce denetleyebilecekleri gibi, işlem yapıldıktan sonrada denetleyebilmektedirler. Üstlerin yaptığı bu denetim, hukuka uygunluk denetimi olabileceği gibi, yerindelik denetimi de olabilmektedir. Hiyerarşik denetimde, üstlerin, astlarını denetleyebilmesinde yasal bir dayanağa da gerek yoktur. (Eryılmaz, 2000: 309). Üstler, bu denetim yetkisine kendiliğinden sahip bulunmaktadır.

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucu olarak yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir. (Eryılmaz, 2000: 309) Vesayet denetimi, merkezi idare kuruluşları veya makamları tarafından yapılmaktadır. Vesayet denetiminin yapılabilmesi için, yasal bir dayanağa gerek vardır. Hiyerarşik denetimde olduğu gibi yasal dayanaktan yoksun bir denetim yapılamamaktadır.

Vesayet denetimi ile, merkezi idareye, yerel yönetimlerin organlarının, kararlarının, eylem ve işlemlerinin üzerinde denetim yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki, yerel yönetimlerin karar ve işlemlerini uygun bulma, erteleme yâda iptal etme şeklinde kullanılmaktadır. (Nadaroğlu, 1994: 26) Vesayet denetiminin, amacına uygun olarak hukukilik denetimi ile sınırlandırılması, yerindelik denetimine dönüştürülmemesi gerekmektedir.

Ombudsman Denetimi

Ombudsman, aslı İsveç’ce eski bir sözcük olup, “temsilci, sözcü, delege, avukat, görevli, koruyucu” anlamlarına gelmektedir. (Schwarzler, 1992: 1; Al-Wahab, 1979: 19; Ataman, 1997: 779) Ombudsman, “yönetimin eylem ve işlemleri sonucu doğan şikâyetleri soruşturarak haklı gördüklerine çare arayan özel bir kamu görevlisi” (Pugh, 1978: 132) olarak tanımlanmaktadır.

Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın şikâyetlerini götürdüğü özel bir büro yada özel bir memuru anlatmaktadır.(Pickl, 1986: 37) İdare ile halk arasında bir tür ara bulucu olan ombudsman, bağımsız bir kamu görevlisi olarak, halkın idareye olan şikâyetlerini dinlemekte, araştırma ve soruşturma yaparak bunun sonucunu ilgililere ve kamuoyuna duyurmaktadır.

Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur.” (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195) Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamak için “ombudsman” denilen dilimize “kamu deneticisi” olarak çevrilebilen bir kuruma yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo – Sakson ülkelerinde kullanılmaya başlayan bu kurum ile idarenin eylem ve işlemleri denetlenmektedir. Ombudsmanın yetki alanı, ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç ve Finlandiya’da idarenin yanında mahkemeleri de denetleme yetkisine sahipken, İngiltere’de sadece genel idarenin denetimini yapmakta, yerel yönetimlerin denetimi ombudsmanın denetim yetkisi dışında kalmaktadır. (Gözübüyük, 1989: 234) Yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu ayrıca yerel yönetim ombudsmanları bulunmaktadır.

Ombudsman idarenin yargı denetiminin gelişmediği, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde gelişmiş bir kurumdur. Ombudsman yetkisini parlamentodan almakla birlikte moral olarak büyük bir otoriteye sahip bulunmaktadır. Doğrudan doğruya meclise başvurabilmekte, idarenin hukuka uyguladığını sağlamak için kamuoyuna çağrıda bulunabilmektedir. Günümüzde geleneksel yargı denetimi sistemini tamamlama yolunda önemli gelişmeler kaydetmektedir. (Tortop, 1974: 39) Halkın yönetime karşı korunmasında önemli görevler üstlenmiş bulunan ombudsman kurumu, ülkemizde uzun çabalar sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı altında uygulamaya sokulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu, gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere oluşturulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapmaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında kalmaktadır.

Yargı Denetimi

Demokratik bir toplumda, yönetimin kendisini hukuk kuralları ile bağlı kabul etmesi, hukuk kurallarının dışına çıktığında kendini bir yaptırım karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucu olmaktadır. Yönetim ile yönetilenler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların ortadan kaldırılmasında en etkili yol, yargı yerlerinin yönetimin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmaları olmaktadır. (Gözübüyük, 1989: 235) Yargı denetimi, yönetilenleri devlete karşı koruyan, yönetimi hukuk sınırları içinde faaliyet göstermeye zorlayan bir denetim türü olmaktadır.

