

DEVLET SIRRI, KİMİN SIRRI? (*State Secret, Whose secret?*)

Rukiye AKKAYA KİA*

ÖZET

Sır, hukuk tarafından farklı alanlarda düzenlenmiş bir kavramdır. Ancak “devlet sırrı”nın niteliği ve kapsamı hakkında Türkiye’de henüz yasal bir düzenleme yapılmamıştır.

Anahtar kelimeler: Sır kavramı, Devlet sırrı, Türkiye’de “Devlet Sırrı” tartışması.

Abstract

Secret is a concept for different forms of laws. There is no law covering the State Secret in Turkey. The draft has been written but has not been approved yet.

Keywords: The concept of “secret”, State Secret, The discussion on “State Secret” in Turkey.

Sır, başkalarının bilinmesinde sakınca görüldüğü için bir olayın, bir bilginin, bir durumun vb. dışarıya karşı korunmasıdır. Bu koruma ihtiyacı, sırrın içeriğini oluşturan konunun, başkalarının bilinmemesinde yarar görüldüğünü açığa vurur. İnsan için bilginin ve bilme durumunun dereceleri varsa; sır, gizlilik açısından en üstte yer alır. Gizlenen bilgi, üçüncü kişilerden özenle sakınılan bilgi, bir mahremiyet içerir. Başkalarına kapalı, alenileşmemiş, gizlenmesinde yarar görülen; bir bilgiye, bir olaya, bir duruma dair kapalı alandır sır¹.

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

¹ Hukuki açıdan, “sır” ve “devlet sırrı” kavramına ilişkin akademik çalışma, yok denecek kadar azdır. Bununla birlikte, sır kavramına ilişkin hukuki düzenlemelerin çeşitliliği için bakınız; Süheyl Donay, Meslek Sırrının Açıklanması Suçu, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1978, s. 4 vd. Fatih Uşan, İş Hukukunda İş Sırrının Korunması (Sır Saklama ve Rekabet Yasası), Seçkin Y. Ankara, 2003, s. 25 vd. İşveren ve işçi arasında imalat sırları, kişisel sırlar, banka ve ticari alanlardaki özel bilgiler, dok-

Sır kavramı, bir gizem haresi ile en yakınımızdadır aslında. Tanrısal sırları insanlara ulaştıran “kahinler” ve mitolojik semboller, kapsamlı araştırma konuları arasındadır. Özellikle mitolojik öğelerle bezenmiş sırlar; geçmişte, evrenin bilinmeyen ama korkulan yönlerine dairdi. Bu sırların özel ve simgesel anlamları vardı. Mitolojik sırlar, Tanrısal sırlar, doğanın sırrı...

Tanrısal sırdan bahsederken, mitolojik öğelerin; doğadaki sırlardan bahsederken, yasaları henüz yeterince aydınlanmamış fenomenlerin; insana dair sırlardan bahsederken, özel yaşamın, devlete dair sırlardan bahsederken kamusal gizemin dilidir sır. Tanrısal sırlar; yaratıcı ile insan dünyası arasındaki bilgi düzeyinin hiyerarşik konumu gösterir. Üstelik, mitolojik öykülere bakılırsa; insanın başına gelen belaların taşıyıcısı yine bu sırlardır.

İnsan dünyasına ilişkin sır, özellikle gizlenir. Gizli tutulmasında haklı çıkarları olan kişiler tarafından özel olarak korunur. Bilinmesinde ve başkalarına aktarılmasında sakınca vardır. O kadar ki; hemen hemen tüm kültürlerde, bir kişinin kendisine aktarılan bir sırrı üçüncü kişilere açıklaması ahlaka aykırı bir davranış olarak kabul edilir. Sır sahibi; onu, özenle gizlemek ister. Bir bilginin, bir durumun gizli olması, sır olgusunu güven duygusunun tam zıt kutbuna yerleştirir. Sır tutabilmek, önemli olumlu kişilik özellikleri arasında sayılır. Çevremizden bir insan, bizimle bir sırrını paylaştığında, onun kendi dünyasında bize sanki diğerlerinden özel bir yer ayırdığını hissederiz. Bu, ayrıcalıklı bir durumdur. Bazen de o kişinin sırrını neden bizimle paylaştığını düşünürüz. Çünkü diğerleri, bu “özel bilgi” alanından kovulmuştur. Aslında sizin dışınızda olanların, bu bilgiye erişmelerinin tehlikeli olabileceği ima edilmiştir. Bununla birlikte, bir sırrın üçüncü kişiye aktarılması ya da birden fazla kişi tarafından biliniyor olması, onun sır özelliğini kaybetmesine neden olmayacaktır.

