

## **ENERJİ, KAMUSAL BİLGİLENME HAKKI VE ŞEFFAFLIK**

GÖKHAN CANDOĞAN

Avukat

Elektrik Mühendisleri Odası Hukuk Müşaviri

### **ÖZET**

*Enerji, Kamusal Bilgilenme Hakkı-Şeffaflık, başlığını taşıyan bildiri, öncelikle, özgürlükler hukuku açısından geçerli hak kategorilerinin tanımı verilerek, her hak kategorisine denk düşen devlet anlayışı vurgulanmaya çalışılmış, dayanışma hakları denilen üçüncü kuşak hakların yaşama geçirilmesi ile bilgi edinme/katılma haklarının arasındaki ilişki belirtilmiştir. Bilgi edinme hakkına ilişkin tanımlamalar sonrası, ulusal ve uluslar arası düzeyde bu hakka ilişkin düzenlemelerden örnekler verilerek, ülkemizdeki durumun değerlendirmesi yapılmıştır. Bu hakların kabulüne ilişkin hukuki metinlerin mevcut olmadığı ülkemizde, bu konuda yapılan yasalastırma girişimleri ve akıbetleri aktarıldıktan sonra elektrik enerjisi sektöründe mevcut durumun ne olduğu, bu duruma gelinmesinde bilgi edinme hakkı yokluğunun rolü, idarenin yurttaş haklarını tanıma konusundaki olumsuz tutumu, bilgi edinme ve yönetime katılma haklarını tanımayışı, somut örnekler çerçevesinde belirtilmeye çalışılmış, son olarak da, bu hakların yaşama geçirilmesi açısından yapılması gerekli düzenlemeler üzerinde durulmuştur.*

### **SOSYAL DEVLET, DAYANIŞMA HAKLARI VE YURTTAŞIN ROLÜ**

Dönem dönem politikacılarımızın söylevlerinde yer tutan “şeffaflık” ve buna dayanak olan “bilgi edinme hakkı” çerçevesinde, ülkemizde elektrik enerjisi alanında yapılmaya çalışılanları değerlendirme olanağı sunması açısından, Kongre düzenleyicisi kurumlara teşekkürlerimi ifade ederek tebliğime başlamak istiyorum.

Kanımcı son derece önemli olan ancak, bugüne kadar yüksek bir sesle ifade edilme olanağı bulamamış olan “bilgi edinme hakkı” ve bu hakkın tamamlayıcısı “katılma hakkı”nın ne olduğunu tam olarak anlayabilmek, doğru içerikle tartışabilmek için sosyal hukuk devletinin gelişimi üzerinde durmak gerekmektedir. Bu bağlamda tartışılmadığı ve değerlendirilmediği takdirde içerik ve önemini büyük ölçüde yitirecek olan bu iki

## TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası

tamamlayıcı hak, 21.yüzyılda dünya halkları ve yurttaşlarına hazırlanan yeni role karşı çıkılması açısından önemli mücadele araçları olarak da görülebilir.

Hukuk devleti kavramı, 19.yy.da burjuva toplumunun mutlak monarşilerin kuvvete dayanan devletine karşı savaşımdan doğmuştur. Mutlak monarşiye karşı kendi varlığı ve meşruiyeti için mücadele eden burjuvaların temel ilkesi olan hukuk devleti, hayat, hürriyet ve mülkiyet haklarının koruma altına alınması çerçevesinde gelişmiştir. Temel değerler olan bu hakların korunması, o zaman için bu değerlere karşı saldırı halinde olması olası olan devlete karşı istenilmiştir ve hukuk devleti bunun formülasyonundan ibarettir.

Bu mücadele, hukuk devletinin ve burjuva toplumunun yerleşmesiyle sonuçlanmış, akabinde ise, yepyeni bir durumla karşılaşmıştır. Gelişen teknolojiyle birlikte, endüstri çağına girilmiş, sanayi devrimi gerçekleşmiş ve kara avrurasında toplumsal yaşam kökten sarsıntıya uğramıştır. Bu gelişim ve değişim, kavramların sorgulanmasına, ciddi toplumsal mücadelelere yol açmış ve hukuk devleti kavramı yetersiz kalmıştır.

“Sosyal hukuk devleti” kavramı, yukarıda belirtilen yetersizlik/aşınma sonrası ortaya çıkmıştır. Kitleler, kendileri için söylevden öteye gitmeyen özgürlükleri kullanmanın maddi araçlarını talep ederek mücadele etmişler ve sosyal devleti kabul ettirmişlerdir.

Temel değerleri ve koruma alanı, geniş bağımlı kütelerin çıkarı için, yaşayabilme güvenliği, tam istihdam ve çalışma gücünün korunması olan sosyal devlette, yurttaşların iş sahibi ve dolayısıyla belli bir gelire sahip olabilmeleri asıl amaçtır. Bu amaca ulaşılabilmesi için, hukuk devletinde olduğunun aksine devletin etkin ve müdahaleci olması gerekmektedir.