1982 Anayasası'nın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinden biri hukuk devleti olmasıdır. Yönetimin tesis ettiği bütün eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması, hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini teşkil etmektedir. Anayasanın 125. maddesinde ise, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu

hüküm altına alınmıştır. Yönetimin yargı denetimine tabi olması, yargının yönetime müdahalesi anlamına gelmemektedir. Yönetimi hukuka bağlı kalmaya, yönetilenlerin haklarını gözetmeye özen göstermeye sevk etmenin bir yolu olmaktadır. İdarenin yargısal denetiminin en önemli amacı, idarenin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Yönetimin yargısal denetimi ile yönetimin keyfi davranışları için önleyici tedbirler almak ve idare edilenlerin haklarını teminat altına almak hedeflenmektedir.

Yönetimin yargısal denetimi yapılırken, yargı yerlerinin, hukukilik denetiminin ötesinde yerindelik denetimi yapmaması gerekmektedir. Yargı yerlerinin, idarenin takdir hakkını ortadan kaldıracak şekilde, yönetsel işlem niteliğinde karar vermekten çekinmesi gerekmektedir.

Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bu ortak menfaatlerini gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır. Baskı grupları, amaçlarına ulaşmak için çeşitli faaliyetler yapmakta ve bu amaçla değişik yöntemlere başvurumaktadırlar. Baskı grupları devlet dairelerinin yürüttüğü faaliyetlerle ilgilenmekte ve üyelerini bu faaliyetlerden haberdar ederek kamu politikasının oluşturulmasını ve yürütülmesini etkilemeye çalışmaktadırlar. Doğrudan doğruya yönetimi etkilemeye çalıştıkları gibi, dolaylı olarak da kamu oyunu etkilemeye çalışmaktadırlar. (Eryılmaz, 2000: 318–319)

Kamuoyu, dernekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri ve basın gibi araçlarla ortaya çıkmaktadır. Bunların, yönetsel tedbirler, usuller, formaliteler ve çeşitli yükümlülükler karşısındaki tepkileri nazara alındığı ölçüde, vatandaşlarla devlet yönetimi arasındaki işbirliği ahenge kavuşmaktadır. Hür ve tarafsız olan bir basın, halka hizmet etmeyi iyi bir görev kabul eden devlet örgütü için önemli bir yardımcı unsur olmaktadır. (Tortop, 1974: 48-49) Basın, halkın isteklerinin devlet yönetimine aktarılmasında önemli bir aracı kurum oluşturmaktadır.

Gücünün farkında olan, uyanık bir kamuoyu, yönetimi denetlemede etkili bir araç olmaktadır. Kamuoyunun gücünün ve etkisinin yönetim tarafından bilinerek kabul edilmesi, yönetimin kanunlara aykırı hareketlerini kısıtlamakta, yönetimin diğer denetleme yollarına duyulan gereksinimini azaltmaktadır. (Tortop ve diğerleri, 1999: 189)

Yönetimde Açıklık

Kamu yönetiminin denetiminde en etkili denetimin yönetilenler eliyle yapılabileceği genellikle yaygın bir şekilde kabul görmektedir. Yönetimde açıklık, yönetime katılma, kamu yönetiminin temsil niteliğinin geliştirilmesi gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin çağdaş araçlarını oluşturmaktadır. (Eryılmaz, 2000: 321) Kamu yönetiminin, yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracı olan yönetimde açıklık çalışmamızın bundan sonraki bölümünde ele alınacaktır.

KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK GEREKSİNİMİ VE AÇIKLIĞIN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Genellikle vatandaşlar etkili, ekonomik ve kolay ulaşılabilir, girilebilir bir devlet ve kamu hizmeti talep etmektedirler. Bir ülkede, yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlarla yönetim arasında iyi ilişkiler kurulması, devletin daha iyi işlemlerini sağlamaktadır. İyi işleyen bir devlet sisteminde vatandaşların şikâyetleri azalmakta, yargı organlarının iş yükü azaldığı gibi, yönetim makamları daha huzurlu çalışma imkânına kavuşmaktadır. Bunun yanında, denetim organlarının da işleri hafifletmekte, denetimdeki etkinlikleri artmaktadır. Devletin iyi örgütlenmemiş olması, yetki görev ve sorumlulukların belirli ilkelere göre belirlenmemiş olması, şikâyetlerin artmasına sebep olduğu gibi denetim organlarının yükünü de arttırmaktadır. Oysa, iyi yönetimden amaç, yönetimin temiz toplum ve ahlak kurallarına uygun olarak işlemlerini sağlamaktır. (Tortop,1998: 15) Bunun içinde, yönetimde açıklığı sağlamak zorunlu bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetimde Açıklık Kavramı

Açıklık, “eski ifadesiyle ‘aleniyet’ ”, “alenilik” ve “aşıkâr”, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde meydana olması demektir. Açıklık, aynı zamanda berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamlarına gelmektedir. (Fındıklı, 1996: 103) Açıklık kavramı, yönetim biliminde “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “açık yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir. (Eken, 1994: 25) Ancak, bu çalışmada daha çok, yazımızın başlığına da uygun olması nedeniyle “yönetimde açıklık” kavramı esas alınacaktır.

