

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI**

BİLGİ EDİNME HAKKI

Doktora Tezi

Can Azer

Ankara -2010

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)
ANABİLİM DALI**

BİLGİ EDİNME HAKKI

Doktora Tezi

HAZIRLAYAN
Can Azer

DANIŞMAN
Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Ankara -2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	1
KISALTMALAR CETVELİ	5
GİRİŞ	7

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN MODERNLEŞMESİ ve BİLGİ EDİNME HAKKI

I. MODERN KAMU YÖNETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GİZLİLİK/KAPALILIK SORUNU	16
II. MODERN KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRASİNİN EGEMEN KONUMU VE YÖNETİMDE GİZLİLİK/KAPALILIK	30
1. Modern Kamu Yönetiminin Temel Unsuru Olarak Bürokrasi	31
2. Bürokratik Yapı ve Yönetimde Gizlilik/Kapalılık	38
III. YÖNETİMDE AÇIKLIK İLKESİNİN VE BİLGİ EDİNME HAKKININ ORTAYA ÇIKIŞI	44
1. Yönetimde Gizlilikten Açıklığa Geçiş Süreci ve Nedenleri	46
2. Yönetimde Açıklığın Temel Aracı Bilgi Edinme Hakkının Ortaya Çıkışı	59
IV BİLGİ EDİNME HAKKININ TANIMI VE AMAÇLARI	64
1. Tanım	64
2. Amaç	66
V. BİLGİ EDİNME HAKKININ UNSURLARI	68
1. Bilgi ve Belgelere Ulaşma Hakkı	69
A. Bireylerin Devletin Elinde Tuttuğu Kendileriyle İlgili Bilgilere Ulaşma Hakkı	70

B. Bireylerin Devletin Elinde Tuttuğu Kamuyla İlgili Belgelere Ulaşma Hakkı.....	74
2. Bilgi ve Belgeleri Açıklayabilme Hakkı.....	76
VI. İNSAN HAKKI OLARAK BİLGİ EDİNME HAKKI.....	77

İKİNCİ BÖLÜM

BİLGİ EDİNME HAKKININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

I. ULUSLARARASI HUKUKTA BİLGİ EDİNME HAKKI.....	87
1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	87
2. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme.....	88
3. Aarhus Konvansiyonu.....	90
4. Avrupa Konseyi Kararları.....	91
5. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.....	92
6. Avrupa Birliği.....	98
II. ULUSAL MEVZUATTA BİLGİ EDİNME HAKKI.....	99
1. Anayasa ve Bilgi Edinme Hakkı.....	99
2. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı.....	113
3. Avukatlık Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı.....	117
4. Devlet Memurları Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı.....	119
5. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı.....	120
6. Çevre Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı.....	121
III. İDARİ USUL VE BİLGİ EDİNME HAKKI.....	122
IV. OMBUDSMAN VE BİLGİ EDİNME HAKKI.....	131

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
4982 SAYILI KANUN UYARINCA
TÜRKİYE’DE BİLGİ EDİNME HAKKININ
GENEL ÇERÇEVESİ

I. BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU’NUN AMACI VE KAPSAMI	140
1. Amaç	140
2. Kapsam.....	141
II. BİLGİ EDİNME HAKKININ ÖZNESİ.....	148
1. Bilgi Edinme Hakkına Sahip Kişiler.....	148
2. Bilgi Edinme Başvurusu	153
A. Başvuru Usulü	153
B. Başvuru Ücreti.....	154
III. BİLGİ EDİNME HAKKININ MUHATABI: İDARE.....	156
1. İdarenin Hakları	156
2. İdarenin Yükümlülükleri.....	157
A. Bilgi Vermek	158
B. Bilgi ve Belgeleri Tasnif Etmek ve Aleni Hale Getirmek.....	162
C. Rapor Hazırlamak.....	164
IV. BİLGİ EDİNME HAKKININ KULLANIMINDAN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ.....	165
1. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu.....	165
A. Kurul’un Oluşumu	166
B. Kurul’un Yapısı.....	168
C. Kurul Kararlarının Niteliği	172
D. Kurul’un Çalışma Usulü	174
aa. Kurul’a Başvuru	176
bb. Başvuruların Usul Yönünden İncelenmesi.....	179
cc. Başvuruların Esas Yönünden İncelenmesi	182
2. Yargı Yolu.....	184

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
BİLGİ EDİNME HAKKININ SINIRLARI

I. GENEL OLARAK.....	187
II. KAMUSAL GİZLİLİK ALANI.....	194
A. Kişinin Çalışma Hayatı ve Mesleki Onurunu Etkilemeyen Yargı Denetimi Dışında Kalan İşlemler.....	195
B. Devlet Sırrı	199
C. Ülkenin Ekonomik Çıkarları	207
D. İstihbarata İlişkin Faaliyetler.....	210
E. İdari Soruşturma-Adli Soruşturma ve Kovuşturma.....	212
F. Kurum İçi Düzenlemeler-Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu ve Tavsiyeler ...	216
G. Tavsiye ve Mütalaa Talepleri.....	221
H. Gizliliği Kaldırılan Bilgi ve Belgeler	222
III. ÖZEL GİZLİLİK ALANI.....	224
A. Özel Yaşamın Gizliliği.....	227
B. Haberleşmenin Gizliliği.....	230
C. Ticari Sır.....	233
D. Fikir ve Sanat Eserleri	237
SONUÇ.....	240
KAYNAKÇA	249
ÖZET.....	279
ABSTRACT.....	281

KISALTMALAR CETVELİ

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
aşa.	: aşağıda
AT	: Avrupa Topluluğu
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY.	: Anayasa
BEDK	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kanunu
BEHK	: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
BEDKY	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
BEHKY	: Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
Bkz./bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu

ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
Çev.	: Çeviren
ÇK	: Çevre Kanunu
Der.	: Derleyen
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
Haz.	: Hazırlayan
I.	: Issue
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Md/md.	: Madde
Num.	: Number
prg.	: Paragraf
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
O.J.	: Official Journal
Vol.	: Volume
YÜHFD	: Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

GİRİŞ

Kamu yönetiminin genişlemesi, yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik göstermesi, ayrıca günlük hayata artan orandaki müdahalesi, etkin bir kamuoyu denetimini gerekli kılmaktadır. Böyle bir denetim ise, kamuoyunun, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların nasıl ve kimler tarafından alındığını bilmesini gerektirir.

Öte yandan, gerçek demokrasi halkın yönetime katılımıyla gelişir. Vatandaşlar, genel ve yerel seçimlerde oy kullanarak, siyasi yöneticileri seçebilmekte ve çeşitli yollarla onları etkileyebilmektedirler. Fakat aynı şeyleri kamu yöneticileri için söylemek mümkün değildir. Yönetilenler, büyük oranda kamu yönetiminin işleyiş sürecine katılamamaktadırlar. Bu da, “siyasi demokrasinin” yanı sıra “idari demokrasi”yi bir zorunluluk haline getirmektedir. Kamu yönetiminin siyasi iktidar karşısında belirli bir özerkliğe sahip olduğu, birçok alanda önemli kararlar aldığı göz önünde tutulursa, söz konusu katılım ve denetim ihtiyacı bir kat daha artmaktadır.

İşte, yönetimde açıklık düşüncesi ve onun bir ürünü olan bilgi edinme hakkı, bu tür gelişmelerin ve ihtiyaçların bir ürünüdür. Ancak, yönetimde açıklık ilkesinin gelişip ülkelerin mevzuatlarına yansımaya başlaması, uzun süre hakimiyetini sürdürmüş olan ve halen de etkileri görülmekte olan yönetimde gizlilik/kapalılık anlayışının etkisini kaybetmeye başlaması ile olmuştur. Bu bakımdan giriş bölümünde, özellikle ilerleyen bölümlerde üzerinde durulacak olan konuların daha anlaşılır olması bakımından yönetimde gizlilik/kapalılık konusunu kısaca açıklamak gerekmektedir.

Anlam olarak bakıldığında, kamu, bir ülkedeki halkın bütünü¹, amme² gibi gizliliğin ve kapalılığın tam zıddı olan, genelliği içeren ve halka ait oluşu ifade eden bir kavram olarak literatürde yer almaktadır. Ancak, dışarıdan bakıldığında kamu yönetimi, genelliğin hakim olduğu ve halka açık bir izlenim yaratmaktan ziyade, daha çok içine girilmesi zor olan gizemli bir dünya olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi, ilerleyen kısımlarda bahsedeceğimiz üzere, karmaşık yapılı örgütlerden oluşan bir toplumsal sistemdir³. Bu sistemin en temel özelliği, izlediği amaçlar doğrultusunda, her türlü bilgi ve belgeyi elde etmesi, toplaması, saklaması, değiştirmesi, dönüştürmesi ve zaman zaman aktarmasıdır. Kısaca yönetim, toplumsal sistem içerisinde güçlü bir bilgi tekeldir. Bunun böyle olması da gayet doğaldır. Çünkü, toplumu oluşturan bireyler doğumlarından ölümlerine kadar, kamu yönetimiyle sürekli bir etkileşim ve iletişim içersindedirler. Bunun en temel sebebi de, bireylerin o ülkede yaşamalarının doğal bir sonucu olarak, almış oldukları kamu hizmetleri neticesinde kamu yönetimi lehine oluşan bilgi akışıdır. Bunun sonucunda, toplumdaki bütün bireyler ve idari faaliyetler hakkında kamu yönetiminin elinde çok büyük bir bilgi ağı oluşmaktadır. İşte yönetimde gizlilik/kapalılık dediğimiz husus da, kamu yönetiminin bu bilgileri paylaşması aşamasında karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda, genelde yönetimde açıklığın, özelde ise bilgi edinme hakkının sınırını da oluşturan yönetimde gizlilik/kapalılık sorunu, sebepleri, kaynakları ve sonuçları bakımından incelenmeye çalışılacaktır.