Hukuk devletinden sosyal hukuk devletine geçişin izleri, hak ve özgürlük kategorilerinin oluşumunda da görülebilir. Birinci kuşak haklar olarak tanımlanan, “kişi özgürlükleri ve siyasal haklar” hukuk devleti aşamasında oluşan, tanımlanan haklardır. Buna karşın, ikinci kuşak haklar olan “iktisadi ve toplumsal haklar”, sosyal devlet ile birlikte düzenlenmiş ve yaşama geçmiş hakları ifade etmektedir.

İkinci paylaşım savaşı sonrası dönemde, ikinci kuşak haklar ve dolayısıyla sosyal devlet de bazı açılardan yetersiz hale gelmeye başlamıştır. Bağımsızlık ve özgürlüklerini kazanan 3.dünya ülkelerinin çabalarıyla sorunların uluslar arası alana taşınması, üçüncü kuşak hakların doğumunu sağlamıştır. Nasıl, kişi hak ve özgürlüklerinin, eşitlik ve toplumsallık ilkeleri yaşama geçirilmeden anlamı olmaması nedeniyle iktisadi ve sosyal haklar kabul edilmişse, bu hakların kullanımının da uluslar arası eşitsizlikler ve çatışmalar, gelişmeyi engelleyici sorunlar giderilmeden kullanılamayacağı gerçeği karşısında “dayanışma hakları” denilen üçüncü kuşak haklar gündeme getirilmiştir.

Bugün, çevre hakkı, gelişme hakkı, barış hakkı ve insanlığın ortak malvarlığına saygı hakkı olmak üzere dört ana temel hak çerçevesinde tanımlanan dayanışma hakları, bir anlamda, sosyal hukuk devletinin geldiği en uç noktayı ifade etmektedir. Bu uç noktanın kavranabilmesi için, hukuk devletinden sosyal hukuk devletine, birinci kuşak haklardan ikinci kuşak haklara doğru gelişimde, devlet-yurttaş ilişkisinin de değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Hukuk devletinde ifadesini bulan temel hak ve özgürlükler ile siyasal haklar açısından devlete düşen rol, müdahale etmemedir. Burjuvazinin aristokrasiye karşı mücadelesinde temel noktayı ifade eden bu haklar, asli olarak devlete olumsuz bir rol yüklemekte, devletin karışmayacağı bir alan yaratmaktadır. Yalnız burada dikkati çeken husus, yurttaşlara düşen herhangi bir rolün bulunmamasıdır. Aristokratlar gibi, toplum içinde azınlıkta kalan bir sınıfı oluşturan burjuvalar, kendilerinin söz sahibi olması için gerekli ve yeterli olan haklar ve usuller üzerinden giderek bu hak sınıfını oluşturmuşlardır.

Buna karşın, özellikle işçi sınıfının mücadelesiyle hukuk sistemine giren, temel hak ve özgürlükler ile siyasal hakların çoğunluk tarafından kullanılabilmesinin maddi temelini oluşturan iktisadi ve toplumsal haklar açısından, devlete olumlu bir işlev yüklenmekte, çoğunluğun çıkarı doğrultusunda ekonomik yaşama müdahale unsuru ön plana çıkarılmaktadır. Bu kategori açısından, devlete düşen rolün değişmesiyle birlikte, yurttaşın konumu da değişmekte ve yurttaş, kitlenin etkisiz/önemsiz bir ferdi noktasından, hak sahibi suje konumuna gelmektedir. Gene de sosyal hukuk devleti açısından bile yurttaşın doğrudan etki sahibi olması söz konusu olmamakta, asli olarak devlet, yurttaş adına hareket etme hak ve yetkisine sahip olmaktadır.

Gelişimin bugün açısından uç noktasını oluşturan dayanışma hakları ile birlikte ilk kez, yurttaş, sahip olduğu hakları doğrudan, aracısız bir şekilde kullanma hak ve yetkisine sahip olma noktasına gelmektedir. Uluslar arası temelde kabul görmeye başlayan ve hukuki yaptırım araçları ile de desteklenmeye çalışılan dayanışma hakları, dünya yurttaşlarının tamamına, kendisini ilgilendiren konularda, doğrudan harekete geçebilme, etkinlikte bulunabilme yolunu açmaktadır.

Kısacası; yurttaşın herhangi bir söz sahibi olmadığı ve devletin olumsuz bir işleve sahip olduğu hukuk devleti anlayışından, yurttaşın hak sahibi sayıldığı ve devletin yurttaş adına olumlu hareket etme işlevi yüklendiği sosyal devlet anlayışına, nihayetinde de, yurttaşın asli hak sahibi olarak doğrudan kendisine ait hakları kullanma durumuna ulaştığı bir noktaya geçiş başlamış ve sürmektedir.