Yönetimde açıklık konusu, yönetimlerin denetim başarısı açısından büyük bir önem taşımaktadır. Yönetimler, yaptıkları faaliyetleri kamuoyuna açıkça aksettirdikleri, vatandaşları bilgilendirdikleri ölçüde halkın takdirini ve desteğini kazanabilmektedirler. Bu nedenle, yönetimde açıklık ve aydınlık, kişiler için olduğu kadar yönetimler için de bir hedef olmak zorundadır.

Yönetimde açıklık, aynı zamanda katımlı yönetimi de ifade etmektedir. Açık yönetimlerde halk kendisini ilgilendiren kararların alınmasında söz sahibi olabilmektedir. Yönetimde açıklık, yönetimde güvenin, güvenliğin, dürüstlüğün, hatta başarının bir ifadesi olmaktadır. Diğer taraftan, yöneticilerin yaptığı işlemler hakkında halka hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara açık olması demektir. (Fındıklı, 1996: 103-104) Yönetimde açıklık gerçekleştirilebildiği ölçüde, yönetime katılma da daha kolay gerçekleşebilecektir.

Yönetimde açıklık, kamu yönetiminin kendine çeki-düzen vermesini gerektiren temel değerlerden birisi olması nedeniyle, idari reform hareketlerinin üzerinde yoğunlaştığı bir eksen meydana getirmektedir. Bu eksen bizi, toplumun göz önünde çalışan ve toplumla bütünleşmiş yeni bir yönetim sisteminin oluşumuna götürmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin, kendisinden korkulan değil, kendisine güvenilen bir işleyişe sahip olması için, kendisini çevresine açması ve kamuoyunun gözü önünde çalışması gerekmektedir. (Eken, 1994: 40).

Yönetimde Açıklığın Unsurları

Yönetimde açıklığın başlıca üç unsurunun olduğu kabul edilmektedir. (Özay, 2002: 2-5) Bunlardan birincisi, yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu usulün sadece belli işlem türleri için değil bütün yönetsel muameleler için geçerli olacak bir “genel idari usul” olması da yönetimde açıklık için zorunlu olmaktadır. Çünkü ülkemizde “kamulaştırma”, “ihale” ve “vergi” gibi bazı işlem ve kararlar açısından böyle bir “usul” özel kanunlarda öngörülmüşse de, yönetimin genel düzenleyici işlem ve kararları ile birey işlemleri yaparken uyması gereken “usul” belli değildir. Bu yüzden, yönetimin bütün işlemlerini yaparken uymak zorunda kalacağı “usul” kurallarının genel ve tek bir kanunla belirlenmesi ve herkes tarafından bilinmesi gerekmektedir. Nitekim böyle bir yasa 1925 yılında Avusturya’da yapılmış ve birçok batılı ülkeye örnek teşkil etmiştir.

Yönetimde açıklığın ikinci unsuru, “bilgi edinme özgürlüğü”dür. Genel idari usul yasaları kamu yönetimi elindeki bilgilere ulaşabilmek imkânının bulunmadığı yerlerde pek bir anlam taşıyamaz. Bununla birlikte “bilgi edinme özgürlüğü”nün de sağlanması gerekmektedir. Türkiye’de bilgi edinme hakkı ile ilgili yasal düzenlemeye gidilmesine rağmen genel bir “idari usul” kanunu henüz bulunmamaktadır.

Yönetimde açıklığın üçüncü ve son unsuru ise, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların “aleni” yani açık olarak yapılmasıdır. Amerika Birleşik

Devletleri 1974 – 1976 yılları arasında sisteme adını veren “ Gün ışığında Yönetim” yasasını çıkarmıştır. Bugün Amerikan yönetim sisteminde sadece önceden belli edilmiş “usul” ile bilgi ve belgelere ulaşabilme olanağı değil bunun yanında halkın toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilme, görüş açıklayabilme olanağı da bulunmaktadır. Amerikan yönetim sisteminin üstünlüğü de burada yatmaktadır.