¹ <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul> (Erişim tarihi 22.04.2008).

² Ejder, YILMAZ, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2002, s. 624.

³ Tekin, AKILLIOĞLU, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, s. 1.

Gizlilik ve kapalılık kavramlarına doktrinde birtakım tanımlamalar getirilmeye çalışılmıştır⁴. Ancak, özellikle kapalılık konusunda yapılmış olan tanımların bir çoğu tanımdan ziyade, kapalılığın sebebine yönelik olarak yapılmış açıklamalardır⁵.

Doktrinde yapılmış olan tanımlara baktığımızda da görmekteyiz ki, gizlilik ve kapalılık birbirinden farklı biçimde tanımlanmıştır. Bu tür bir ayrıma gitmek doğru bir yaklaşım olmakla beraber, tanımlarda da görüldüğü üzere, söz konusu iki kavram birbirinden çok da uzak değildirler. Başka bir ifadeyle, kapalılık ve gizlilik bir madalyonun iki yüzü gibidir⁶. Yani, dışa kapalı bir yönetim, esasen gizliliği de faaliyet alanlarına göre genişletmekte ve bu tercih öncelikle bireyle olan ilişkileri etkilemektedir.

Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık birden bire ortaya çıkmış olan bir uygulama değildir. Kamu yönetiminde egemen olan bu anlayışın, bir tarihsel geçmişi

⁴ Karaman ve Atak, kapalılığı, yönetimin hizmet verdiği halka karşı duyarsız davranması, gizliliği ise, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer idari tasarrufların açıklanmaması olarak tanımlamışlardır. Bkz., Şermin, ATAK,- Toprak Zerrin, KARAMAN “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 68, S. 412, Eylül 1996, s. 111. Ayrıca benzer tanımlar için bkz., Murat, SEZGİNER, “İdari Belgelere Ulaşma Hakkı -Fransa Örneği-”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Süleyman Arslan’a Armağan, C. 6, S. 1-2, 1998, Konya, s. 2; Yasin, SEZER- Naci, KARGIN, “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, S. 436, Eylül 2002, s. 209. Fındıklı’ya göre ise kapalılık, yönetim açısından sorumluluktan kaçmanın, duyulan korku ve kuşkunun dışa vurumu olarak ifade edilmiştir. Eken ise kapalılık ve gizliliğin ayrımını, gizliliği, yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin açıklanmaması olarak, kapalılığı ise, kamu kurum ve kuruluşlarının birçok işleminin ve eyleminin söz konusu kamu kurum ve kuruluşunun dışındakiler tarafından görülmemesi, dışarıya karşı duyarsız kalınması olarak ifade etmiştir. Başka bir ifadeyle Eken, kapalılığı, yönetimin hizmet verdiği çevreye karşı olan vurdumduymazlığı olarak nitelerken, gizliliği, hem çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politika olarak nitelendirmiştir. Bkz., Musa, EKEN, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, S. 2, Haziran 1994, s. 27.

⁵ Akıllıoğlu ise gizliliği, “belirli sayıda kişilere yönelik açıklık”, kapalılığı ise, “etkinliklerin ve dosyaların yönetim dışında görülememesi” şeklinde tanımlamış ve diğer birçok tanımın aksine sebeplere değil doğrudan doğruya tanımın kendisine yer vermiştir. Bkz., **AKILLIOĞLU**, a.g.m., s. 3.

⁶ **ATAK- KARAMAN**, a.g.m., s. 111.

ve dayanağı vardır. Bu bağlamda yönetimde gizlilik ve kapalılığın daha iyi anlaşılabilmesi için tarihsel gelişim sürecine bakmak da faydalı olacaktır. Bu bakımdan tezin ilk kısmında, özellikle bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak yapılmış diğer birçok çalışmadan farklı olarak yönetimde gizlilik ve kapalılığın modern kamu yönetiminde ortaya çıkış süreci genel hatlarıyla incelenmiştir. Bu yapılırken, gizliliğin/kapalılık uygulamalarının artmasında etkisi azımsanmayacak olan bürokrasi konusunda da birtakım açıklamalar yapılmıştır. Özellikle, bürokrasinin gizlilik/kapalılık sayesinde kendisine bireyler karşısında nasıl bir üstünlük kurduğu ve gizliliği/kapalılığı nasıl birer gerekçe olarak kullandığı konuları üzerinde ayrıntılarıyla durulmuştur. Daha sonra ise yönetimde gizlilik/kapalılık anlayışının hangi etkenlerle yavaş yavaş terk edilmeye başlanıp, yönetimde açıklığa doğru bir geçişin olduğu üzerinde durulmuştur. Özellikle, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecinin içerisine girmiştir. Bazı dönemlerde bu değişim oldukça sert olmuş, kamuoyundan destek görmüş ve teoriden uygulamaya aktarılmıştır. Bazı dönemlerde ise, geçici heves niteliğinden kurtulamamış ve etkisi çok zayıf kalmıştır. İşte yönetimde açıklık da, hangi saikle olursa olsun ilk gruba giren bir değişim ve dönüşümdür denilebilir.

Daha sonra, yönetimde açıklık, dolayısıyla da yönetimde demokrasinin hayata geçebilmesi bakımından en önemli araçlardan olan bilgi edinme hakkının tarihsel gelişimine kısaca değinildikten sonra, yönetimlerden hesap sormada çok etkin bir araç olan bilgi edinme hakkının tanımı ve unsurları üzerinde durulmuştur. Başka bir ifadeyle, demokratik bir devlette şeffaflığı, kamu hizmetlerinde halka yakınlığı, eşitliği, katılımı ve halk denetimine açıklığı sağlayabilme, temel hedefler

olup, söz konusu hedefleri hayata geçirmedeki en önemli araçlardan olan bilgi edinme hakkının tanımı ve unsurlarına değinilmiştir. Bilgi edinme hakkının, insan hakları içerisindeki yerinin tahlilini yapmada ise, Hohfeld'in hak tanımına getirmiş olduğu kullanım alanlarından faydalanılmıştır.

İkinci bölümün ilk kısmında, uluslararası hukukta bilgi edinme hakkına nasıl ve hangi içerikle yer verildiğine, söz konusu hakkın gelişimine katkısı büyük olan düzenlemeler göz önünde bulundurularak değinilmiştir. Daha sonra, dünyada da özellikle 1980 lerden sonra bu hakkın kabul görmeye başlaması nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 Anayasası'nın hangi hükümlerinin bilgi edinme hakkı ile ilişkilendirilebileceği konularına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Özellikle, 1982 Anayasası'nın bu konuda doğrudan bir düzenleme içerip içermediği hususları açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, demokrasi, ifade özgürlüğü, iletişim özgürlüğü ve dilekçe hakkı gibi Anayasamızda da yer almış olan temel haklarla bilgi edinme hakkı arasındaki ilişkiye de değinilmiştir. Daha sonra ise, 4982 sayılı Kanun ile bilgi edinme hakkı kabul edilmeden önce, bilgi edinme hakkına yürürlükte bulunan diğer kanunlarda nasıl yer verildiğine, bunlarla bilgi edinme hakkı arasında zaman zaman nasıl "çatışmaların" çıktığına ve bunların nasıl çözümlendiği konuları üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümün son iki kısmında ise, bilgi edinme hakkının hukuki çerçevesinin tam olarak oturtulması bakımından, esasında bilgi edinme hakkı ile yönetimde açıklığın sağlanması bakımından sistem reformunun bir parçası olan ancak, ülkemizde henüz kanunlaşmamış olan idari usul konusu ile bilgi edinme hakkı ilişkisi üzerinde durulmuştur. Bu yapılırken de idari usulün yönetimde açıklık

açısından ne gibi kazanımlarının olduğu, bilgi edinme hakkının idari usul için ne anlam ifade ettiği, idari usulün diğer unsurlarının bilgi edinme hakkı için neden önemli olduğu hususları üzerinde durulmaya çalışılmış ve ülkemizde, bilgi edinme hakkının idari usul olmadan yürürlüğe girmesinin ne gibi sonuçlarının olabileceğinin tahlili yapılmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde şeffaflıkla ilgili anayasal ve yasal düzenlemelere duyulan ihtiyaç yeni hukuki düzenlemelerle giderilmeye çalışılmaktadır. Son yıllarda, ülkemizin yönetimde açıklığı sağlamak adına, eksik de olsa bir takım adımlar atma çabası içerisinde olduğu gözlemlenmektedir. Gerek, Anayasanın 40. maddesi ile başvuru yollarının gösterilmesi ilkesinin anayasal bir ilke olarak kabul edilmesi gerekse de, 4982 sayılı Kanun ile bilgi edinme hakkının kabul edilmiş olması bunun göstergesidir. Bilgi edinme hakkının kullanılmasındaki usul ve esasları düzenleyen 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bu bakımdan önem kazanmaktadır. İşte üçüncü bölümde bu adımların en önemlilerinden birini oluşturan, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun genel çerçevesi üzerinde durulmuştur. İlk olarak Kanun'un amacı ve kapsamı üzerinde durulmuştur. Özellikle, kapsam konusunda Kanun'un lafzından kaynaklanan bazı problemlere ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun söz konusu problemleri nasıl aşmaya çalıştığına değinilmiştir. Ayrıca, yine Kanun uyarınca kimlerin bilgi edinme hakkına sahip olduğuna ve bu konuda uygulamada karşılaşılan (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, devlet memurları vb.) sorunlara ve bunların çözüm yollarına yer verilmeye çalışılmıştır. Daha sonra hak sahibi olan kişilerin hakkı nasıl kullanabileceklerine dair bilgilere yer verilmiştir. Hakkın muhatabı olan idarenin, kişilerin bilgiye erişmelerinin sağlanabilmesi bakımından hangi hak ve yükümlülüklerle tabi olduğu konularına da

değinilmiştir. Üçüncü bölümün son kısmından ise, bilgiye erişimde idare ile kişiler arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümü ve denetimi mekanizmalarına yer verilmiştir. Bu mekanizmalardan bir tanesi kuşkusuz yargı yoludur. Diğer ise, bilgi edinme hakkı için 4982 sayılı Kanun ile özel olarak kurulmuş olan ve başvuru için zorunluluk taşımayan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'dur.