İnsan nasıl sır tutar? Bu bilgiyi saklayarak, koruma altına alarak ve bazen de unutarak. Hafızasının derin dehlizlerine hapsederek. Bunlar insanların sırlarına ilişkin düşünceler...

Devletlerin de sırları vardır. Devletler, insanların hafızaları gibi biyolojik bir hafızaya sahip olmadığından “arşivler” gibi devasa suni hafızalar içinde korur sırlarını. Bazen o özel bilgiyi, kendisi unutmaz. Ama unutturmaya çalışır. Bilgiyi çarpıtarak yeniden tedavüle sokma yolu ile yani “desenformasyon” ile. Sözkonusu sır

tor-hasta, müvekkil-avukat arasındaki ilişkide görülen meslek sırrı gibi özel hukuk alanında düzenlenen sır yanında; askeri ve ekonomik sır, devlet sırrı gibi kamu hukuk alanına ilişkin sırlar hep gündelik dilde kullanılır. Ayrıca kavramın yönetim ilkesi ve idare hukuku açısından şu kaynaklara bakılabilir. Ramazan Erdağ, “Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 463-464, 2009, s. 93 vd. Ramazan Şengül, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?”, *AÜSBFD*, Sayı 60, s.216 vd. Ali Fuat Gökçe, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Yürütmeyi Desteklemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, *Yasama Dergisi*, Sayı 11, 2009, s.86 vd.

konumundaki bilginin günlük konuşmalara yansımaları önlemek için en azından bir süre yakın ilişkiler ağına dikkat eder, açıkça sansür uygular yani her türlü iletişimi ve haberleşmeyi ön denetime tabi tutar. Bir bilgi, devlet tarafından “sır” olarak ilan edildiğinde, artık o konu, durum, bilgi, “sırlar arşivine” dahil edilmiş demektir. Arşivler, devletin kılcal damarlarıdır, bir travma oluştuğunda dışarıdan yara açılmaz ve kan içeriye doğru akar. Bu durumu öngören devlet, bu kılcal damarları birbirinden izole etme yoluna gidebilir.

Sır, hukukun koruma altına aldığı bir konudur. Özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında, sır kavramına ilişkin düzenlemeler vardır. Yasakoyucu, sır ve mahremiyet olgularını; açıklandığında veya ortaya çıktığında karşılaşılabilecek çeşitli durumları öngörerek tedbirli davranmıştır.

Sır kavramı, 10 Aralık 1948 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyanname-sinde, özel yaşama saygı ve özel yaşamın gizliliği olarak karşımıza çıkar. Burada sır kavramı, özel yaşam alanı ile ilişkilendirilmiş ve korunmasında hukuken yarar görülmüştür. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8.maddesi de benzer bir hükümlerle, “Herkes, özel ve aile yaşamına, meskenine ve muhaberatına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir” düzenlemesini içermektedir.

Gerçek kişiler dışında, tüzelkişiler de çalışma alanlarına göre sır sahibi olabilirler. İşçinin sır saklama yükümlülüğü, idarenin sır saklama yükümlülüğü, ticari sır, banka ve müşteri sırlarının saklanması gibi çeşitli düzenleme biçimleri ile karşılaşıyoruz. Ama devlet sırrı kavramı; açıkça daha gizemli, insanda merak uyandıran yönü ile her zaman daha cazibeli bir kavram olmuştur.

“Devlet sırrı” kavramının kapsamı, tartışmalı ve çok yönlü bir konudur. Devlet de bir tüzel kişilik olarak sırlara sahip olabilir. Devletlerde güvenlik ihtiyacı, sır olgusunu en yüksek değere taşır. Ama hangi bilginin, nasıl ve hangi hukuki dayanaklarla, bir bilginin devlet sırrı olduğuna karar verilecektir? Bir devlet sırrının açığa çıkmasında ya da açıklanmasında, büyük ve telafi edilemez zarar gören devlet olduğunda, o bilginin saklanması, “devletin yararı” yani kamu yararı olduğu düşünülür. Ancak kamu yararı kavramı çok farklı nedenlerle birbirinden ayrı yorumlara açık olduğundan, devlet sırrı kavramının dercesine ya da sınırına kim karar verecektir? Gizliliğin sınırları nasıl belirlenecektir? Çünkü “devlet sırrı” kavramı, demokrasi kültürü yeterince gelişmemiş ya da demokrasinin devlet kurumları tarafından yeterince hazmedilemediği ülkelerde; devletlerin, hükümetlerin hukuka aykırı eylemlerinin bir kalkanla örtülmesi için kullanılabilir. Hukuken, “sırrı ifşa etme suçu” ancak bir gerçek kişi tarafından işlenebilir. Korunmasında özel yarar görülmüş bir bilginin açığa çıkması ve üçüncü kişiler tarafından bilinebilir olması ile sır sahibi bir gerçek kişinin menfaatleri zarar görmüş olabilir. Buna karşılık, devlet sırrının açıklanması sözkonusu olduğunda “mağdur” kimdir?