Yönetimde Açıklığın Nedenleri

Kamu otoritelerinin, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta artan müdahalelerinin yanında, kendini eskiye göre daha duyarlı hisseden bireylerin yönetimin işleyişi konusunda bilgi sahibi olma talepleri yönetimde açıklığı gerektirmektedir. Kamu otoritelerinin ekonomik ve sosyal hayatın bütün sektörlerine yaptıkları müdahalelerin sebebini bilmek, bu müdahalelerin olumsuz etkilere yol açmasını önlemek ve tedbirler almak günümüz insanının temel sorunu ve ilgi merkezi haline gelmektedir. Bunun yanında toplumda eğitim ve kültür düzeyindeki değişmelerle birlikte, iletişim tekniklerindeki gelişmeler, insanların başka ülkelerdeki uygulamaları görmelerini ve bunları kendi sistemleriyle karşılaştırma fırsatı vermektedir. Bunun sonucu olarak da, kendi yönetimlerinin açık ve sempatik bir yönetime doğru değişimini talep etmektedirler. (Eken, 1994: 41-42)

Liberal toplum anlayışının gelişmesiyle birlikte, her alanda genişleyen özgürlükler bireyin yönetimin faaliyetlerini denetlemesi isteğini artırmaktadır. Dolayısıyla, vatandaşlar ödedikleri vergilerin yönetim tarafından nasıl kullanıldığını, kendi yaşam standartlarının iyileştirilmesi konusunda nelerin yapıldığını bilmek istemektedirler. Bunun içinde, yönetimde her şeyin “aleni” yani açık olmasını istemektedirler.

Yönetimde Açıklığın Yararları

Yönetimin faaliyetlerinin birey tarafından açıkça izlenebildiği, resmi bilgi ve belgelere kolayca ulaşabildiği, yönetimin işlem ve kararlarında herkesin bildiği belli bir usulün uygulandığı bir yönetimin muhakkak ki bir çok faydası bulunmaktadır. Yönetimde açıklık sadece yönetilenler açısından değil aynı zamanda yönetim fonksiyonunu gerçekleştirenler ve yönetimi denetleyenler açısından da yararlar sağlamaktadır. Yönetimde açıklığın yararlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

Karar alma sürecinde çeşitli ölçülerde açıklığa gidilerek, tek taraflı karar alma gücü, mukabil bir ağırlıkla dengelenirken; kamu otoriteleri hem daha sağlıklı karar alma ortamına ve imkanına sahip olacak, hem de kararın alınıp sürecini görebilen, izleyebilen, karara katılabilen bireyin, yönetime karşı güveni artacak, kapalı karar yöntemlerinin yol açtığı bir takım hastalıklarla

soru işaretleri, kuşku, söylentiler, olumsuzluklar ve yıpratma nedenleri azalacak veya önemli ölçülerde kalkacaktır. (Güran, 1982: 102)

Yönetimin karar alma süreci ve yapılacakların önceden kanunlarla belirlenmesi ile elinde bulundurduğu ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzen, her şeyden önce hukuk devletinin temeli olan yasallık ilkesini gerçekleştirmekte, böylece bireysel çıkarlar korunarak kamu yararı amacına daha kolay ulaşabilmektedir. (Özay, 2002: 5)

Açık yönetim, halka hesap verme zorunda olduğu için hizmette “kalite” unsuruna önem verecektir. Açık yönetim, halkın, denetim, değerlendirme ve duyarlılıklarına karşı açık olması nedeniyle, daha dikkatli ve hesaplı çalışacaktır. (Fındıklı, 1996: 108)

Yönetimde açıklık, kamu makamlarının, kapalılığın özendirilebileceği hukuk kurallarının dışına çıkma amacını ve eğilimlerini azaltıcı, önleyici bir rol oynarken, yargısal denetime giden işlem oranında ve işlemlerin iptal edilmesi ihtimalinde de düşme görülecektir. (Güran, 1982: 103)

Açık yönetimde her şey halka açık bir şekilde yapıldığı için “yolsuzluk” ve “yozlaşmalar”, “kirlenme” ve “kilitlenmeler”, “tıkanıklık” ve “muğlâklık” olmayacak ve en azından asgari seviyeye indirilebilecektir. (Fındıklı, 1996: 108)

Yönetimde açıklık, yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesini sağlayarak, vatandaşların yönetsel faaliyetler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilmesine zemin hazırlamaktadır. (Eken, 2005: 115) Dolayısıyla, yönetimde açıklık yönetilenleri hem yönetime katılma hem de yönetimi denetlemeye sevk ederek yönetim ile yönetilenler arasında iyi ilişkilerin kurulmasına ve yönetime olan güvenin artmasına sebep olmaktadır.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GİZLİLİK VE AÇIKLIK UYGULAMALARININ DÜZEYİ

