

## Yolsuzluklarla Mücadelenin Yasal ve Hukuksal Çerçevesi

*İl Han Özay*

Yolsuzluk ve kokuşma ile mücadelede en etkin silah “günışığında yönetim”dir. Nitekim dilimizde “güneş girmeyen yere hekim girer” diye çok güzel bir halk deyimini olduğu gibi, Amerika Birleşik Devletleri Federal Yüksek Mahkemesinin en ünlü yargıçlarından Brandeis, “eğer güneş en etkin mikrop öldürücü ise ışık da en iyi koruyucu ve kollayıcıdır” demek suretiyle bu gerçeği en öz ve anlamlı bir biçimde dile getirmiştir.

Yönetimin “kuruluş”u demokratik olabilir, yani kamu görevlilerinin hemen hemen tümü Birleşik Devletlerdeki gibi seçimle işbaşına gelebilirler, ancak bu “işleyiş”in de kendiliğinden demokratik olacağı anlamına gelmez. Öyle ise, kamu yönetiminde işleyişin de demokratik olabilmesinin ilk şartı “saydamlık”tır.<sup>1</sup> Ne var ki “saydamlık” herhangi bir cismin önünden arkasının görünmesi anlamını taşır ve bazen görünen “arka” hiç de güzel olmayabilir.

Kamu hukuku dış görüntüsü özenli ve tertemiz bir yapıya benzer. Bu yapının içi ise hiç bir zaman uyulmamış ilkeler ve uygulanmamış kurullarla doludur.

*Antonio MARONGIU*

Yönetimin kuruluşunun demokratik olması, yani kamu görevlerine seçimle gelmesi ve saydamlık, işleyişin de demokratik olabilmesinin ilk şartıdır, ancak, tek başına yeterli değildir.<sup>2</sup>

İşleyişin de demokratik olabilmesi için :

1 Yönetimin karar alma mekanizmasının, tıpkı yargı ve yasamada olduğu gibi bir usul yasası ile belirlenmesi,<sup>3</sup>

2 Karar alma mekanizmasına ilgililerin aktif bir biçimde ve yetki ile donatılmış olarak katılabilmesi için yönetimin elindeki, doğası gereği gizli kalması gerekmeyen, her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme hakkının sağlanması<sup>4</sup> ve

3 Özellikle kurul halinde karar veren yönetim birimlerinin toplantılarının herkese açık olması ve ilgililerin söz alarak görüşlerini açıklama olanağının bulunması.<sup>5</sup>

Bu üç unsur, hem “demokratik” hem de “saydam”, yani tam anlamıyla bir “Günışığında yönetim”i sağlar ve gerçekleştirir.<sup>6</sup>

Bu teorik çerçeve içinde yapılması gereken ilk iş, idarenin karar alma mekanizma ve sürecini, tıpkı “Yargı”daki gibi bir “usul yasası” ile belirlemektir.<sup>7</sup>

Yukarıda değinilen Amerikan “Government in the sunshine/ Günışığında yönetim” sistemi yaklaşık otuz yıl süren bir deneyim sonucu ortaya çıkmıştır, ama bizim de böy-

le yapmamız gerekmez. Tam tersi, başkalarının deneyimini örnek alıp o tür bir yasal düzenlemeye gitmek en doğru davranış olur. Dolayısıyla, bu usul yasası mutlaka katılımı da sağlamalı ve katılımın etkili olabilmesi için de ilgililerin kamu yönetiminin e-  
lindeki bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesinin yollarını da öngörmelidir.<sup>8</sup>

Ülkemizde şimdi yürürlükteki sistemin yolsuzluklara elverişli bir zemin oluşturmasının nedeni kamu yönetiminin “kapalı kapılar ardında” tek yanlı olarak karar alıyor olmasındandır. Bu mekanizma ve sürece ilgililer ancak “gayrimeşru” yollardan katılabilmekte ve bunun adı da “rüşvet” olmaktadır. Kapalı kapılar ardında, tek yanlı olarak alınan idari kararlar karşısında tek çare yargı yoludur ki, bu da hem bir “hastalık hali” hem de masraflı, külfetli ve ülkenin global ekonomisi bakımından da “antiekonomik”tir. Nitekim, önceden gayrimeşru yollara başvurmayanların birçoğu, haklarını Yargı önünde korumaya çalışacaklarına, sonradan türlü yöntemler ve genel olarak “hediyeler” adı verilen aracı kullanıp “idare”yi karar değiştirmeye “ikna” etmeye çalışmakta ve bunda başarılı da olmaktadır. Önceden verilenle sonradan verilen arasında da aleyhte epeyi bir fark olduğu söylenmekteyse de pratik olarak böyle bir yolu hiç denemediğimden bunun doğruluğu konusunda yemin edemem. Ancak bu işin yolunun yordamının bu olduğunu Mısır’daki sağır sultan bile duymuştur.