1982 Anayasası'nın 26. maddesinde düşünce özgürlüğünün kısıtlanmasına yönelik hangi fikir ve düşüncelerin sınırlandırılabileceğini belirtirken, devlet sırrı kavramına yer vermiştir: *"Bu hürriyetlerin kullanılması, milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir."*

Burada; *"Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgiler"*e yer verilmekle birlikte; neyin, yani hangi tür bilgilerin kastedildiği açık değildir. Olsa olsa çok genel bir anlayışla, askeri ve stratejik bilgiler olabilir. Yine Anayasa'nın 28. maddesinde, "devlet sırrı" ceza hukuku bakımından bir kriter olarak değerlendirilmiştir. *"...Devlete ait gizli bilgilere ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıyı, yazarlar veya bastırılanlar veya aynı amaçla, basanlar, başkasına verenler, bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu olurlar."* Bu düzenlemede ise bir aidiyetten bahsedildiğine göre devletin "şahsileştirilmesi" sözkonusudur. Devlet de diğer tüzel kişiler gibi bazı gizli bilgilere (burada sır kelimesi geçmiyor) sahip olabilir.

Ama Anayasa devlet sırrı kapsamına giren bilginin ya da belgelerin; içeriği, niteliği, bunların sır ya da gizli bilgi olmasına kim tarafından nasıl karar verdiğini ya da bu bilgilerin hukuki değeri konusunda bir açıklama yapmamıştır. Başka bir deyişle, bir bilginin ya da belgenin nasıl ve hangi nedenlerle devlet sırrı kapsamında sayılacağını söylememiştir.

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 47. maddesinde *"Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır"* ifadelerinde kısa bir tanım görmekteyiz. Uluslararası ilişkiler bakımından üçüncü kişilerce bilinmesi sakıncalı olan ve devletin dış ilişkilerine zarar verici nitelikte olan, savunmaya, güvenliğe ilişkin bilgiler devlet sırrı kapsamındadır. Ancak "anayasal düzen" in korunmasında tehlike yaratabilecek bilgilerden kastedilen bilgi"nin çerçevesi genişletilme ihtimali çok yüksek bir "sınır"dır. Burada bilginin saklandığı kesimin "efkar-ı umumi" mi, yani halk mı yoksa dış güçler mi olduğu açık değildir. Yine aynı Kanun'un 125. maddesinde, *"Bir suç olgusuna ilişkin bilgileri içeren belgeler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz."* Burada yargılamanın selameti ve iddiaların aydınlatılması adına, suç olgusuna dair bilgi içeren belgelerin yargılamanın aleniliği çerçevesinde devlet sırrı olarak kabul edilemeyeceği belirtilmektedir. Başka bir deyişle, bir suç olgusuna ilişkin bilgi ve belgeler, mahkeme tarafından devlet sırrı kapsamında değerlendirilemez. Aynı maddenin ikinci fıkrasında *"Devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgeler, ancak mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından incelenebilir. Bu belgelerde yer alan ve sadece yüklenen suçu açıklığa"*

kavuşturabilecek nitelikte olan bilgiler, hâkim veya mahkeme başkanı tarafından tutanağa kaydedirilir” hükümleri yer almaktadır. Yani hakimin, sır statüsündeki bilgiyi edinmesi ya da sır olarak koruma altına alınmış belgeleri görmesi, bunların içeriğine vakıf olması; o bilginin sır niteliğini ortadan kaldırmıyor.

Türk Ceza Kanunu’nda da “devlet sırları aleyhine suçlar ve casusluk” gibi ister istemez heyecan ve gizem duygusunu yoğunlaştıran düzenlemelere yer verilmiştir. Bununla birlikte, TCK’da devlet sırrının nasıl anlaşılması gerektiğini tanımlamamıştır. Sadece, Devlet sırrı, “*devletin güvenliği veya iç ve dış siyasal yararları bakımından niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgiler*” cümlesi ile kabaca ve kısaca ifade edilmiştir.