Ülkemizde kamu yönetimi, uzun yıllar boyunca yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlenmiş, Kamu yönetimi gizlilik ve resmi sır, genel bir kural, açıklık ise istisna olmuştur. (Çımat, 1997: 19) Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer idari tasarrufların açıklanmaması anlamına gelmektedir. Gizlilik ile yönetimin kendi iç çevresi kadar dış çevresindeki kişi ve kuruluşlara karşı yürüttüğü politika anlaşılmaktadır. Dışa kapalılık ise, yönetimin hizmet yürüttüğü halka karşı duyarsız davranmasıdır. (Karaman ve Atak, 1996: 111)

Dünyada yaşanan modernleşme ve globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara alternatif olarak yönetilenlerin daha fazla yönetime katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından bilinebildiği şeffaf yeni bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. (Sezer ve Kargın, 2002:209) Ülkemiz kamu yönetiminde de gizlilik genel bir kural olmaktan çıkarılmış olup, kamu yönetiminde yönetimde açıklık uygulamaları yaygınlaştırılmaktadır.

Türk Kamu Yönetiminde Gizlilik Uygulamaları

Pek çok ülkenin yönetimine egemen olan gizlilik ilkesi, Yönetimi içine girilmez kılmakta ve dolayısıyla yönetilenleri yönetimden uzak tutmayı kolaylaştırmaktadır. (Acar, 1998: 19) Yönetimin sahip olduğu bazı bilgi ve belgelerin (örneğin ülkenin savunması ile ilgili) tümüyle kamu oyuna sunulması söz konusu olmamaktadır. Bu türde gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi gereken bilgi ve belgeler dışında, demokratik bir devlette, açıklık ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması gerekmektedir. (Aktan, 1992: 47)

Fransa'da 17 Temmuz 1978 tarihli yasa, yönetsel dokümanlara müracaat hakkını genel kural haline getirirken gizliliği istisna olarak kabul etmektedir. Yasanın 6. Maddesine göre ulusal güvenlik, özel yaşamın gizliliği vb. konularda sınırlamalar getirilmektedir. Bunların dışında kalan bütün dokümanlara başvurma hakkını tanımaktadır. (Şengül, 2000: 181–182) Ülkemizde Kamu Yönetimindeki gizliliği esas alan hukuki düzenlemeler başlıca, Türk Ceza Kanunu (2004 Tarihli 5237 sayılı Kanun), Devlet Memurları Kanunu (1965 tarihli ve 657 Sayılı Kanun), Ceza Muhakemesi Kanunu (2004 tarihli ve 5271 sayılı Kanun), Devlet İstatistik Kanunu (2005 tarihli ve 5429 Sayılı Kanun), Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990 tarihli ve 3628 Sayılı Kanun) ile Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği (1990 ve 20491 tarihli Resmi Gazete) ile temellendirilebilir. (Karaman, 2000: 47) Görüldüğü gibi ülkemizde gizlilik ile ilgili bir hayli yasa mevcuttur. Dolayısıyla kamu yönetimimizde gizlilik ilkesinin hala önemli ölçüde uygulandığı görülmektedir. Ülkemizdeki mevzuat açısından gizlilik kısaca şu şekilde incelenebilir:

Türk Ceza Kanunu'ndaki Düzenlemeler

Türk Ceza Kanunu'nun 239., 258., 329., 330., 336. ve 337. 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 düzenlemektedir.

Türk Ceza Kanunu’nun 239. 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. 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 açıklamalarını ifade etmektedir. TCK’nin 329. ve 330. maddeleri ile 336. ve 337. maddelerine göre ise; devletin güvenliği veya iç veya 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 değerlendirilmektedir. Bunların yayımlanması, açıklanması ve casusluk amacıyla kullanılması suç sayılmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu’ndaki Düzenlemeler

DMK’nun 15. 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’ nun 31. Maddesi ise, devlet memurlarının kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamaktadır. 31. Maddedeki “kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgiler” belirsiz bir nitelik taşımaktadır. (Çımat, 1997: 22) Dolayısıyla, bu ifade geniş bir şekilde yorumlanmaya ve gizliliğin kapsamının genişletilebilmesine her zaman uygun bir zemin hazırlayabilecektir.