Çalışmanın son bölümünde ise, hakkın sınırları üzerinde durulmuş, bu yapılırken de anlaşılır olması bakımından sınırlamalar, kamusal gizlilik alanı ve özel gizlilik alanı olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir. Bilgi edinme hakkı mutlak bir hak değildir. Örneğin özel hayatın gizliliği hakkı ile bilgi edinme hakkı çatışmaktadır. Özel hayatın gizliliği hakkı bilgi edinme hakkı bakımından bir sınırdır. Ticari sırlar, haksız rekabetin önlenmesinin sağlanması bakımından bilgi edinme hakkının istisnaları arasında düzenlenmiştir. Fakat bilgi edinme hakkı bu haklarla çatışmakla birlikte tamamen feda edilmiş de değildir. Buna göre bilgi edinme hakkıyla bu haklar bir denge içerisinde bulunmalıdırlar.

Bu anlamda devlet sırrına ilişkin konularda tamamen ifşa ilkesinin benimsenmesi elbette ki toplumun güvenliği açısından tehlikelidir. Ancak, devletin elinde bulunun tüm bilgilerin devlet sırrı olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir. Bu durum devlet sırrının gizliliği ile bilgi edinme hakkının dengede olmasını gerektirmektedir. Başka bir ifadeyle, özellikle bilgiye ulaşmadaki yarar ile korunması gereken yarar arasında nasıl bir dengenin kurulduğu önem taşımaktadır. Bilgi edinme hakkının sınırları tam olarak belirlenmeli ve net bir şekilde tanımlanmalıdır. Bu anlamda bilgi edinme hakkının sınırlarının tespiti öncelikle hakkın tanımlanabilmesi açısından gereklidir. Baska bir deyişle hakkın içeriği ve

kapsamı sınırlarından hareketle tespit edilmelidir. Bu bağlamda Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kararlarına bakıldığında verilen kararların çoğunluğunun bilgi edinme hakkının sınırlarına ilişkin olduğu göze çarpmaktadır. İşte bu son kısımda hakkın sınırlarına, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve yargı kararlarından da yararlanılarak bir açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN MODERNLEŞMESİ ve BİLGİ EDİNME HAKKI

Bilgi Hukuku'nun iki temel ilke tarafından yönetildiği söylenebilir; gizlilik ve açıklık⁷. Tarihsel gelişmeler yönetimde gizliliğin uzun süre egemen olduğunu, ancak günümüzde yönetimde açıklığın önem kazandığını göstermektedir⁸.

Günümüzde kamu yönetimi, günlük hayatımızın en önemli parçalarından birini oluşturmaktadır. Bireyler, yurttaş olarak, kamu kurumlarının yaratmış oldukları, üretmiş oldukları mal ve hizmetlerden her gün yararlanmaktadır. Daha önceleri bilinmeyen ve ihtiyaç duyulmayan birçok faaliyet, özellikle sosyal devlet olgusunun da etkisiyle devletin ilgilendiği ya da düzenlediği alanlar haline gelmiştir⁹. Söz konusu faaliyet alanlarında devletin üstlendiği hizmetlerin bir çoğu, kamu yönetimi adını verdiğimiz bürokratik bir organ tarafından yerine getirilmektedir.

Modern kamu yönetiminde gizlilik/kapalılık, açıklık ve bilgi edinme hakkı ilişkisinin inceleneceği bu kısımda, gizliliğin oluşmasında en önemli etkenlerden biri olan kamu yönetiminin bürokratik yapısı üzerinde kısaca durulacaktır. Ancak, kamu yönetiminin bürokratik yapısı ve onun yol açtığı gizlilik sorunu üzerinde durmadan önce, konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, içerisinde bürokratik yapıyı

⁷ AKILLIOĞLU, a.g.m., s. 2.

⁸ Steven P., WALL, "Public Justification and the Transparency Argument", **The Philosophical Quarterly**, Vol. 46, No. 185, (Oct., 1996), s. 501.

⁹ Bilal, ERYILMAZ, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S. 4, Aralık 1993, s. 81; **EKEN**,a.g.m., s. 25.

barındıran günümüz kamu yönetiminin gelişimine konumuz bağlamında kısaca değinmek ilerleyen konuların anlaşılabilirliği bakımından faydalı olacaktır.

I. Modern Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gizlilik/Kapalılık Sorunu

“Kamu” kelimesi; gizliliğin ve kapalılığın tam zıddı olan, genelliği içeren ve halka ait oluşu ifade eden bir kavram olarak anlaşılmaktadır. Ancak, dışarıdan bakıldığında, genelliğin hakim olduğu ve halka açık bir izlenim yaratmaktan çok, kamu yönetimi, içine girilmesi zor olan gizemli bir dünya olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modern kamu yönetiminin gelişim aşamaları ve bunun yönetimde gizlilik konusu ile olan ilişkisine geçmeden önce, kamu yönetimi kavramının temelini oluşturan “yönetim” kavramının ne anlama geldiğine kısaca bakılacak olursa, yönetim, en yalın tanımıyla, amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için bir insan grubunda, işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümü olarak ifade edilebilir¹⁰. Ancak, işbirliği ve koordinasyon sayesinde gerçekleştirilen faaliyetin nasıl saptandığı, bunun hangi yöntemle yerine getirileceği, iş bölümünün nasıl yapılacağı soruları da geniş anlamda yönetim kavramının açıklanmasını gerekli kılmaktadır. Geniş anlamda yönetim kavramı ise, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak görülmekte ve belirli bazı

¹⁰ John M., PFIFFNER,- R. Vance, PRESTHUS, **Public Administration**, The Roland Press Company, New York, 1953, s. 3-4; Herbert A., SIMON,- Donald W., SMITHBURG,- Victor A., THOMPSON, **Kamu Yönetimi**, Çev: Cemal Mihçioğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, No. 446, 1980, s. 1; Turgay, ERGUN - Aykut, POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE No: 212, 1984, s. 3; Ömer, DİNÇER - Yahya, FİDAN, **İşletme Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1996, s. 4, Nakleden: M. Akif, ÖZER, Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s. 17; Micheal E., MİLAKOVİCH- George, GORDON, **Public Administration in America**, Seventh Edition, Bedford/St.Martins, 2001, s. 12.

ortak amaçları gerçekleştirmek için yapılan kararlı bir eylem olarak da tanımlanabilmektedir¹¹. Ortak amaçlar ise ihtiyaçlardır. Her yönetim ihtiyaçları karşılamak için oluşmaktadır. Bu ihtiyaçların giderilebilmesi için yönetimin birtakım etkinlikler göstermesi gerekmektedir ki, bunlar yönetimin görevleridir. İşte söz konusu amaçları gerçekleştirebilecek yönetimin varlığı için üç unsur gerekmektedir. Bunlar, bir topluluğun bulunması, bir biçimde meşruiyeti oluşturmuş bir siyasi gücün varlığı ve topluluğun birlikteliğini devam ettiren bir ortak amacın bulunmasının gerekliliğidir. Yönetenlerin meşruiyeti bu şekilde bir ortak amacın varlığına dayanmaktadır. Eğer bu üç unsur bir arada bulunmuyorsa, kurulan insan ilişkilerini yönetim olarak adlandırmak çok da doğru değildir.

Buradan hareketle kamu yönetiminin ne anlama geldiğine bakılacak olursa, genel olarak kamu yönetiminin üç anlamı olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde ve etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili bir alan olduğudur¹². İkinci anlamı, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç/gereç ile bunların yönetimi olması¹³, üçüncü anlamı ise, kamusal politikaların oluşturulmasında, siyasi karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu politikaları uygulayan örgütler bütünü olmasıdır¹⁴.

Netice itibarıyla gizliliğin/kapalılığın tarihsel kökenlerini, kabile hayatındaki ihtiyar meclislerinin kapalı kapılar arkasındaki görüşmelerinde dahi bulmak

¹¹ ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 2005, s. 2.

¹² ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimi**, TODAİE, Ankara, Ekim 2004, s. 5.

¹³ **PIFFNER-PRESTHUS**, a.g.e., s. 6.

¹⁴ **PIFFNER-PRESTHUS**, a.g.e., s. 4-5.

mümkündür¹⁵. Bu bakımdan her yönetim şeklinde bir gizlilik/kapalılık söz konusudur ancak, yönetimin büyüklüğü, yönetim sisteminin kurulması ve uygulanması, yöneticilerin yönetim anlayışı ile söz konusu yönetimin içerisinde yaşayan insanlara tanınan hak ve özgürlüklerle de ilişkilidir.

Bu bağlamda, gizlilik ve kapalılığın modern kamu yönetiminde ortaya çıkış sürecinin incelenmesi, günümüzdeki gizlilik/kapalılık anlayışının da daha net bir biçimde ortaya konulabilmesi bakımından önemli ve gereklidir.