Ayrıca TCK’nın 336. maddesinde, “yasaklanan bir bilginin ifşa edilmesi suçu” düzenlenmiştir. Buna göre; yetkili makamların kanun ve düzenleyici işlemlere göre açıklanmasını yasakladığı ve niteliği bakımından gizli kalması gereken bilgileri açıklamak suçtur. Burada, niteliği bakımından gizli kalması gereken ve yetkili makamlar tarafından kanuna ve düzenleyici işlemlere dayanılarak açıklanması yasaklanan bilgilerin açıklanması durumu düzenlenmiştir. Burada sözkonusu olan; o bilginin, niteliği bakımından gizli kalması gereken bilgi niteliğinde olması zorunluluğudur. Suçun oluşabilmesi, niteliği gereği gizli kalması gereken ve kanun ve düzenleyici işlemlerle yetkili kılınan makamların açıklanmasını yasakladığı bilgilerin elde edilmesi, yani yasal olarak yetkili ya da görevli olmadığı halde kişilerin ya da makamların, devlet sırlarının elde edilmesi suç olarak düzenlenmiştir. Bu bilgilerin casusluk amacıyla elde edilmesi TCK’nın 335. maddesi ile ayrı bir suç olarak düzenlenmiştir.

Devlet sırrı kavramı ve gizlenmesi gerekli bilgi kavramları ile, karşılaştırdığımız bir başka yasal düzenleme 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 16. ve 18. Maddeleridir. Bu düzenlemelere göre devlet sırrı; “*açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerdir. Sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgelerdir.*”

Devlet sırrı konusunda en önemli sorun, neyin devlet sırrı olup, neyin bu kapsamda olmadığını önceden kesin bir şekilde belirlemek olanağı bulunmamasıdır. Bir bilgi, belirli bir dönem devlet sırrı iken; önemini yitirdiğinde sır olmaktan da çıkabilir. Devlet sırrının kesin sınırlarını belirlenmemesi, özellikle neyin devlet sırrı olduğuna yürütmenin karar vermesi halinde, siyasal ve hukuki araştırmanın hiçbir etkisinin istenen hedefe ulaşmayacağı açıktır². Öte yandan TBMM Meclis İhtüzüğü’nün 105. maddesinin “Devlet sırları ile ticarî sırlar, Meclis araştırması

² Ali Fuat Gökçe, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Yürütmeyi Desteklemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, Yasama Dergisi, Sayı 11, 2009, s.86-87.

kapsamının dışında kalır.” şeklinde düzenlenmesi ile devlet sırrı ve ticari sırlar konusunda siyasi iradeye de bir sınır getirilmiş olduğunu görüyoruz.

Bu düzenleme kullanılarak, devlet sırrı kavramı yukarıda da değinildiği gibi hükümet edenleri, yasamanın denetimine karşı ve hukuk denetimine karşı koruyucu bir kalkan olarak kullanılabilir. İçtüzükteki bu kuralın, parlamenter sistemin gereklerine, denetlenebilir ve hesap verebilir demokrasi anlayışına tamamen zıtlık oluşturduğu açıktır. Bilindiği gibi, hukuki ve siyasi zeminde büyük infial uyandıran (19. yasama dönemi 5. yasama yılında,) “Türkiye’nin çeşitli yörelerinde işlenmiş olan faili meçhul siyasi cinayetler” konusunun araştırılması amacıyla oluşturulan Meclis araştırma komisyonunun Ankara Emniyet Müdürlüğü’nden istediği görev alanı ile ilgili bilgilerin verilmesi, Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi Başsavcılığı’nca “devlet sırrı” gerekçesi ile engellenmiştir³.

Hukuksal bir boşluğu doldurmak amacı ile hazırlanan “Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı”, “devlet sırrı” tanımına açıklık getirmekte ve devlete ait bilgi ve belgelerin hangilerinin “devlet sırrı” olarak sayılacağına karar vermek üzere bir kurul oluşturulmasını öngörmektedir. Yürütme ve yürürlük maddeleri ile birlikte toplam onbeş maddeden oluşan bu tasarının 3. maddesinin birinci fıkrasında devlet sırrı tanımlanmıştır. Buna göre; “Devlet sırrı; açıklanması veya öğrenilmesi, Devleti dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek ve bu nedenlerle niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgelerdir.” Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan; “Birinci fıkra hükmü, demokratik toplum düzen ve hukuk devleti ilkesinin gereklerine aykırı yorumlanamaz ve uygulanamaz.” Burada idarenin eylem ve işlemleri bakımından şeffaflığın sağlanması, gizlilik kültürüne son verilmesi ve temel hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının güvence altına alınması amacıyla uygulamada keyfilik önüne geçmek amaçlanmaktadır.