Vergi Usul Kanunu’nun Getirdiği Düzenlemeler

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun Vergi Mahremiyeti başlıklı 5. 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 nef’ine 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 işleyen memurların cezalandırılmaları hükme bağlanmıştır. Çoğu ülkelerde vergi mükellefleriyle ilgili bazı bilgi ve belgelerin gizliliği düzenlenmektedir. Bu konuda uluslararası bir anlayış birliği vardır. Ancak, gizliliğin kapsamının ne olacağı tartışılmaktadır. (Çımat, 1997: 23)

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Getirdiği Düzenlemeler

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık başlıklı 47.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 suçta açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgileri tutanağa kaydettirecektir. Cumhurbaşkanının tanıklığı söz konusu olduğunda sırrın niteliğini ve mahkemeye bildirilmesi hususunu kendisinin takdir edeceği hüküm altına alınmaktadır.

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, 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.

Türk Kamu Yönetiminde Yönetimde Açıklık Uygulamaları

Ülkemizde yönetimin açıklığını ve yönetilenlerin bilgi edinme hakkını düzenleyen mevzuat yönetim geleneğimiz dikkate alındığında oldukça yenidir. Daha önce çeşitli hukuki düzenlemelerde sınırlı bir şekilde bireysel hakları korumak amacıyla, yönetime bazı şartlar altında bilgi verme yükümlülüğü verilmiştir. Ancak, bu düzenlemelerde genel olarak düzenlenmiş bir bilgi verme yükümlülüğü söz konusu değildir. 1982

Anayasasının “düşünceyi yayma ve açıklama hürriyeti” başlıklı 26. maddesinin birinci fıkrası, herkesin resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak yada vermek serbestliğine sahip olduğunu hükme bağlamış iken, bir sonraki fıkra, kapsamı belirsiz olan devlet sırrı, meslek sırrı ve özel hayatın gizliliğine bağlı sınırlamalar getirmiştir. Ayrıca, Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesi, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile iletme hakkı tanımaktadır. Her iki madde, her ne kadar doğrudan bilgi edinme hakkı ile ilgili değilse de teorik olarak bir anlamda yönetimden bilgi alınabileceğine işaret etmektedir. Fakat, ilgili kanunlarda devlet sırrı ve gizlilik ilkesinin sınırlarının tam olarak belli olmaması, yönetimin gizliliği geniş bir şekilde yorumlaması sonucunu doğurmaktadır. (Çımat, 1997: 25)

Anayasanın 97. maddesine göre (Görüşmelerin Açıklığı ve Yayımlanması), TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler halka açıktır ve tutanak dergisinde tam olarak yayımlanmaktadır. 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 yayımı serbesttir.

Ülkemizde, bütün kanunların, tüzüklerin ve kanunda sayılan yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanması zorunludur. Bu şekilde, devlet temel hukuki faaliyetlerini ve düzenlemelerini halka tanıtmaktadır. Bireysel işlemlerde (kamulaştırma yapılması ile ilgili işlemin malikine tebliğ edilmesi, memurun özlük haklarından haberdar edilmesi gibi) ilgililere tebliğ edilmektedir. Bu yolla, birey, kendisini doğrudan ilgilendiren idari işlemlerden haberdar olmaktadır. (Çımat, 1997: 25)

Türkiye’de yönetimde açıklık alanında ilk ciddi girişim 1991 yılında Türk Ceza Kanunu’nun 141, 142 ve 163’üncü maddelerinin yürürlükten kaldırılmasıyla başlamıştır. Bu maddelerin kaldırılmasından dolayı ne devlet nede toplum herhangi bir zarar görmemiştir. Aksine uygar dünyada toplumun ve devletin saygınlığı artmıştır. Açıklık konusunda diğer bir girişimde, eski Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nda yapılan değişiklikle, polis sorgulamalarında sanıklar, avukat bulundurulabilme hakkına kavuşmuştur. (Fındıklı, 1993: 455) Ancak, ülkemiz kamu yönetiminde açık yönetim için yapılan bu yasal düzenlemeler yeterli olmamıştır.

Türk Kamu Yönetiminde açıklık ilkesinin hayata geçirilmesi ile ilgili önerileri kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan araştırmalarda görmek mümkündür. 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 alınmalıdır.” “Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün koşullarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir.” şeklinde öneri yapılmaktadır. (TODAİE, 1991: 48) Raporunda önerildiği gibi “katılımcı” ve “saydam” yönetim anlayışının Türk Kamu Yönetiminde uygulamaya geçirilmesi kolay olmamıştır. Yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerin ne derece başarılı olacağı da bu yönetim anlayışının benimsenmesine bağlı olduğu söylenebilir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Yönetimde Açıklık

Kamu yönetiminden hizmet talep eden ve kamu hizmetlerinin finansmanına katılan vatandaşların kamu kaynaklarının nasıl ve nerede kullanıldığı, etkili ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek en doğal haklarının başında gelmektedir. Kamu yönetiminin halk tarafından etkili şekilde denetlenmesi öncelikle halkın doğru ve iyi şekilde bilgilendirilmesi ve bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmesine bağlı bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları içinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı:25269), 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.