İşte bu noktada karşımıza, yurttaşın bilgi edinme ve yönetime katılma hakları çıkmaktadır. Bu haklar, üçüncü kuşak haklar olan dayanışma haklarının yaşama

geçirilmesinin, yurttaşın kendisine ait hakları doğrudan kullanabilmesinin temel hukuki araçlarıdır. Bu iki temel hak yasal güvenceye kavuşturulmadan dayanışma haklarının tanınması ve kullanılabilmesi mümkün değildir.

## ŞEFFAFLIK; BİLGİ EDİNME HAKKI

Devlet yapısının sosyal boyut kazanmasıyla birlikte, devlet adına bu işlevi yerine getirmekle yükümlü idari yapı, bir anda çok geniş bir hareket alanı ile karşı karşıya kalmıştır. Yurttaşların refah içerisinde yaşamalarının teminen, iktisadi alanda müdahaleci bir yapıya bürünen, bir çok alanda kamu hizmeti adı altında faaliyet yürütmek işlevi yüklenen idare, çoğu yerde bu işlevini yürütürken, adına hareket ettiği yurttaşlara, kısaca kamuya karşı kapalı bir yapı geliştirmiştir. İdarenin tek yanlı işlem yapma gücü gözönüne alındığında bu kapalılığın sonuçları daha iyi anlaşılabilir. Özellikle bizimki gibi az gelişmiş ülkelerin idare teşkilatları, kendinden menkul bir gizlilik anlayışı çerçevesinde, herhangi bir işlem kararı alınır ve uygulanırken, adına hareket ettiği kamuya bilgi sunma gereği hissetmemiş, aksine bir bilgisizlik ortamı yaratmayı tercih etmiştir. Yurttaşın herhangi bir söz sahibi olmadığı hukuk devleti anlayışının ürünü olan bu yaklaşım, asillerin seçimi ile işbaşına gelen vekillerin ve bu vekiller tarafından atanan idare görevlilerinin “her şeyin en iyisini bildiği” iddiasını esas almıştır.

Bu iddianın sonuçları, genel olarak, yanlış, yönlü ve siyasi kararlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin gerektiği gibi yerine getirilmemesi, kapalılığın yolsuzluğu beslemesi, uluslar arası, ulusal ve bölgesel çözümsüzlük ve adaletsizliklerin yaygınlaşması, idare aygıtının çürümesi olarak ortaya çıkınca yaklaşımın değişmesi zorunluluğu doğmuştur.

“Bireylerin kendilerini ilgilendiren bilgi ve belgelere kamu makamları nezdinde ulaşabilme hakkı” (1) olarak ifade edilen saydamlık/şeffaflık ilkesi, kimi yazarlar tarafından, idarenin kapalılığının aralanması açısından yaklaşılarak, “yönetimde açıklık” (5) ve “günüşiğında yönetim” (4) olarak da tanımlanmıştır. İdare hukuku öğretisinde bilgi edinme hakkı/şeffaflık, tek yanlı işlem yapma gücüne sahip idareye karşı yurttaşların bir hakkı olarak tanımlanmış, bu hakkın kullanılmasyla, yukarıda değinilen bir çok sorunun ortadan kalkacağı savunulmuştur; “açıklık, kamu makamlarının, kapalılığının özendirilebileceği hukuk dışına çıkma amacını ve eğilimlerini kısıtıcı, önleyici de bir rol oynarken, yargısal denetime giden işlem oranında ve işlemlerin iptal edilmesi ihtimalinde de düşme görülecektir.” (5)

Bilgi Edinme Hakkı, bugün bir çok ulusal hukuk sisteminde yerini almış ve uygulanması ile önemli etkiler yaratmış durumdadır. Kıta Avrupası ülkelerinde özel yasal

düzenlemeler ile kabul edilen bu hak, ABD.'de 1966 yılında kabul edilen "Bilgi Edinme Hürriyeti Kanunu" ile yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Ulusal alandaki bu düzenlemelerin dışında, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1977 tarih ve 31 sayılı kararı ile de hak uluslar arası tanıma ve kabule ulaşmıştır.

Anılan Avrupa Konseyi kararında, idare ile bireyler arasındaki ilişkilerde hukuka saygılı olmanın güvence altına alınması konusunda üye devletler arasındaki görüş birliği çerçevesinden hareketle bu düzenlemenin yapıldığı belirtilerek, bilgi edinme hakkı çerçevesinde şu ilkelerin yaşama geçirilmesi isteminde bulunulmuştur; dinlenilme hakkı, bilgi kaynaklarına girişin sağlanması hakkı, hukuki yardım ve temsil ettirme olanağı, idari işlemlerin gerekçeli olması, işleme karşı başvurma yollarının belirtilmesi. (5)