Kamu yönetimi olgusu antik dönemlere kadar uzanmaktadır¹⁶. Tarih içerisinde birçok devlette karmaşık devlet yapıları ortaya çıkmıştır. Ancak, modern anlamda kamu yönetimi, Orta Çağın bitişi ile 16. ve 17. yüzyıllarda ulus devletlerin oluşmaya başlaması ile ortaya çıkmıştır¹⁷. Ancak, modern kamu yönetiminin ortaya çıkışı bir süreç dahilinde olmuştur. Bu bakımdan, modern kamu yönetiminin gelişimi konusuna, Ortaçağ dönemi boyunca yani, yaklaşık dört yüzyıl boyunca Avrupa'da sosyal, siyasal ve ekonomik ilişkileri belirleyen feodal dönemden¹⁸ başlamak, konunun anlaşılabilirliği bakımından faydalı olacaktır. Ancak, burada yine şunu da belirtmekte fayda vardır ki, çalışmanın konusu doğrudan kamu yönetimi olmadığı için, söz konusu gelişim aşamaları incelenirken daha çok yönetimde gizlilik/kapalılık bahsi ile ilişkili bir biçimde kamu yönetiminin gelişim aşamaları üzerinde durulacaktır.

¹⁵ EKEN, a.g.m., s. 25.

¹⁶ Kamu yönetiminin tarihi insanların bir araya gelip kendilerini yönetecek birimler kurmaya başlamalarına kadar geçmişe uzanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Doğan Nadi, LEBLEBİCİ, "Kamu Yönetimi: Dünya'da ve Türkiye'de Gelişimi" **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar**, Editörler: M. Kemal Öktem-Uğur Ömür Gönülşen, İmaj Yayınevi, 2004, s. 7; Bilal, ERYILMAZ, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1993, s. 3.

¹⁷ Acar, ÖRNEK, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 8-9.

¹⁸ Gianfranco, POGGI, **Modern Devletin Gelişimi (Sosyolojik Bir Yaklaşım)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2002, s. 33.

Feodal yapıda, bugünkü anlam ve genişlikte olmasa da, o dönemin şartları çerçevesinde bir yönetim anlayışı söz konusudur. Feodal devletin ülkesi, çok sayıda bağımsız bölgenin bir arada bulunduğu, sınırları belirsiz, değişken bir coğrafyadır ve böyle bir yapıda doğal olarak homojenlikten uzak bir “topluluk” göze çarpmaktadır¹⁹. Bu bakımdan ortaçağ krallıklarının, her biri çeşitli dillere, geleneklere sahip topluluklardan oluşan ve dağınık bölgeleri kapsayan devletler olduğu söylenebilir²⁰. İşte böyle bir ortamda, merkezi bir egemenlikten ve tüm ülkede geçerli standart yetki ve kurallardan bahsetmek çok da mümkün değildir²¹. Bu açılarından bakıldığında, feodal döneme hakim olan yönetimler bakımından geniş ve sistematik bir gizlilik/kapalılık uygulamasından söz edebilmek, söz konusu şartlar çerçevesinde mümkün gözükmemektedir. Çünkü, yönetimde gizlilikten bahsedebilmek için, bir yönetim organizasyonunun olması gereklidir. Feodal dönemde ise, yukarıda açıklandığı üzere günümüzde anlaşılan manada bir yönetim organizasyonu söz konusu değildir.

On ikinci yüzyıldan itibaren ortaçağ Avrupa’sındaki ekonomik dengelerin değişmesiyle birlikte²², bir dönüşüm ve değişim dönemi başlamıştır. Ekonomik yaşamda ticaretin canlanması ve kapitalizmin gelişmesine paralel olarak para ekonomisinin yaygınlaşması, “burjuva” olarak isimlendirilen yeni bir toplumsal sınıfın ortaya çıkmaya başlaması, yine ticaretin gelişmesine paralel olarak kent

¹⁹ Alexis de, TOCQUEVILLE, **Eski Rejim ve Devrim**, Çev: Turhan Ilgaz, İmge Kitabevi, 2. baskı, Ankara, 2004, s. 65.

²⁰ Franz, OPPENHEIMER, **Devlet**, Çev: Alâeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 150-151.

²¹ **OPPENHEIMER**, a.g.e., s. 138-140.

²² Özellikle haclı seferleri neticesinde doğu ile gelişen ticaretin bunda etkisi oldukça fazla olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz., **POGGI**, a.g.e., s. 80-83.

yaşamının giderek önem kazanması, söz konusu değişim ve dönüşümün temel dinamikleridir²³.

Ülke açısından, ticaretin gelişmesi, feodal soylular tarafından gittikçe ezilen köylülerin kır kesimlerini terk etmesi ve ticaretin merkezi haline gelmeye başlayan kentlere göç etmelerine paralel olarak, feodal devletteki bölünmüşlüğü ortadan kalkmaya başlaması dikkat çekicidir²⁴. Özellikle, meta-para ilişkilerinin gelişmesinin sonucu olan toplumsal koşullardaki değişim, egemen sınıfları, siyasal iktidar biçimlerini de değiştirmek zorunda bırakmıştır²⁵. Bu bağlamda toplum açısından feodal devletten en önemli farklılık, gerek Avrupa'da dini alanda yaşanan millileşme hareketleri, gerekse de kralın kutsal şahsına olan bağlılığın artmasına paralel olarak, daha geniş düzeyde birlik bilincinin hakim olmaya başlamasıdır. Bununla beraber, ticaretin getirdiği refah artışının, insanları yerelden ziyade krallığa ait tüm coğrafyaya sahip çıkmaya ittiği de gözden kaçırılmaması gereken bir husustur²⁶.

Mutlakiyet devri olarak adlandırılan bu yeni ortamda²⁷, gelişen para ekonomisi sayesinde, merkezi iktidar sürekli bir ordu ve bürokrasiye sahip olurken,

²³ Deniz Ülke, ARIBOĞAN, **Globalleşme Senaryosunun Aktörleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 64-65.

²⁴ **TOCQUEVILLE**, a.g.e., s. 69.

²⁵ Mitropolski Kerov, ZUBRISTKI, **İlkel Topluluk, Köleci Toplum, Feodal Toplum**, Çev: Sevim Belli, Sol Yayınları, Sekizinci baskı, Ankara, 1980, s. 197.

²⁶ **ARIBOĞAN**, a.g.e., s. 64.

²⁷ Mutlakiyetçi feodal monarşi olarak da adlandırılan bu dönem, kendinden önceki feodal dönemin birçok unsurunu kendi içerisinde barındırmaktadır. Mutlakiyet altında, devlet tebaasının büyük çoğunluğunun hayatlarını eskisi gibi yaşamaya uzun süre devam etmiş olmaları da bunun bir göstergesidir. Netice itibarıyla, feodalizmin kendinden sonraki yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasına zemin hazırladığı gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Başka bir ifadeyle, yönetim biçimlerinin gelişimini incelerken, kendilerinden önceki yönetim biçimlerinden etkilendikleri ve onların içerisinde doğdukları da göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Anthony, GIDDENS, **Ulus Devlet ve Şiddet**, Kalkedon, 2. basım, İstanbul, Şubat 2008, s. 121-131; ZUBRISTKI, a.g.e., s. 241. Mutlakiyetçiliğin, esasen feodal tahakküm aygıtının yeniden düzenlenmesinden, güçlenmesinden başka bir şey olmadığı da doktrinde sık sık ifade edilmektedir. Bkz., Françoise, DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, Çev: Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 29.

burjuvazinin de oluşmakta olan güçlü merkezi yapıya destek verdiği görülmektedir²⁸. Bu dönem içerisinde burjuvazinin merkezi otoriteyi desteklemesinin kuşkusuz birtakım sebepleri vardı. Burjuvazinin en önemli isteği ticaretin korunması ve güvenlik içerisinde yapılmasıydı. Bu konuda, kurulacak olan merkezi ordunun maddi yükünü üstlenerek anlaşmaya varan burjuvazi, ticarete atacağı adımları güvence altına alırken, kral da düşmanlarına karşı devamlı, hazır, güçlü bir ordu elde ediyordu. Bu bağlamda kralın gücü burjuvazinin mali desteğine bağlı idi. Başka bir ifadeyle, ortaya çıkan bu yeni yönetim biçimi, doğmakta olan “ticari kapitalizm”e kökten bağlı idi. Bu bakımdan mutlak krallıklarda, özellikle ticareti artırıcı ve özgür kılıcı düzenlemeler yapılıyordu. Yani bu dönemde mutlak krallık, üretimdeki ilerlemeyi kendi çıkarları için kullanmaya bakıyordu. Kendisini tehdit eden kapitalizm tehlikesinden habersiz olan iktidar, burjuvaziyi bu bağlamda desteklemiştir. İktisadi evrim, belirli bir noktaya dek soylularla burjuvazi arasında, soyluların egemen durumlarını korudukları bir ittifakı zorunlu kılmıştır²⁹.

Özellikle mutlakiyet dönemiyle birlikte, ekonomik yapı ve gelişmelerin devletlerin kamu yönetimlerini şekillendirmedeki etkileri de artmaya başlamıştır. Ekonomik gelişim ve bu ekonomik gelişimin mimarı olan “burjuvazi” adeta kamu yönetimine “yön” verir duruma gelmiştir. Krallık-burjuvazi³⁰ döngüsü, krallıkları güçlendirmenin yanı sıra burjuvaziyi de güçlendirmiştir³¹. Bu sayede hakim sınıf

²⁸ Ayrıca, baruta dayalı yeni savaş teknolojisinin, paraya sahip olan merkezi idarenin hizmetinde olması da feodaliteyi geriletken bir başka faktör olmuştur. Bkz., **OPPENHEIMER**, a.g.e., s. 178-179.

²⁹ **ZUBRISTKI**, a.g.e., s. 241.

³⁰ Devletlerin hukuki ve yapısal durumlarında meydana gelen değişikliklerde burjuvazinin etkisi azımsanmayacak derecededir. Bu konuya daha sonra yeniden değinilecektir. Bkz., s. 31-38.