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 yararlanmaktadırlar. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yer alan 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 idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü bulunmaktadır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde bilgi edinme başvurusunun, dilekçe ile ve istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılması gerekmektedir. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgelerin açıkça belirtilmesi, bilgi edinme başvurusunun, başvuru alan kurum ve

kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olması gerekmektedir. Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilmektedirler. İstenen bilgi veya belge, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilmekte ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilmektedir. Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilân ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamamaktadır. Ancak, yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurulara bildirilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda Bilgi Edinme Hakkının Sınırları açık bir şekilde belirlenmiştir. Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adlî soruşturma ve kovuşturmayaya ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın gizliliğine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler, ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler, tavsiye ve mütalaa talepleri, kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kapsamına dahildir. (mad.15) İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir. Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilmektedir. Kurum içi düzenlemeler hakkındaki bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında kalırken, kurum içi düzenlemelerden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklı tutulmaktadır. Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamında yer almaktadır. Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açık bulunmaktadır. Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hâle gelmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5. maddesi, bilgi edinme başvurularının kurum ve kuruluşlarca bilgi verme yükümlülüğü çerçevesinde yerine getirileceğini hüküm altına almıştır. Kanun, bilgi vermeyi bir yükümlülük olarak görmekte, kurum ve kuruluşların, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü tutmaktadır. Ayrıca, bu Kanuna aykırı diğer kanun hükümlerinin uygulanamayacağı da belirtilmektedir. Ancak, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun diğer kanunların aykırı hükümlerini açıkça belirtmemesi kamu görevlilerini hangi yasal düzenleme hükümlerine uyacakları konusunda tereddütte bırakabilecektir. Dolayısıyla, yapılacak düzenleme ve değişikliklerle karmaşanın ortadan kaldırılması ve yasal düzenlemelerin belirginleştirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Kamu yönetiminin denetlenmesinde, denetim yöntemleri içinde yönetimde açıklık, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren büyük önem kazanmaya başlamıştır. Önceleri, devletin güvenliği, milli savunma, diplomasi, özel hayatın gizliliği, ticari ve mali sırların korunması gibi amaçlarla ortaya çıkan gizlilik ve dışa kapalılık uygulamaları ise, zamanla yönetimin bütün alanlarına yayılmıştır. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık uygulamaları sonucunda yönetilenler, yönetimin faaliyetlerini izleyememekte, resmi bilgi ve belgelere ulaşamamakta, yönetsel kararların alınmasına katılamamaktadırlar. Ancak, yönetilenler yönetimin faaliyetlerini izlemek, kararların alınmasına katılmak, resmi bilgi ve belgelere ulaşmak onu denetlemek istemektedirler. Bunun gerçekleşmesi ise yönetimde açıklık uygulamalarıyla mümkün olmaktadır.

Kamu yönetiminin birçok alanda günlük hayatı düzenleyen hizmetleri, tarihi gelişim içinde toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yapısındaki değişmelerle birlikte sürekli olarak artmaktadır. Kamu yönetiminin yürüttüğü bu hizmetlerin kalitesi ve hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıklar, hizmeti talep eden toplumu doğrudan etkilemektedir. Yönetimin yapısında veya fonksiyonlarını icra eden organlarında ortaya çıkan olumsuzluklar yönetimi ilgilendirdiği kadar onun muhatabı olan yönetilenleri de ilgilendirmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin denetimi, yönetimin geliştirilmesi ve hizmet kalitesi açısından hem yönetim hem de yönetilenler için bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetimde açıklık ile, halkın yönetim faaliyetlerini izlemesi ve kontrol etmesi kolaylaşmakta, buna bağlı olarak ta halkın yönetime olan güveni artmaktadır. Yönetilenlerin kararların alınması sürecine katılması, yönetimin

daha iyi işlemesine ve kararlarının uygulamaya geçirilmeden önce denetiminin yapılmasına olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla, yönetimde açıklık kamu yönetiminin bireyler tarafından denetlenmesine imkan tanımakta denetimde verimlilik ve etkinliğin artmasına katkı sağlamaktadır.

Kamu yönetiminin denetlenmesinde yönetimde açıklık ve katılım etkili birer araçtır. Yönetilenlerin kamu yönetiminin karar ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olması, onları etkilemesi ve denetlemesi için kamu yönetiminin faaliyetlerini kamuoyuna açıkça aksettirmesi ve katılım kanallarını açık tutması gerekmektedir. Ancak, yönetimde açıklık ve katılım imkanlarının mevcut olması tek başına yeterli olmamaktadır. Bunun yanında oldukça gelişmiş bir yurttaşlık duygusu, kentlilik kültürü ve bilinci halkın kamu yönetimine etkili bir biçimde katılmasının ön koşulu olmaktadır.