Belirtilen Konsey kararında olduğu şekliyle açık ve tanımlı bir şekilde olmasa da, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, bilgi ve belgelerin verilmesi özgürlüğünü ifade özgürlüğü kapsamında değerlendiren 10.maddesi ile BM İnsan hakları Evrensel Bildirisinin, benzer içerikteki 19.madde hükmü de bilgi edinme hakkını kabul etmiş uluslar arası hukuk metinleri olarak göze çarpmaktadır. (3)

Genel olarak ele alınan bilgi edinme hakkı, son yıllarda önemli bir üçüncü kuşak hak olarak ortaya çıkan "çevre hakkı" çerçevesinde, özel düzenlemelere de konu olmuştur. Enformasyon hakkı tanımlanmasıyla bilgi edinme hakkını ele alan Prof.Dr.İbrahim Kaboğlu, çevre hakkının kullanılabilirliği açısından bilgi edinmenin önemine değinerek, çevreyi etkilemeye elverişli her türlü faaliyet ve uygulama hakkında, doğru, açık ve düzenli bir şekilde, isteyen herkese bilgi sunulması gerektiğini, bu hususun çevre hakkını uygulamaya koymanın önkoşulu olduğunu vurgulamıştır. (1)

Özel olarak çevre hakkı konusunda yapılan bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler arasında, Avrupa Konseyinin, 1990 tarihli, "Çevre Konusundaki Enformasyona Giriş Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi, Stockholm ve Rio bildirgeleri ile 1992 tarihli, Sınırötesi Akarsuların ve Uluslar arası Göllerin Kullanımı ve Korunması Hakkında Helsinki Sözleşmesi sayılabilir. (1-3)

Ulusal ve uluslar arası düzeyde uzun bir süreden bu yana kabul edilen bilgi edinme hakkı, ne yazık ki ülkemiz hukukuna oldukça yabancı bir kavramdır. Katıldığı uluslar arası sözleşmeler gereği bu hakkı tanımak ve uygulamaya sokmak yükümlülüğü taşımasına rağmen yasama ve yürütme organları bu konuda gerekeni yerine getirmemiş ve yurttaşların bu haktan mahrum kalmasına yol açmıştır.

Bilgi edinme hakkına ilişkin olarak 1982 anayasasında mevcut tek hüküm, "dilekçe hakkı"nı tanımlayan 74.maddedir;"Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile

ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir.”

Bu anayasal hakkın kullanımına ilişkin olarak çıkarılan, 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”, bilgi edinme hakkını içermemekte, sadece yazılı başvuru hakkının kullanılmasına ilişkin hükümler taşımaktadır. Bu haliyle, idarenin cevaplamak zorunluluğunu taşımadığı, sadece idari dava açmanın ön koşulu olarak düzenlenen “idari başvuru”nun özel bir çeşidi olarak tanımlanabilecek bu hak, bilgi edinme hakkı çerçevesinde değerlendirilme şansına sahip değildir.

Ülkemizde, bu hakkın kullanımına dair dolaylı hükümler sadece Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliğinde mevcuttur. Bu düzenlemelerdeki hükümler de yukarıda tanımlanan haliyle bilgi edinme hakkının oldukça uzağında kalan hükümlerdir.

Ülkemizde dönem dönem, bilgi edinme hakkıyla birlikte, idari usulleri birada düzenleyen bir “Genel İdari Usul Yasası”nın çıkarılması tartışmaları yapılmış, ancak bu girişimlerden herhangi bir sonuç alınamamıştır. Bu girişimlerden birisi, 1982 anayasasının hazırlanışı sırasında olmuş ve Danışma Meclisinde bu girişim reddedilmiştir. Danışma Meclisi üyelerinden Cahit Tutum, verdiği bir önerge ile, vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerdeki eksiklik ve keyfilikleri önlemek amacıyla, 1977 tarihli Avrupa Konseyi direktifi hükümlerini içeren bir yasa çıkarılması zorunluluğunun Anayasa'ya konulmasını istemiş, buna karşın, Anayasa komisyonu Başkanvekili Feyyaz Gölcüklü'nün, “..Tutum arkadaşımızın söylediği hususları, zaten idarenin bünyesinde ve çalışmasında mevcut sayıyoruz.. “kanun önünde eşitlik” maddesinde bu telakkinin, fikrin nüvesi mevcut. Orada devlet organları ve idarenin vatandaşlara hiçbir surette farklı muamele yapamayacağı, kanunlar önünde eşit tutulacağı da söylenmiş..” gerekçeleriyle bu önerge reddedilmiştir. (5)

Bu konuda yeni bir girişim de, 1998 yılında hazırlanan, “İdari Usul Kanunu Ön Taslağı”dır. Taslak, görüş için Danıştay Başkanlığına gönderilmiş, Danıştay bünyesinde oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanan, taslağa ilişkin değerlendirmeler Başbakanlığa sunulmuştur.