³¹ Mümtaz, **SOYSAL**, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, 11. Baskı, İstanbul, 1997, s. 16.

konumuna yükselen burjuvazi, “uysal” bir ortaklık yerine iktidardan pay istemeye başlamış ve yönetime erişme imkanına sahip olmaları da yönetimde söz sahibi olma isteklerinde ve bunun yollarını arayışlarında bir artışa neden olmuştur³². Başka bir ifadeyle, kapitalist ilişkilerin ilerlemesi, feodal soyluları, kendi sınıf egemenliklerine yeni bir biçim vermek zorunda bırakmıştır³³. Krallıklar, üstünlüklerini toplumun her alanına yaymak için iktidarlarını güçlendirici kurumlar geliştirmeye başlamışlardır. Özellikle vergi sistemi ile toplumun her alanına iktidarlarını nüfuz ettirmişlerdir. O denli ki, soylular, vergilerin ve devletin başka gelir kaynaklarının arttırılması ile çok ilgilenmişlerdir. Feodal rant, genelleştirilmiş ve merkeze bağlanmış bir rant halini almıştır³⁴. Netice itibarıyla, mutlak devletlerden başlamak üzere, günümüz devletleri de dahil, devletler, büyük ölçüde vergilerin toplanması esasına dayanmaktadır³⁵. Bu da merkezi devletlerin vergi sistemini toplumun her kesimine yayacak bir bürokratik örgütlenme içerisine girmelerini zorunlu kılıyordu³⁶. Başka bir ifadeyle, feodal sınıfın iktisadi gereksinimleri, bürokratik aygıtı daha da fazla merkezileşmeye

³² Anthnoy, GIDDENS, **Modernliğin Sonuçları**, Çev: Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1998, s. 41; GIDDENS, **Ulus Devlet ve Şiddet**, s. 93.

³³ ZUBRISTKI, a.g.e., s. 241.

³⁴ Bu durumun, sınıflar arasındaki çelişkilerin, derinleşip keskinleşmesinden ileri geldiği de doktrinde ileri sürülmüştür. Burjuvazinin iktisadi gücünün artması, köylülüğün ve kentli yoksul nüfusun sömürsünü ağırlaştırmaktaydı. Dolayısıyla feodal monarşinin en büyük kaygısı, emekçilerin hoşnutsuzluğunun önüne geçmek ve gerekirse bunları zor kullanarak bastırmaktı. Çünkü, ucuz iş gücü sağlayan emekçilerin ayaklanması, burjuvazi ile ondan sağladığı gelire giderlerinin büyük bir kısmını karşılayan feodal kralların işine ve ilişkilerine yaramamaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz., ZUBRISTKI, a.g.e., s. 241.

³⁵ GIDDENS, **Ulus Devlet ve Şiddet**, s. 142.

³⁶ Bürokratik örgütlenmenin ortaya çıkmasındaki en önemli unsurun mali konular olduğu yönündeki görüş için bkz. Max, WEBER, **Bürokrasi ve Otorite**, Adres Yayınları, Ankara, 2006, s. 50; DREYFUS, a.g.e., s. 33; ZUBRISTKI, a.g.e., s. 241.

götürüyor ve böylece bürokrasi/gizlilik ilişkisi ortaya çıkmaya başlıyordu³⁷. Bu bağlamda mutlak krallıklarla birlikte, merkezileşmiş, profesyonelleşmiş bir idari ve askeri aygıtın gelişimi, merkezi bürokratik bir örgütlenme modelinin de ortaya çıkmasını sağlamış oluyordu³⁸. Siyasal kurumların, krallığın adli ve vergi kurumlarının, ayrıca da askeri iktidarın merkezileşmesiyle birlikte, Batı Avrupa modern devletlerinin doğuşunun belirleyici özellikleri oluşmaya başlamıştır³⁹. Böylece, derecesi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte mutlak otoriteye karşı sorumlu olan⁴⁰ ve hükümlerinin temsilcisi konumunda olacak bürokratik idarenin ortaya çıkışının da temelleri atılmaya başlanmıştır⁴¹.

İşte geç feodal dönem olarak da adlandırılan mutlakiyet devrinde⁴² ortaya çıkan merkezi devlet yapısı, modern kamu yönetimine ait birçok özelliğin ilkel de olsa ilk defa belirlediği devlet biçimidir⁴³.

³⁷ ZUBRISTKI, a.g.e., s. 242.

³⁸ TOCQUEVILLE, a.g.e., s. 83; DREYFUS, a.g.e., s. 30; GIDDENS, Ulus Devlet ve Şiddet, s. 91.

³⁹ DREYFUS, a.g.e., s. 31.

⁴⁰ Gizliliğin gelişiminde şu husus gözden kaçırılmamalıdır ki, tüm memurlar hükümdarın atadığı görevlilerden oluşsa dahi, zamanla kendi ayrı etkinlik alanlarını oluşturmaya başlamış ve bu alanı halka karşı ve hatta zaman zaman da krala karşı gizlemişlerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. GIDDENS, Ulus Devlet ve Şiddet, s. 89; DREYFUS, a.g.e., s. 31-33.

⁴¹ Doktrinde, mutlak devleti, modern devletin ilk örneği olarak görenler kadar, geleneksel devlet olduğu konusunda yaklaşımları olanlar da söz konusudur. Bkz., GIDDENS, Ulus Devlet ve Şiddet, s.134. Mutlak devletleri bir geçiş dönemi olarak görmekle birlikte geleneksel döneme daha yakın oldukları da söylenebilir. Çünkü mutlak devletler, sonuç olarak ortaçağ kurum ve ilişkileri temelinde ortaya çıkan ve meşruiyetlerini daha çok ortaçağ hukukundan alan siyasi yapılanmalardır. Bkz., Christopher, PIERSON, *Modern Devlet*, Çev: Dilek Hattatoğlu, Çivi Yazıları, İstanbul, 2000, s. 76; GIDDENS, Ulus Devlet ve Şiddet, s. 131.

⁴² OPPENHEIMER, a.g.e., s. 178-180.

⁴³ Mutlak devlet biçiminde, merkezi bir bürokrasi ve ordu gözükmekteyse de, bunların kurumsallaştığından bahsetmek için henüz çok erkendir. Gerçekten de, merkezi idarenin maaşlı memurlar yoluyla çalışmaya başlaması, devletin sürekliliğini sağlayarak merkezin daha etkin hale gelmesine katkıda bulunan bir gelişmedir. Egemenliğin uygulanabilme kapasitesinin, feodal döneme oranla son derece arttığı gözlemlenmekle birlikte, bürokratik mevkilerin hala alınıp satılarak miras

Feodalite sonrası yönetme erki sürekli olarak toplumdan uzaklaşırken, yöneticiler lehine olan bu sınırsız gelişme yavaş yavaş yönetme fonksiyonunun yönetilenler tarafından yerine getirilmesi mümkün olmayan bir aktivite haline gelmesine kadar devam etmiştir. Diğer bir ifade ile, feodalitenin yıkılmasıyla birlikte, merkezi devletin gittikçe güçlenmeye başlaması, yönetimle ilgili fonksiyonların gittikçe monarkların ve bunların yardımcılarının eline geçmesine neden olmuştur⁴⁴. Böylece, “yönetmek” meslek haline gelmiş ve sanki bu fonksiyonun icrası yönetilenlerin ilgi alanında olamaz anlayışı yerleşmeye başlamıştır⁴⁵. Yönetilenler, karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmedikleri gibi, idarenin eylem ve faaliyetlerinin gereklilikleri ve ayrıntıları hakkında bilgi alamamışlardır. Hatta yapılan işlem veya eylem kendileriyle ilgili dahi olsa hiçbir şekilde iradelerine başvurulmamıştır⁴⁶. Bu da yönetimde gizliliğin/kapalılığın kamu yönetimlerinde

birakılabilirdiği, vergilerin toplanmasının çok da sistematik olmadığı da, göz ardı edilmemesi gereken hususlardır. Bkz., **PIERSON**, a.g.e., s. 79-85.

⁴⁴ **OPPENHEIMER**, a.g.e., s. 178-179; **GIDDENS**, *Ulus Devlet ve Şiddet*, s. 91.

⁴⁵ Bruno, **LASSERRE- Noelle**, **LENOİR- Bernard**, **STRİN**, “La Transparence Administrative”, PUF, Paris, 1987, s.3; Brian Chapman, *İdare Mesleği*, (Çev: Cahit Tutum), **TODAİE**, Ankara, 1970, s. 313.