Buna karşılık, başta da belirtildiği gibi, ilgililerin karar alma mekanizma ve süreci izleyici olarak değil “yetkiyi paylaşan”lar olarak katılımı ve görüşünün alınması,<sup>9</sup> idarenin elindeki tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkı,<sup>10</sup> sağlandığı ve bağımsız “Yargı” güvencesi altına alındığı<sup>11</sup> taktirde, idareyi ne önceden ne de sonradan gayrimeşru yol ve vasıtalarla, belli kişisel çıkarlar doğrultusunda etkileyip, kamu yararı dışında uygulamalar yapabileceği büyük ölçüde ortadan kalkabilecektir.<sup>12</sup>

Böyle bir sistemi gerçekleştirebilme “demokratik” olduğunu iddia eden bir toplum için hiç de zor olmamak gerekir. Şubat 1992’de Ankara’da Milli Kütüphanede yapılan ve bu tür bir katılımcı demokratik yönetim modelini savunduğu “Anayasa Kurultayı”nda yorumculardan biri, “herkesin işi gücü mü yok ki gidip araştırsın ve görüş açıklasın” demişti. İşin garibi bu zat ünlü bir basın mensubuydu. “Belki” diye cevap verdim: “Ama bunu işgüç edinenler de çıkabilir.”

Zaten bazı düzenlerde demokrasi de “bir kaç iyi adam” sayesinde yaşamaya devam edebilmektedir.

### Notlar:

1. Nitekim bir genel seçimde yazılı basında tam sayfa olarak Sayın Süleyman Demirel’in boy resmi yanında “Karakolların duvarları camdan olacak” sloganı yayımlanmıştı. Ancak, yine aynı günlerde Karadeniz kıyı kesimindeki bir kentte, emniyet görevlilerinin kendileri hakkında bir eleştiri yazısı yazmış bulunan bir kimseyi karakola çağırarak ona gazetenin o nüshasını yedirdikleri haberi de yer alıyordu. Siz duvarları camdan olan bir karakolun önünden geçerken bunu görseniz, belki de ne yedirdiklerini anlamadan adamın etrafında pervane olarak kendisine izzeti ikramda bulduklarını sanırsınız. Hani Hoca’ya “Helada sakız çiğnenir mi” diye sorduklarında verdiği cevap gibi : “Çiğnenir ama dışarı çıkınca ağzınızı oynatmayın, sonra başka bir şey yediğinizi zannederler.”
2. Bunun en güzel kanıtı ABD’dir. Nitekim orada federal düzeyde olanlar hariç yargıçların bile seçimle işbaşına gelmelerine karşın yönetimin işleyişinin de demokratik olabilmesi için çareler ara-