Komisyon, anılan tasarıyı incelerken, genel olarak düzenlemenin niteliği üzerinde durarak, ülkemizde mevcut durumun, ağır eleştiriler içeren bir resmini çizmiştir. Raporda, “..çağımızda idarenin otoriter değil, demokratik nitelik kazanması zorunlu bulunmaktadır. İdare karşısında birey, iradesiyle idareyi etkilemek, yönlendirmek; bunun için de bilgi edinme, yönetime katılma, menfaat ve haklarını etkileyen idari faaliyetlerin hukuka uygunluk denetimini yaptırma haklarına sahiptir.” denilerek, sosyal hukuk devletinin

dayanışma hakları içeriğiyle ulaştığı uç noktasında, yurttaş-idare ilişkilerinin nasıl olması gerektiği konusunda uygun yaklaşım belirtilmiştir.

Yaklaşım ortaya konulmakla birlikte, idarenin mevcut yapısıyla bu noktaya ulaşmasının mümkün olmadığı,

“..bugünkü yapısı ve işleyişiyle idarenin, yasalaştırılacak usul kurallarını uygulama, böylece idarede demokratikliği ve açıklığı sağlama yeteneğine sahip olmadığı ortadadır. Bireye yakın, saydam, demokratik idarenin oluşturulabilmesi, kamu alanının hukukun genel ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesi, idare ve birey kavramlarının yeniden tanımlanması; idarenin, hukuki çerçevede, tarafsız, objektif biçimde hizmet veren, siyasi baskılara karşı özerk bir yapıda teknik aygıt olarak yeniden oluşturulması koşuluna bağlıdır.” ifadeleriyle ortaya konmuştur.

Taslağın dördüncü bölümünde bilgi edinme hakkı ele alınmış ancak, yetersiz kalmıştır. Bu hususun altını çizen Danıştay komisyonu, “Ancak idare karşısında bireyin, bilgi edinme, dinlenilme, hukuki yardım ve temsil haklarına sahip olduğu, idari işlemlerin gerekçeli olacağı, işleme karşı başvuru yollarının işlemde gösterileceği şeklindeki ilkelerin sayılmasıyla yetinilerek yapılacak düzenleme, temenniden öte bir anlam taşımayacaktır. Düzenlemenin amacına ulaşabilmesi, idari usulün bağlı olacağı ilkelerin, idare-birey ilişkisinde uygulanmasını sağlayacak, yaptırım da içeren somut kuralların konulmasıyla mümkündür.” görüşünü raporunda belirtmiştir.

Danıştay komisyonu tarafından ciddi bir değerlendirmeye ve eleştiriye tabi tutulan ön tasarı konusunda, kamuoyu bilgisine ulaşan bir gelişme sağlanamamış, traji komik bir şekilde, açıklığı hedef alan düzenleme, kapalı idarenin duvarları arasında yankısız bir şekilde kaybolup gitmiştir. Sonuç olarak, ülkemizde idarenin açıklığını, yurttaşın bilgi edinme ve yönetime katılma haklarını düzenleyen hukuki bir metin bulunmamaktadır.

## **ENERJİ VE BİLGİ EDİNME HAKKI**

1980’li yıllar ile birlikte ülkemizde, IMF ve Dünya Bankası politikaları çerçevesinde, kamu hizmetleri alanının özel şirketlere terki uygulamaya konmaya başlamış, bu politikanın temel aracı olarak anılan özelleştirme, yıllardan bu yana ülkenin gündemini oluşturmuştur.

Özelleştirmenin asli hedefinin stratejik öneme sahip kamu hizmetleri alanlarının ulus ötesi sermaye gruplarına terki olması nedeniyle, tartışma elektrik enerjisi ve telekomünikasyon alanlarında yapılacak özelleştirmeler üzerinde yoğunlaşmıştır. 1984

yılında çıkarılan 3096 sayılı Elektrikte YİD olarak tanımlanabilecek yasa ile elektrik enerjisi üretimi, iletimi ve dağıtım alanında başlayan özelleştirme girişimleri, 1990'lı yıllar ile birlikte yoğunluk kazanmış, kamu elinde bulunan üretim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının devri, YİD ve Yİ yöntemleriyle elektrik üretiminin özel şirketlere bırakılması yöntemleri uygulamaya konmuştur.

İdarenin sayısız işlemine karşı meslek örgütleri ve sendikalarının direnci nedeniyle, bugün gelinen noktada elektrik enerjisi alanında varolan durumun “kaos ortamı” olarak tanımlanması mümkündür. İdarenin özelleştirme yönündeki tüm işlemleri yargı önündedir.