⁴⁶ Tarihsel süreç dikkate alındığı zaman feodalitenin yıkılması ile birlikte istikrar arayışlarının artıyor olması merkezi hükümetlere de yerleşme ve büyüme imkanı tanımıştır. Osmanlı Devleti’nin de kuruluşuna bakıldığı zaman, benzer bir durumun söz konusu olduğunu görmekteyiz, çünkü, bir beylik olarak ortaya çıkan Osmanlı Devleti’nin bir taraftan Selçukluların diğer taraftan da Bizanslıların eski güçlerini kaybetmiş olmasıyla bölge halkının istikrar ve adalet ihtiyaçlarını karşıladığı için konjonktürel anlamda işinin kolaylaşmış olduğu söylenebilir. Böyle bir durumu çok iyi değerlendiren Osmanlı, kısa zamanda merkezi bir devlet halini almıştır. Osmanlı Devletindeki merkezîyetçiliğin çok önemli farklılıklarından birisi bürokratik yapısına göz atıldığında anlaşılmaktadır. Osmanlı, ordusunu, bürokrasisini ve üst yönetim organlarını devşirme yoluyla elde ettiği gayri Müslim ailelerin çocuklarından oluşturmuştur. Böyle bir yöntem hem devletin bekası noktasında, hem de toplumla bağların koparılması noktasında önem taşımaktaydı. Toplumsal tabanı olmayan yöneticiler, hem toplumla birleşememişler hem de kendi geleceklerini devletin geleceğinde gördüklerinden devletin zarar görmemesi için her şeylerini feda edecek durumda olmuşlardır. Ayrıca, bürokrasinin bir sınıf dayanışmasını andırır bir şekilde hareket etmesine ve halktan kendilerini çekmeye çalışmasına da örnek olarak, yönetici kesimle halkın konuştuğu dillerin farklı olması verilebilir. Toplumun ve yönetimin farklı farklı olması, ister istemez yönetici ve yönetilen ayrımını ortaya çıkarmış ve bu farklılığı yapılaşmıştır. Kongar’a göre, Osmanlı tarihinin ve toplumsal yapısının bütün yönleri ile bilinmesi, ülkemizdeki gizlilik geleneğinin ve açıklık ihtiyacının daha iyi anlaşılması bakımından faydalı olacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Emre, **KONGAR**, **21. Yüzyılda Türkiye – “2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı”**, 21. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999 s. 56-57; Sait,

sistemli bir şekilde ortaya çıkışının başlangıcı sayılmaktadır. Ayrıca kralın kutsal sayılması ve faaliyetlerinin sorgulanamaz olma anlayışı da yönetimde gizliliğin/kapalılığın pekişmesinde etkili olmuştur. Ancak, burada bir hususu gözden kaçırmamak gerekmektedir. Yukarıda da kısaca değinildiği üzere, mutlakiyet dönemi ile birlikte yönetimde giderek oluşmaya başlayan gizlilik/kapalılık uygulamalarını, feodal dönemden mutlak döneme geçiş aşamasında etkileri büyük olan burjuvaziden ayrı olarak düşünmek çok doğru bir yaklaşım tarzı olmayacaktır. Netice itibarıyla yönetimle çıkarları örtüştüğü sürece, -yönetim üzerinde oldukça etkili olan- burjuvazi de gizliliği/kapalılığı bir problem olarak görmemiş ve bundan herhangi bir rahatsızlık duymamıştır.

Batı Avrupa'da, kapitalizmin egemen olmaya başlamasıyla yaşanan ekonomik büyüme, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi ile birlikte bilim ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler, toplumları yeni bir yaşam tarzına, kültürel ve kurumsal değişim sürecine sokarak, etkileri dünya çapında hissedilen bir toplumsal-siyasal örgütlenme biçimi yaratmıştır⁴⁷. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş ya da başka bir ifadeyle geleneksel toplum yapısını büyük ölçüde değiştirerek modern toplum yapısının ortaya çıkmasına sebep olan bu gelişmeler neticesinde, yeni siyasi kurumlar ve ideolojik yaklaşımlar gelişmeye başlamıştır⁴⁸. İşte söz konusu bu gelişmeler de, toplumun ihtiyaçları ve eğilimlerine göre oluşmuş bir siyasi yapılanma

GÜRAN, "Yönetimde Açıklık", **İHİD**, Yıl 3 S. 1-3, 1982, s. 106; Halil, İNALCIK, "The Nature of Traditional Society - Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, Der: Robert F.Ward and Dankwart O. Rustow, 1970, Princeton, Princeton University Press, nakleden: Kongar, s. 58.

⁴⁷ Levent, KÖKER, **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 51-52.

⁴⁸ Adem, ÇAYLAK, **Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen**, Vadi Yayınları, Ankara, 1998, s. 154.

biçimi olarak “modern devlet”⁴⁹ ve onun egemen formu olan “ulus devlet”i⁵⁰ ortaya çıkmasına⁵¹ sebebiyet vermiştir⁵².

Modern devlet yapılanmasının temel özellikleri olarak, içte ve dışta tam egemenlik, ülkesel ve siyasi bütünlük, güçlü merkezi idare gibi hususlar görülebilir.

17. yüzyılın sonlarına doğru görülmeye başlayan modern devlet, ilk kez, sınırları belirgin bir toprak parçasına sahip, kendi halkı üzerinde doğrudan egemenlik kullanabilen devlet biçimi olmuştur.

Ulus-devlet, antik siteden ve ortaçağ cumhuriyeti ya da prensliğinden daha kapsamlı ve krallıktan daha fazla türdeş olan bir devlet modelidir. Bu model, feodal

⁴⁹ Ancak, modernleşmekte veyahut modernleşme çabası içerisinde bulunan ülkelerin tümü bakımından bu sürece ilişkin bir genelleme yapmanın olanağı olmadığını da belirtmekte fayda vardır. Ülkeler çok değişik tarihi aşamalardan geçerek günümüze gelmişlerdir. Yukarıda da değindiğimiz gibi, Batı Avrupa'nın bugün modern kabul edilen devletleri, feodal ve/veya merkezîyetçi monarşi dönemlerinden geçerek ve büyük yerleşim merkezlerinin ortaya çıkması ile modernleşmişlerdir. Doğu Avrupa, mutlakîyetçi monarşiler ve küçük yerleşim merkezleri aşamalarından geçmiştir. Kuzey Amerika bir koloni devrinin ve büyük ölçüde göçlerin ön planda gözüktüğü bir geçmişe sahiptir ve zaman zaman dini olaylar, zaman zaman ise ekonomik çıkar ve ekonomik eşitlik gibi “özendirici” kavramlar büyük rol oynamışlardır. Diğer ülkeler bakımından da bu silsileyi uzatmak mümkündür. Ayrıntılı bilgi için bkz., **DREYFUS**, a.g.e., s. 49 vd; Metin, HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları G3, 1993, Ankara, s. 21.

⁵⁰ Bu noktada modern devleti, ulus devletle özdeş görme yaklaşımına ve bunun yaratmış olduğu kavram kargaşasına kısaca değinmekte fayda vardır. Ulus devlet her ne kadar modern devlet temelinde yükselse de, modern devletin milliyetçilik ideolojisi ve demokratik değerlerle biçimlendirilmiş hali olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Modern devletin kalbine, aynı etno-kültürel cemaate mensubiyet bilinci ile oluşturulan toplumsal temel yani “ulus” yerleştirilmiş, devlete sadakat ve egemenliğin meşruiyeti bu kavram ile sağlanmıştır.

⁵¹ Anthony D., SMITH, **Ulusların Etnik Kökeni**, Çev: Derya Kömürcü, Dost Kitabevi, 2002, s. 172-173; **PIERSON**, a.g.e., s. 83.

⁵² Hiç şüphesiz, ulus devlete giden yolda en önemli aşama olan “modern devlet” yapılanmasının ortaya çıkışında etkili olan, mutlak krallık dönemidir. Mutlak krallık döneminde kapitalist ilişkilerdeki ilerleme, var olan halklardan başlayarak, ulusların “billurlaşması” olayını doğurmuştur. Bu da, iktisadi birliğin ve devletlerin siyasal merkezileşmesinin bir sonucudur. Ülkelerin ayrı ayrı bölgeleri arasında iktisadi bağların güçlenmesi, dillerin ve ulusal uygarlıkların oluşmasına elverişli koşullar yaratmıştır. Bu bağlamda, ulusların, kapitalist üretim ilişkilerinin ilerlemesinden doğduğu ileri sürülmüştür. Başka bir deyişle, bu biçimde kurulmuş bulunan ulusal bağlar, burjuva bir nitelik taşımaktadırlar. Nüfusun bütün sınıf ve tabakaları ulus sayılıyorlardı. Ancak, iktisadi ve siyasal bakımdan burjuvazi egemen sınıf olduğu için, oluşum halindeki uluslar da burjuva bir nitelik alıyorlardı. Bkz, **ZUBRISTKI**, a.g.e., s. 240.

yapı içerisinde atomize olmuş parçalı siyasal yapıyı ulusal bir kimlik içerisinde bütünleştirerek ulusunu ve devletini kuran krallıklardan hareketle oluşmuştur⁵³.

Ekonomik ve siyasi alanda yaşanan hızlı değişim karşısında, mevcut siyasi ve idari yapılanmaların yetersiz kalmaya başlaması ve özellikle daha geniş pazarların gündeme gelmesi, giderek genişleyen bu pazarların kontrolü, üretim ilişkilerinde ortaya çıkan değişiklikler ve eskisine oranla farklılaşmanın daha çok olduğu toplumsal yapı, iyi organize olmuş, otoritesi tartışılmayan merkezi bir hükümeti ihtiyaç haline getirmiştir⁵⁴. Ayrıca yine, başta burjuvazi olmak üzere, maddi anlamda giderek daha iyi imkanlara kavuşan ve o güne kadar yönetim sürecine çok da katılmamış olan toplumsal kesimlerin, iktidarda söz sahibi olmak istemeleri de yeni bir kurumsallaşma ihtiyacını beraberinde getirmiştir⁵⁵. Burada şu hususu da göz ardı etmemek gerekir ki, ortaçağ Avrupa'sının egemen örgütlenme modelinin çözülmeye başladığı ve söz konusu modelin başat aktörü olan aristokrasinin güç kaybettiği dönemde, bu sınıfın yerini alan burjuvazinin palazlanıp güçlenmesi için gerekli olan rekabet dışı bir iç pazar⁵⁶ oluşturma ihtiyacının doğduğu anda ulus devletinin ortaya çıkması, burjuvazi ile siyasi yapı ve kamu yönetimi arasındaki ilişkiyi göstermesi

⁵³ Edgar, MORIN, **Avrupa'yı Düşünmek**, Çev: Şiren Tekeli, Alfa Yayınları, İstanbul, 1995, s. 59. Bu model neticesinde oluşan genişleme ve homojenleşme ortamında, kendi ulusal devleti üzerinde denetim kurmuş olanların, böyle bir denetim kurmamış olanlar karşısında çok belirgin ve gözle görülür bir üstünlük sağladıkları ileri sürülmüştür. Bkz., Charles, TILLY, **Avrupa'da Devrimler (1492-1992)**, Çev: Özden Arıkan, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 76-77.