Kanun tasarısı; hangi bilgi ve belgelerin devlet sırrı olduğuna karar verecek bir sisteme de yer vermektedir. Bu kapsamda; bilgi ve belgelere “devlet sırrı” niteliği verecek olan ve Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı’nın müsteşarlarından oluşan “Devlet Sırrı Kurulu”ndan söz edilmektedir. Ayrıca bu kurulun vereceği kararlara karşı açılacak olan davalarda nihai görüş bildirmek üzere Başbakanın başkanlığında, adı geçen bakanlıkların başkanlarından oluşan “Devlet Sırrı Üst Kurulu” kurulması öngörülmektedir. “Devlet Sırrı Kurulu”na; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar ve Milli Güvenlik Kurulu doğrudan başvurabilecek, diğer kamu kurum ve kuruluşları ilgili ya da ilişkili buldukları bakanlıklar aracılığı ile teklifte bulunabileceklerdir. Tasarıda, Cumhurbaşkanlığına ait bilgi ve belgelere sır ya da gizli nitelik verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

³ Gökçe, s.87.

Tasarıya göre “devlet sırrı” niteliği verilen bilgi ve belgeler, “sürelî” ve “süresiz” olarak birbirinden ayrılacaktır. Sürelî olarak nitelenen bilgi ve belgelerde belirtilen süre 75 yılı geçemeyecektir. Süresiz olarak nitelenen bilgi ve belgelerin “devlet sırrı” niteliği, kurulca aksine bir karar alınmadıkça 50 yıl sonra bu niteliğini kaybedecektir. Genel olarak insan ömrü dikkate alındığında bu zaman dilimi oldukça önemlidir. Bir dönemin, bir olayın, bir durumun vb. mağduru olmuş insanlar “devlet sırrı” engeline takılabilirler ve gerçeği asla öğrenme fırsatı bulamamış kitleler sözkonusu sırrın içeriğine ilişkin bir hafıza yanılığısına düşebilirler.

Yukarıda, devletin suni hafızası olarak tanımladığımız arşivlere ilişkin bir düzenleme de sözkonusudur. Millî Arşiv Kanun tasarısının 25 maddesi, arşivlerden yararlanma hükümlerini içermektedir. Burada gizli belgeler ve gizli arşivlerden yararlanılmasında özel bir hüküm dikkat çekmektedir. Son işlem tarihi üzerinden otuz yıl geçen belgeler araştırmacıya açılabilir. Ayrıca “Gizlilik derecesi verilmiş veya açıklanması hâlinde millî güvenliğe ve çıkarlara, ülkenin dış ilişkilerine ve kişilerin haklarına zarar verebilecek arşiv belgeleri, Genel Müdürlüğe geçtikten sonra da bu niteliklerini korur ve araştırmaya açılmayabilir. Gizlilik dereceli arşiv belgelerinin gizliliklerinin kaldırılmasına, ilgili mükellefin görüşü dikkate alınarak mevzuat hükümleri çerçevesinde Genel Müdürlükçe karar verilir”⁴.

Bu yasa tasarısından; devlet sırrı kavramının niteliğine ilişkin nasıl bir sonuç çıkarabiliriz? Devlet sırrının ne olduğuna, hangi bilgilerin bu kapsama gireceğine, doğrudan doğruya yürütme iktidarı karar verecektir. Bu durumun; şeffaf, hesap verebilir ve sorgulanabilir bir siyasi iktidar anlayışının çok uzağına düştüğünü söylemek zor değildir. Açıkçası, devletler, siyasal yönetimler ya da hükümet edenler; kendi kılcal damarları içine hapsedtiği bilgileri her zaman bir sır statüsüne yükseltecek kudreti tekeline aldığı anda, bu ayrıcalığı denetim dışı bıraktığında; aslında kendi demokrasi algısını, hukuk devleti anlayışını dolaylı bir biçimde ifşa etmiş olur.

⁴ www.basbakanlik.gov.tr/.../kanuntasarilari/milli%20arsiv/milli%20arsiv%20kanunu.doc.