Varolan kaos ortamı, aslında idarenin ne tür bir yönetim anlayışına sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Yurttaşları ve yurttaş örgütlenmelerini hak sahibi subjeler olarak görmeyen idare, stratejik öneme sahip ve toplumun bütününe yakından ilgilendiren bir kamu hizmeti alanını tarumar ederken, adına işlem yaptığı toplumun görüşüne başvurmayı aklının ucundan bile geçirmemiştir. Çok açık bir şekilde, toplumun ve yurttaşların istem ve çıkarları doğrultusunda değil de, imf ve dünya bankası gibi uluslar arası kurumlar ile gelişmiş ülke yönetimlerinin istem ve çıkarları doğrultusunda yapıldığı ortaya çıkan bu özelleştirme girişimi, idarenin kapalılık anlayışı çerçevesinde doğru ve düzenli bilgiler etrafında tartışma yapmanın mümkün olmamasından da beslenerek belli bir aşamaya gelmiştir.

Bu kaos ortamının sonucu veya tersi bir ifadeyle, bu kaos ortamına neden olan önemli bir unsur da, ülkemizde yönetimde açıklığı, bilgi edinme ve yönetime katılma haklarını içeren düzenlemelerin bulunmamasıdır. Klasik hukuk devleti anlayışı çerçevesinde sahip olduğu tek yanlı işlem tesis etme gücünü kullanan idare, kapalılık sayesinde de, bir çok işlemi yargı denetimi dışı bırakmakta, yurttaşların ve örgütlerinin bu işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi için yargıya başvurmasını engellemektedir. Gizlilikle tesis edilen bir çok işlem, çoğu kez hiçbir zaman kamuoyunun bilgisine ulaşmadan geçerlilik kazanmakta, bir şekilde ortaya çıkan hukuka aykırı işlemler de, idari yargı organları tarafından oldukça katı bir şekilde yorumlanan ve uygulanan “ idari dava açma süresi” sayesinde geçerliliğini sürdürmektedir.

Özellikle elektrik enerjisi alanında yapılan bir çok işlemde, idarenin nasıl bir çağdışı yönetim anlayışına sahip olduğunu izlerini bulmak mümkündür.

Enerji ve Tabii kaynaklar Bakanlığı, 1996 yılında aldığı bir kararla, TEDAŞ'a bağlı elektrik dağıtım işletmelerinin işletme haklarının özel şirketlere devrine karar vermiştir. Bu devir kararı ile, personelin durumunun ne olacağı sorunu ortaya çıkmıştır. Halen 657 sayılı yasa ve 399 sayılı KHK çerçevesinde memur ve sözleşmeli personel



olarak TEDAŞ bünyesinde çalışan kamu görevlilerinin, herhangi bir yasal düzenleme olmadan nasıl devredilecekleri belirsizdir. Anayasanın 128.maddesi hükmü gereği, kamu görevlilerinin her türlü hak ve durumunun yasa ile düzenlenmesi gerekmektedir. Buna karşın, işletme hakkı devri işlemlerinin yasal dayanağı olan 3096 sayılı yasa da bu yönde bir hüküm bulunmamaktadır. (Bu eksiklik sebebiyle 1998 yılında, 3096 sayılı yasa da bu yönde değişiklik yapan ve ek hükümler getiren bir yasa tasarısı hazırlanmış, ancak bu tasarı da yasalasmamıştır. Tasarının genel gerekçesinde, açık bir şekilde, 3096 sayılı yasa da personelin devrine ilişkin bir düzenleme bulunmamasının ciddi hukuki sorunlar yarattığı ve personelin özlük hakları yönünden zarara uğramasına sebep olduğu ifade edilmiştir.)

Bu sebeple, TEDAŞ bünyesinde örgütlü Enerji Yapı Yol Sen sendikasına üye kamu görevlileri tarafından başvurular yapılarak, devir işlemi sonrası durumlarının ne olacağına ilişkin bilgi verilmesi isteminde bulunulmuştur. Bu isteme gelen yanıt, idarenin anlayışını ortaya koymaktadır. Cevabi yazılarda, TEDAŞ Personel Müdürlüğünün bu konuda bilgi sahibi olmadığı, kendilerine resmi bilgi iletilmediği bildirilmiş, ayrıca, bundan sonra da bu konuda herhangi bir başvurunun yapılmaması uyarısında bulunulmuştur.

İdare, anayasal bir gereği yerine getirmeden işlem tesis etmekte, buna karşın kendisini bizzat ilgilendiren işlem hakkında bilgi isteminde bulunan kamu görevlisini de adeta azarlamaktadır.