⁵⁴ Ulus devletinin doğuşu ve yükselişinde kapitalizmin rolü oldukça önemlidir. Ticaret yoluyla zenginleşen, giderek ekonomik üstünlüğü ele geçiren burjuvazinin ulusal ölçekte yapılandırılmış güvenli bir pazar ihtiyacının ulus devlet açısından itici güç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bkz., GIDDENS, **Ulus Devlet ve Şiddet**, s. 93. Sanayileşmeyle kendini gösteren, işgücü, düzen, büyük ve bütünleşmiş iç pazar, rahat ve güvenli ticaret gibi ihtiyaçlar, merkezi bir güç ve homojenliği gerektirmiştir. İşte bu durum, kapitalizme hız kazandıran toplumsal dönüşümlerin ulus devleti de desteklemesi şeklinde ifade edilebilir.

⁵⁵ HEPER, a.g.e., s. 89.

⁵⁶ Ülke ile ulus arasındaki milliyetçi ideolojiden kaynaklanan moral ve siyasi nitelikteki bağlardan beslenen ve bu bağları "ticari kapitalizm" için destekleyen burjuvazi, iç pazar haricinde kendine pazar arayışları içerisinde girince bu kez ulus devlet ile olan "bağı"ni koparma çabası içine girmiştir.

bakımından önemlidir. Başka bir ifadeyle, burjuvazi ve kralların beraber hareket etmesinin, ulus devletin doğuşunda önemli bir etkisinin olduğu aşikardır.

Ulus devlet sürecinin, çalışmanın konusu açısından yarattığı en önemli sonuç ise, gelişen ulus devlet modelinin bir gereği olarak ve buna uygun biçimde bir idari sistemin oluşturulması ve işleyişine ilişkin yeni bir “kamu yönetimi”nin geliştirilmesi olmuştur. İşte bu yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde görevliler, doğrudan hükümdardan aldıkları yetkilerle hareket eden ya da hükümdarın kişisel emirlerinin birer uygulayıcısı değil, büyük ölçüde devletin gücünü belli işlevlere dağıtan ve belli başlı kuralların yönlendirmesi ve denetimi altında çalışmaya başlayan görevliler halini almışlardır⁵⁷. Bu kurumlarda çalışanlar, makamlarına atanma yoluyla gelmiş, eğitilmiş memurlardan oluşmuştur. İşte, esas itibarıyla bu şekilde oluşmaya başlayan modern kamu yönetimi ve bürokrasisi, bir bütün olarak, devletin çıkardığı yasaları uygulayacak bir mekanizma olarak düşünülmüş, bu nedenle de devletin etkinlikleri sistemleştirilmiş, eşgüdümlemiş ve gayri şahsi kılınmıştır⁵⁸. Bunun da böyle kılınmasının en temel sebebi, yeni gelişmelerin geleneksel idari yapılanma ile sürdürülmesi güçlüğü karşısında, kaçınılmaz olarak yeni bir kamu yönetiminin tesisinin zorunlu bir hal almış olmasıdır⁵⁹. İşte modernleşmeyle birlikte kamu yönetimindeki bu evrim, beraberinde günümüz bürokrasisinin temellerini de oluşturmaya başlamıştır⁶⁰.

⁵⁷ **POGGI**, a.g.e., s. 95.

⁵⁸ **POGGI**, a.g.e., s. 95.

⁵⁹ **HEPER**, a.g.e., s. 89.

⁶⁰ Batıda modernleşme evrelerinin ilk dönemlerinde görece olarak siyasal sistemin bürokrasi üzerinde üstünlük kurduğunu ve onu yakından denetlediğini, daha sonraki dönemlerde ise, toplumsal değişimin öncülüğünü yapan kapitalist sınıfın siyasal sisteme hakim olduğunu ve bürokrasiyi de kendi amaçlarına yardımcı olacak şekilde biçimlendirmeye çalıştığını görmekteyiz. Ayrıntılı bilgi için bkz., **HEPER**, a.g.e., s. 89. Ayrıca, ulus devlet yapılanmasının ortaya çıkmaya başlamasıyla birlikte,

Geçmişte hiç bilinmeyen birçok faaliyet ve konu, günümüzde artık devletin hizmet verdiği ya da yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir. Toplumsal ihtiyaçlar, sosyo ekonomik gelişmeler, ideolojik gelişmeler, devletin görev yapısını ve faaliyet alanını eskiye göre genişletmiş ve büyütülmüştür⁶¹. Bunun neticesinde birey ile kamu yönetimi çoğu zaman farkında bile olmadan karşı karşıya gelmektedir. Kamu yönetimi, dolayısıyla idare örgütü, amacı doğrultusunda eylem ve işlemler yaparken, bunu hukuki, siyasi, ekonomik mekanizma ve bürokrasi aracılığı ile yerine getirir. Her ülkede kamu yönetimi, faaliyetlerini, içerisinde bulunduğu hukuk sisteminin kurallarına göre yürütür. Hukuk devletinde hukuk dışı hiçbir faaliyet kural olarak var olamaz ve idarenin hukuka dayanmayan faaliyetleri meşruluk kazanamaz. İşte kamu yönetiminin faaliyetlerinin denetlenmesi bakımından, bir denetleme mekanizması olarak yargısal denetim öngörülmüştür. Ancak, bireyler, kamu yönetimini denetleme, hesap sorma ve hukuk devleti ilkelerine uygun hareket edilmesini sağlamada en önemli mekanizma olan yargısal denetimin yanı sıra, idarenin işleyişine daha rahat müdahil olabilecekleri bir sistem arayışında olmuşlardır. Ancak burada da bireylerin karşısına, kamu yönetiminde ve onun içerisindeki bürokratik yapıda var olan ve egemenliği oldukça güçlü olan gizlilik ve dışa kapalılık problemi çıkmıştır.

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılığın tarihsel süreci, gizlilik/kapalılığın oluşum süreci hakkında bilgi vermektedir. Ancak, bunlar tabii ki gizliliğin/kapalılığın sebepleri değildir. Tarihsel süreç içerisindeki gelişimine

kuşkusuz kamu yönetimi sisteminde birden bire kökten bir değişiklik ve yenilenme olduğu düşünülemez. Feodal ve mutlak dönemde hakim olan anlayışların bir çoğu gerek kamu yönetimi anlamında gerekse de gündelik yaşam alanında uzun süre hakimiyetlerini sürdürmüşlerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz., Hans, VAN DER LOO - Williem, VAN REIJEN, **Modernleşmenin Paradoksları**, Çeviren: Kadir Canatan, İnsan Yayınları, İstanbul, 2003, s.34; **TOCQUEVILLE**, a.g.e., s. 69 vd.

⁶¹ **ERYILMAZ**, a.g.m., s.81-82.

değindiğimiz yönetimde gizliliğin/kapalılığın hangi gerekçelerle ve sebeplerle ortaya çıktığı da incelenmesi gereken konuların başında gelmektedir.

II. Modern Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Egemen Konumu ve Yönetimde Gizlilik/Kapalılık

Doktrinde, yönetimde gizliliğin/kapalılığın ortaya çıkmasındaki sebepler değişik şekillerde sayılmıştır.⁶² Siyasi rejimin niteliği, devletin güvenliği, diplomasi, özel hayatın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama eğilimi, kötü yönetim uygulamaları, memurların kendilerini denetim riskinden koruma düşüncesi⁶³ bu sebeplerin en önemlilerinden sadece birkaçıdır⁶⁴.

Makul sayılabilecek birtakım gerekçelerle ortaya çıkan yönetimde gizlilik/kapalılık, uygulamada zamanla çok geniş bir hal almış ve ülkemiz dahil birçok ülkede, gizlilik/kapalılık kural, açıklık istisna haline gelmiştir. Yukarıda sayılan yönetimde gizlilik/kapalılık sebeplerine baktığımızda da görmekteyiz ki, kamu yönetiminin içinde var olan bürokratik yapı, söz konusu sebepleri, gizliliğin/kapalılığın gerekçeleri olarak kullanmıştır.

Bu konuda yapılmış olan çalışmaların büyük çoğunluğunda bürokrasi, gizlilik ve kapalılığın sebeplerinden sadece biri olarak sayılmış olmasına rağmen, yukarıda sayılmış olan ve doktrinin büyük çoğunluğu tarafından da kabul edilmiş olan gizlilik ve kapalılık sebeplerinin bir çoğu, bürokrasinin, gizliliği/kapalılığı yaratmada

⁶² Ayrıntılı bilgi için bkz., **EKEN**, a.g.m., s. 27-36.

⁶³ **AKILLIOĞLU**, “Yönetimde Açıklık...”, s. 805-819.

⁶⁴ Bu kısımda yukarıda saymış olduğumuz gizlilik ve kapalılık sebepleri tek tek ele alınmayacak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu incelenirken bilgi edinme hakkının sınırları konunun gerektirdiği ölçüde ele alınacaktır.

kullandığı araçlar halini almıştır. Başka bir ifadeyle, bürokrasi, yönetimde gizlilik ve kapalılık yaratmak istediğinde, yukarıda sayılmış olan sebeplerin bir çoğunu gerekçe göstererek yönetime bir perde çekilmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Bu bakımdan, yönetimde gizlilik ve kapalılığın geniş bir uygulama alanı bulmasındaki rolü aşikar olan bürokrasi ve dolayısıyla da bürokratik yapı, çalışmanın konusuyla sınırlı kalmak kaydıyla incelenmeye çalışılacaktır.