- tırılmış ve biraz sonra anlatacağım bir sistem oluşturulmuştur.
3. Amerika Birleşik Devletlerinde 1946 yılında çıkarılan “Administrative Procedure Act / Yönetmelik Yöntem Yasası”.
  4. “Freedom of Information Act / Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası”.
  5. “Sunshine Act / Güneşli Yasası”.
  6. Bizde usul yasaları, yasama ve yargı dışında her konuda ayrı ayrı olmak üzere sadece vergilendirme ve kamulaştırma ile kamusal ihale alanlarında vardır. Buna karşılık kamulaştırma ve vergi usul yasaları katılım ve açıklığı çok sınırlı bir biçimde sağlamakta, Devlet İhale Kanunu sistemi ise bu konuda biraz daha “güneşli” gibi görünmektedir.
  7. İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda İspanya, İsviçre, 1976’da Federal Almanya, daha sonra Fransa ve İtalya, Birleşik Devletler örneğini izleyerek, yargısal olmayan genel idari usul konusunda yasal düzenlemeler yapmışlardır. İtalya’nın bu kervana en sonra katılmasının nedeni ise idarenin direnmesi olmuştur, zira genel idari usule ilişkin bir yasa “keyfi” davranışa bir ölçüde engel olduğundan kamu yetkililerinin pek de hoşuna gitmemektedir.
  8. Örneğin, Sıddık Sami Onar, belediyede birden fazla imar planı bulunduğunu, eğer sizi yararlandırmak istiyorlarsa bunlardan birini, yok işinizi yokuşa sürmek istiyorlarsa diğerini uyguladıklarını söylüyor. İstanbul nazım planı üzerinde yıllarca çalışmış bulunan İtalyan şehircilik uzmanı profesör Piccinato da bana, belli ölçekli bir takım maketlerin de yapılması zorunluluğundan söz etmişti. Aksi takdirde sadece paftaların anlaşılmasının çok zor olduğunu ve plandaki bazı verilerin farklı biçimde yorumlanabileceğini anlatmıştı. Gerçi bu tür teknik bir güçlük o belgeye ulaşan ilgili için de sözkonusudur, ama hiç olmazsa güvendiği bir uzmanın görüşünü alarak idarenin gösterdiği gerekçenin doğru olup olmadığını sınavabilir.
  9. Bu tür bir katılımın sadece yasadaki öngörülmesi değil, aynı zamanda bağımsız “yargı”nın da güvenesi altında olması gerekir. Örneğin Amerika’da Hudson vadisinde kurulacak bir hidroelektrik santrali için izin verilmesi üzerine, konu “Hudson Nehri Manzarasını Korumacılar Grubu” isimli bir topluluk tarafından, ilgili olarak kendi görüşleri alınmadığı gerekçesiyle, Federal Yüksek Mahkeme önüne kadar götürülebilmektedir. Supreme Court da 1966 tarihli “Scenic Hudson Preservation Conference” kararında, “kamu yararı hiç kimsenin bu arada idarenin de tekelinde değildir; her kim ki kendini bu konuda ilgili görür onun menfaatinin korunması gerekir” diyerek izni, bizim hukuk düzenimizin terimiyle “iptal” etmiştir.
  10. Pek tabii olarak askeri, siyasi ve ticari sırlar sözkonusu ise bunlara ilişkin bilgi ve belgeler herkese verilmez. Buna karşılık ihaleler, imar planları, inşaat izinleri ve benzeri gibi konulardaki bilgi ve belgelerin gizliliği sözkonusu olmamak gerekir. Ülkemizde, ilgililerin bir ölçüde kendilerinin malı olan belgelere ulaşmaları bile idarenin “ihvan”ına bağlıdır. Örneğin üniversitede başarısız olan öğrencilere sınav kağıtlarını göstermek tamamen öğretim üyesinin takdirine kalmıştır. Orta öğretimde de, sınav kağıdını göstermek değil de sadece aldığı notun yüzdesi hakkında bilgi verilmemiş. Bazı bilgi ve belgelere ulaşabilme olanağı bizde basın için bile sınırlıdır. Dikkat edilirse kamusal yaşam bakımından çok önemli ama gizli tutulan bilgi ve belgeler, zaman zaman medyanın eline geçmekte, ünlü bazı sunucular bunları açıklayıp tartışarak büyük skandallar yaratmaktadır.
  11. İtalya’nın efsane savcısı Di Pietro, İstanbul’daki bir söyleşisinde, ünlü “temiz eller” operasyonunun büyük başarıya ulaşmasında ülkedeki dinamik güçler ve kamuoyu kadar “yargı”nın bağımsızlığının da etken olduğunu vurgulamıştı.
  12. Böyle bir sisteme geçildiğinde, idarenin zaten yavaş olan karar alma mekanizmasının daha da yavaşlayacağı eleştirisi ile karşılaşmak mümkündür. Ancak bu yasal düzenlemeyle önlenemez ve hatta süreç hızlandırılabilir. Nitekim bugünlerde İtalya’da yapılan bir reform sayesinde idari muamelelerin hızlanması ve yararlananların eski sıkıntılarının kurtarılması mümkün kılınmıştır.