İdarenin açıklık açısından durumunu ortaya koyan bir diğer örnek de, ilki 1998 yılı Aralık ayı içerisinde İstanbul'da düzenlenen Enerji Şurası'na çağrılan gruplardır. 15 Ağustos 1998 tarih ve 23434 sayılı resmi Gazetede yayımlanan "Enerji Şurası Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in "Amaç" başlıklı 1.maddesine göre, "enerji üretim ve tüketiminin ülkenin ihtiyaçlarına uygun olarak geliştirilmesi üzerindeki görüşlerin incelenerek, tartışılarak değerlendirilmesini sağlamak ve milli bir enerji politikasına esas olacak ilkeler ve programlar üzerinde istişari kararlar almak üzere kurulan Enerji Şurası ..." na, açtıkları davalar ile idare tarafından yürütülen işlemlere taraf olan, bu konuda bir görüşü bulunan Elektrik Mühendisleri Odası ve Enerji Yapı Yol Sen gibi kurumlar çağrılmamıştır. Şirket ve idare temsilcilerinin biraraya gelmesiyle oluşturulan Şura'nın yapısı, idarenin açıklığı ve katılımcılığı konusunda net fikirler sağlamaktadır. Seçilen üyeler ile tartışma ortamı yaratılması söz konusu değildir, çünkü idare, bugün itibarıyla, şirket temsilcilerinin yararına olan görüşler çerçevesinde-tabii ki imf ve dünya bankası gibi kimi kurumların öneri (!) leri doğrultusunda- işlem tesis etmektedir. Bugüne kadar çeşitli türdeki gayri resmi, kapalı ve gizli görüşmelerle yürütülen işlem hazırlıkları, bir nebze kamuoyu önünde yapılmıştır; Şura'nın tek sonucu bu olmuştur.

Kapalılık, ne yazık ki idare dışındaki kurumlarda da oldukça yer edinmiş durumdadır. Anayasa hükmü ve Danıştay Kanunu gereği kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi amacıyla düzenlenen imtiyaz sözleşmeleri Danıştay incelemesine tabidir. (Bu bölüm, Danıştay'ın imtiyaz sözleşmelerini denetleme yetkisinin görüş bildirmeye dönüştürüldüğü anayasa değişikliği hükmü dikkate alınmadan yazılmıştır. Anayasa değişikliğini takiben yapılması gerekli yasal değişikliklerin yapılmaması bir yana, idare hukukunun bütünlüğünü bozan ve bu haliyle geçerli ve meşru olması kanımızca mümkün olmayan bu değişikliğin dikkate alınmaması tamamıyla kişisel bir tercihin sonucudur.) Uygulamada, Danıştay'ın istişari görüş veren ve yargı organı sıfatı taşımayan 1.Dairesi bu incelemeyi yapmakta, inceleme sırasında da, görüş almak üzere sadece şirket temsilcileri ile idare temsilcilerini çağırılmaktadır. Oysa, kamu yararının varlığının denetimi ve farklı görüşlerin değerlendirilebilmesi açısından bu görüşmelere meslek odaları ve sendikalar ile söz konusu olan yeni bir elektrik üretim tesisinin kurulması ise, tesisin kurulacağı bölge sakinlerini temsilen birilerinin de çağırılması yerinde olacaktır.

Bu örneklerin dışında, imzalandığı iddia edilen kimi sözleşmelerin varlığı, içeriği ve sonucu konusunda Elektrik Mühendisleri Odası tarafından idareye yapılan bilgi istemini içerir başvurularda sonuçsuz kalmış, yanıt bile alınmamıştır.

Yürütmenin bu hali, esas olarak, yasama organının yapısından ve işlemlerinden de rahatlıkla kestirilebilir durumdadır. Sosyal hukuk devleti esasları doğrultusunda kendisini ve toplumu yakından ilgilendiren konularda, yurttaş olarak üzerine düşen hak ve yükümlülüğün yerine getirilmesi açısından, hukuka aykırı bulduğu idari yargı önüne götüren yurttaşların ve örgütlerinin önündeki engellerden birisi de, idari yargıda dava ehliyetidir. Bir idari işlem hakkında dava açabilecek kişileri belirlemeye yarayan ehliyet, adli yargıdaki aksine, kamu yararı gereği, daha geniş algılanmakta, işlem dolayısıyla güncel, aktüel bir menfaati ihlal edilenlerin dava açabileceği kabul edilmektedir. Bu husus, işlemleri sürekli olarak yargı tarafından iptal edilen idarenin hoşuna gitmediğinden, 1994 yılında yapılan bir değişiklikle, idari yargıda dava ehliyeti, adli yargıdaki benzer bir hale getirilmiş, menfaat ihlali yerine hak ihlali şartının aranması hüküm altına alınmıştır. Gerekçesi incelendiğinde, adli yargı sisteminden ayrı bir idari yargıya neden ihtiyaç duyulduğu konusunda tamamıyla bilgisiz kişilerin, kamu yararı ve sosyal hukuk devleti ilkelerini dikkate almadan bu değişikliği istedikleri ortaya çıkmaktadır. Bu değişikliğin sonucu, genel nitelikte bir çok idare işleminin, ilk başta somut hak ihlallerine yol açmayacak yapıda oluşu nedeniyle yargı denetimi dışı kalmasıdır. Böylelikle idare, dünyadaki eğilimin ve sosyal devlet gereklerinin tersine bir davranışla, yurttaşların varolan haklarını bile geri alma, tek yanlı, otoriter bir yapı kurma niyetinde olduğunu ortaya

koymuştur. Ancak bu değişiklik itiraz yoluyla Anayasa mahkemesine gitmiş, Anayasa mahkemesi de bu kabul edilemez değişikliği iptal etmiştir.