Halkın yönetime katılma imkanlarının en elverişli olduğu yerel yönetimlerde bile yerel halkın yerel yönetim meclisi toplantılarına ilgisiz kaldığı, toplantılara çok düşük oranlarda katıldığı yapılan araştırmalarda ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi alanında, gelişmiş, yaygın ve sağlıklı kamuoyu denetimi olmadığı gibi, kurumsallaşmış bir demokratik ve bürokratik kültür geleneğinin de bulunmadığı söylenebilir. Bu durum, yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının tek başına yeterli olmadığını, halkın eğitilmesinin ve bilinçli kent kültürüne sahip kılınmasının önemini ortaya koymaktadır. Demokratik ülkelerle uyum sağlamak, halkın yönetime olan güvenini artırmak, yönetimin denetiminde etkinliği gerçekleştirmek için ülkemizde de yönetimde açıklığın yasal düzenlemelerde kalmaması, gerçek anlamda uygulamaya geçirilmesi kaçınılmaz bir zorunluluk teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Acar, Örnek, (1998). *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul
- Aktan, Coşkun C., (1992). *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980–1990 Türkiye Deneyimi*, Alfa Yayınları, İstanbul
- Aktan, Tahir, (1989). *Kamu İdaresi*, 2. Basım, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa
- Al-Wahab, İbrahim, (1979). *The Swedish Institution of Ombudsman*, Liber Forlag, Stockholm
- Eryılmaz, Bilal, (2000). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul
- Gözler, Kemal, (2001). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa
- Gözübüyük, A. Şeref, (1989). *Yönetim Hukuku*, 3. Basım, Sevinç Matbaası, Ankara
- Nadaroğlu, Halil, (1994). *Mahalli İdareler*, 5. Bas., Beta Yayıncılık, İstanbul
- Özay, İlhan, (2002). *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, Alfa Yayıncılık, İstanbul
- Schwarzler, Nikolaus, (1992). *The Austurian Ombudsman (Volksanwalt)*, Public Administration in Austuria, (Ed. Federal Chancellery), Austuria,
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara
- Tortop, Nuri, B.Aykaç ve E. G. İsbir, (1999). *Yönetim Bilimi*, 3. Bas., Yargı Yayınevi, Ankara

MAKALELER

- Ataman, Taykan, (1997). “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl: 3, Sayı: 14, Mart-Nisan, s. 779–789

Çımat, Ali, (1997). “Türkiye’de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık”, *Vergi Raporu, Vergi Denetimleri Derneği Yayını*; Yıl. 5, Sayı: 30, Ağustos – Eylül, s.19–26

Eken, Musa, (1994). “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı. 2, Haziran, s.25–54

Eken, Musa, (2005). “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı:1, Mart, s.113–130

Fındıklı, Remzi, (1993). “Şeffaf Polislik”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 401, Aralık, s.451-468,

Fındıklı, Remzi, (1996). “Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 412, Eylül, s.103–110

Gammeltoft-Hansen, Hans, (1996). “Ombudsman Kavramı”, (Çev.Turgay ERGUN), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı:3, Eylül, s.195-202

Güran, Sait, (1982). “Yönetimde Açıklık”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (SARICA’YA ARMAĞAN)*, Yıl: 3, Sayı: 1-3, s.101-112,

Karaman, Zerrin T. ve Şermin Atak, (1996). “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 412, Eylül, s.111-129,

Karaman, Zerrin T., (2000). “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426, Mart, s.37–53

Pickl, Viktor J., (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform” *Amme İdaresi Dergisi*, Çev.: Turgay Eren, Cilt : 19, Sayı: 4, Aralık, s.37-46

Pugh, Sır Idwal, (1978). “The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice”, *Public Administration*, Vol: 56, s.127-138

RESMİ GAZETE, 24.10.2003, Sayı:25269 , 09.10.2003 Tarih ve 4982 sayılı *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*,

Sezer Yasin ve Naci Kargın, (2002). “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436,Eylül, s.209-225,

Şengül, Ramazan, (2000). “Fransa’da Yönetimsel Açıklık Prensiplerinin Uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978 Tarihli Yasa”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 427, Haziran, s.179–187,

Tortop, Nuri, (1974). “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri”
Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:1 Mart, s.27-50,

Tortop, Nuri, (1998). “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Say. 2, Haziran, s.15–20.