## SONUÇ; ÖNERİLER

Yurttaşların bilgi edinme hakkına sahip olmaması, görüldüğü üzere, idare tarafından dilediğince kullanılmakta, hukuken geçerlilik şansı bulunmayan bir çok işlem, kapalılık sayesinde yargı denetimi dışı kalmakta, kamu hizmetleri, siyasi kararlar ve usulsüzlükler çerçevesinde son derece kötü bir şekilde yerine getirilmektedir.

Bu duruma son verilebilmesi için zaman geçirmeksizin dayanışma haklarıyla güçlendirilmiş sosyal hukuk devleti gerekleri doğrultusunda anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu çerçevede, bilgi edinme ve yönetime katılma hakları, yönetimde açıklığı sağlayacak önemli araçlar olarak değerlendirilmelidir. Yapılması yerinde olacak değişiklikleri, genel bir şekilde ve yukarıdaki kötü örnekler gözönüne alınarak şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Bilgi edinme ve yönetime katılma hakları anayasa hükmü haline getirilmeli, bu hakların kullanılmasına dair usullerin, uyulmaması halinde söz konusu olacak yaptırımlarla birlikte, bir Genel İdari Usul Yasası ile düzenleneceği belirtilmeli,
- Anayasa hükmü çerçevesinde, Genel İdari Usul Yasası çıkarılmalı, bu yeni düzenlemelere aykırı hükümler ilgili yasalardan çıkarılmalı,
- Bütün idari işlemlerin gerekçeli olması, idari işleme karşı başvuru ve dava haklarının süreleri ve başvuru/dava mercileri de belirtmek üzere işlemlerde yer alması zorunluluğu getirilmeli,
- İdareden ve kamu hizmeti yürüten şirketlerden istenilen her türlü bilgi ve belgenin kolayca ve makul bir ücret karşılığında edinilmesini sağlayan düzenlemeler yapılmalı,
- İdari işlemlere ilişkin karar ve değerlendirme süreçlerine yurttaşların katılmasını sağlayan usuller, hak kaybına yol açmayacak ve kullanımı zorlaştırmayacak bir şekilde, ilgili yasal düzenlemede yer almalı,
- Kamu hizmetlerinin yapılmasına ilişkin işlemlerin (karar, ihale, sözleşme, vb.) Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğu getirilmeli,
- İdari yargıda dava ehliyeti, toplumun çoğunluğunu ve ülkenin çıkarını ilgilendiren konularda herkese tanınacak bir şekilde yeniden düzenlenmeli,

- Bu hakların kullanımı sonucu ortaya çıkacak yargı kararlarının uygulanmamak yoluyla etkisiz hale getirilmesini engellemek amacıyla, yargı kararını uygulamayan idare görevlileri ile kamu hizmeti yürüten şirket yetkililerinin cezai ve mali sorumluluklarının arttırılması, bu konuda hızlı ve etkin bir yargılamanın kabul edilmesi sağlanmalıdır.

Elbette ki bu yönde yapılması gerekli düzenlemeler yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. Hatta sayılanların yetersiz olduğu da kabul edilebilir. Önemli olan, bu konunun ülke gündemine getirilmesi ve bu hakların hukuken tanınması yönünde mücadele edilmesine katkıda bulunmaktır.

Gözden uzak tutulmaması gerekir ki, 21.yüzyıl, yurttaşlar, ulus devletler ve ulus ötesi şirketler arasında şiddetli çatışmaların yaşanacağı bir yüzyıl olacaktır. İnsanlığın gelişim çizgisi adım adım yurttaş haklarını ön plana çıkartmışken, kendi gündemini kendisi oluşturmaya çalışan ulus ötesi sermaye grupları, gizliden gizliye yürüttükleri bir çalışma ile yurttaşların tüm kazanımlarını etkisiz hale getirecek bir dünya yapısı oluşturmaya çalışmaktadır. Kanımca, bu çığırnlığa dur demenin hukuki araçları da, dayanışma haklarıyla güçlenmiş sosyal devletin araçlarıdır.

Ne diyelim, millenium bizi bekliyor.

## **KAYNAKÇA**

1. Prof.Dr.İbrahim Kaboğlu, Çevre Hakkı, İmge kitabevi.
2. Prof.Dr.İbrahim Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, Afa yayınları.
3. Nühket Turgut, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi.
4. Prof.Dr.İl Han Özay, Günışığında Yönetim, Adil Yayınevi
5. Prof.Dr.Sait Güran, Yönetimde Açıklık, İst.Üni.Hukuk. Fak.Dergisi Ragıp Sarıca'ya Armağan Özel Sayısı
6. Enerji Şurası Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
7. İdari Usul Kanunu Ön Tasarısı Hakkında Danıştay Komisyon Raporu