1. Modern Kamu Yönetiminin Temel unsuru Olarak Bürokrasi

Siyasal değişimlerden etkilenmeyen, kamusal bir görevin sürekliliğine bağlı olan bu mutlak erkin, yöneticileri karar yetkisinden yoksun bıraktığını düşünenler ile “devletin fazla varlığının”, özellikle korumacı devletin eylem biçiminin aşırı büyümesini eleştirenler tarafından, bürokrasi, ortaya çıktığı zamanlardan beri tartışılır olmuştur⁶⁵.

Bürokrasi kavram ve olgusu, modernleşmenin iki temel sürecinin kesiştiği noktada yer almaktadır⁶⁶. Bunlar, rasyonalizasyon ve ulus-devlet modelidir⁶⁷. Burada “rasyonalizasyon”, Rönesans ve Aydınlanma Düşüncesiyle birlikte beliren genel rasyonalist eğilimin devlet işlerindeki izdüşümünü ifade etmektedir. Bir başka anlatımla, toplumsal yaşamın bütün alanlarında olduğu gibi devletin yapılanması ve işlem ve eylemlerinde de rasyonalitenin esas alınmasını ifade etmektedir. Öte

⁶⁵ **DREYFUS**, a.g.e., s. 24.

⁶⁶ Uzun bir süre, modern devlet ve onun yaratmış olduğu bürokrasi gibi modern toplumsal kurumların gelişiminin, modernlik öncesi sistemlerin herhangi bir çeşidine oranla kamu yönetimi açısından çok daha fazla fırsat yarattığına inanılmıştır. Ancak, bu söylemler üzerinde duranların, modern dünyadaki maddi ilerlemenin, bireysel yaratıcılık ve özerkliği ezen bir bürokrasinin genişlemesi pahasına elde edildiğini gözden kaçırdıkları ileri sürülmüştür.

⁶⁷ **WEBER**, a.g.e., s. 41.

yandan, modernleşmenin temel süreçlerinden olan “kapitalizm” ve bu sosyo ekonomik sistemin üzerine kurulu olan “ulus-devlet” modeli de, geleneksel bürokrasiden farklılaşan bir bürokratik modelin kabulünü gerektirmektedir.

İşte bürokrasi, modernleşmenin bu iki temel sürecinin kesiştiği noktada yer alan bir olgudur. Nitekim, çağdaş bürokrasi kavramı üzerine ilk ciddi incelemeleriyle tanınan Weber, rasyonel bürokrasinin gelişimini, kapitalizmin büyümesinin kaçınılmaz bir unsuru olarak kabul etmektedir⁶⁸. Gerçekten, bürokrasi her şeyden önce, kamusal ve özel idarenin kesin ve sürekli biçimde yürütülmesini gerektiren kapitalist piyasa ekonomisiyle bağlıdır. Zira, kapitalist piyasa ekonomisi, piyasada yürütülen işlemlerin sürekliliğini, genelliğini ve öngörülebilirliğini gerektirmektedir. Bütün bu unsurlar ise, ancak rasyonel bir bürokrasi sayesinde mümkün olabilmektedir. Esas olarak bürokratik örgütlenme tarzının yaygınlaşması ve gelişmesi, ticari ve sınai kapitalizmin ortaya çıkışı ve gelişimiyle birlikte hemen her sahada ortaya çıkan girişimci grupların örgütlenme tarzındaki değişim ve gelişimin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁹. Bu örgütlenme tarzı sadece devlet içerisinde değil, toplumsal yaşamın hemen her alanında söz konusudur. Bu bağlamda, ordu, siyasi partiler, iktisadi teşebbüsler, hayır kurumları, dernekler ve benzeri yapılanmalarda da bürokratik örgütlenme tarzı geçerlidir⁷⁰.

⁶⁸ Nicos P., MOUZELIS, **Örgüt ve Bürokrasi**, Çev: Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 19, **WEBER**, a.g.e., s. 44-45.

⁶⁹ Ayrıca belirtmek gerekmektedir ki, bu örgütlenme tarzı, sadece kapitalist piyasa ekonomisinin geçerli olduğu sistemlerde değil, güdümlü ve planlı ekonominin geçerli olduğu sistemlerde de egemen olmuştur. Nihayetinde, gerek kapitalizm gerekse sosyalizm, modern düşüncenin ve modernleşme sürecinin birer ürünü olan iki farklı ekonomik modeldir. Ekonomik anlayış ve uygulamalar farklı olsa da, her ikisi de nihayetinde “bürokrasiye” dayanmaktadır. Nitekim Weber de aynı şekilde çağdaş devlet siyasi rejiminin niteliği ne şekilde olursa olsun, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında kök salması varsayımına dayandığını ileri sürmüştür. Bkz., s. **WEBER**, a.g.e., s. 42.

⁷⁰ **MOUZELIS**, a.g.e., s. 18-19.

Günümüzde bürokrasi, kamuda yaygın bir fenomen haline gelmiştir⁷¹. Günümüz devlet ve toplum yapısında son derece önem arz eden bürokrasi kavramını daha iyi anlayabilmek için, bu kelimenin etimolojik tahlilini yapmak, konunun anlam bütünlüğünün sağlanması bakımından önemlidir. Çünkü, bu terim gerek halk arasında gerekse doktrinde değişik anlamlarda kullanılmaktadır.

Bürokrasi kavramının insan zihninde uyandırdığı ilk çağrışımlar, “kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, işlerin yavaş yürütülmesi” gibi birtakım tasavvurlardır. Esas olarak bürokrasi kelimesi, Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiştir⁷². “Burra” masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş⁷³, “kratos” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde memurların hizmet yürüttükleri masaların üzeri koyu renkli kumaşla örtülmekteydi ve dolayısıyla bu sözcük ile, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliği ifade edilmek istenmiştir⁷⁴. Bu bağlamda bürokrasi, “masaların” ya da “büroların” egemenliği anlamına gelmektedir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekanla (büro) nitelendirilmiştir⁷⁵.

⁷¹ Ferrel, HEADY, **Public Administration (A Comparative Perspective)**, Sixth Edition, CRC Press, 2001, s. 71; Larry M., PRESTON, “Freedom and Bureaucracy”, **American Journal of Political Science**, Vol. 31, No. 4, Nov. 1987, Published by: Midwest Political Science Association, s. 773; Roger W., BENJAMIN, **The Legal System, Public Bureaucracy, and Political Development**, Law & Society Review, Vol. 5, No. 2, Nov. 1970, s. 294.

⁷² **ERYILMAZ**, Bürokrasi, s. 3; Bilal, **ERYILMAZ, Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa, İstanbul, 2004, s. 6.

⁷³ **ERYILMAZ**, Bürokrasi ve Siyaset, s. 6.

⁷⁴ **ERYILMAZ**, Bürokrasi ve Siyaset, s. 6.

⁷⁵ **ERYILMAZ**, Bürokrasi, s. 204. Söz konusu bu iki kelime, “büro”, “bureau” ve “cratie” olarak da doktrinde ifade edilmiştir. Bkz. Nermin, ABADAN, **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F Yayınları, Ankara, 1959, s. 7; Muharrem, SEVİL, **Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1999, s. 81; Göksel, ATAMAN, **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitapevi, İstanbul, 2001, s. 92.

Sözlük anlamı ile bürokrasi, “devletin işlerin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem vermesi, kırtasiyecilik” olarak tanımlanmaktadır⁷⁶.

Bürokrasinin ve onun “yaratmış” olduğu gizliliğin/kapalılığın daha iyi anlaşılabilmesi bakımından kısaca ortaya çıkışına⁷⁷ ve gelişimine bakacak olursak, yukarıda da belirttiğimiz üzere⁷⁸, Orta Çağ’ın sonları ile Yeni Çağ’ın başlarında toplumların çeşitli kısımlarında oluşan siyasi, sosyal ve en önemlisi ekonomik olaylar modern anlamda bürokrasiyi ortaya çıkaran zemini hazırlamıştır⁷⁹. Feodal sistemin temel özelliği olan serfliğin kaldırılması, ülke devletinin ve ordu örgütünün gelişmesi, para ekonomisinin gelişmesi ve yayılması, sürekli gelir kaynağı olarak vergi sistemlerinin yenilenmesi, büyük kentlerin kuruluşu ve kentleşmenin başlaması gibi olaylar⁸⁰, Orta Çağ’dan Yeni Çağ’a geçerken modern bürokrasinin doğuşunu hazırlamışlardır.

Feodal sistem yıkılarak yerine ortaya çıkan monarklar, buyruklarını süratle yerine getiren güvenilir bir bürokratik yapı kurmuşlardır⁸¹. Böylece ortaya çıkmaya başlayan ülke devletlerinin sürekli savaş ve fetih girişimleri, orduların örgütlenmesini ve sağlam bürokratik temellere oturtulmasını gerekli kılmıştır.

Bürokrasinin gelişmesinde önemli rol oynayan bir diğer etmen de soylu sınıftır. Merkezi otoritelerini kuvvetlendirmeye çalışan krallar, iktidarı ele

⁷⁶ YILMAZ, a.g.e., s. 181.

⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız, Peter M., BLAU, **Bureacracy in Modern Society**, University of Chicago, Tenth Printing, March 1963, s. 36 vd.; ERGUN-POLATOĞLU, a.g.e., s. 41; ERYILMAZ, Bürokrasi, s. 5; LEBLEBİCİ, a.g.m., s. 8.

⁷⁸ Bkz., s.31-38.

⁷⁹ BLAU, a.g.e., s. 36.

⁸⁰ BLAU, a.g.e., s. 36-37; ERGUN - POLATOĞLU, a.g.e., s. 52; Ali, ŞAHİN, **Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 15.

⁸¹ ŞAHİN, a.g.t., s. 16.

geçirmeye çalışan aristokrasi mensuplarına karşı, tayin, işten el çektirme ve iş görme sahası kendi iradelerine bağlı memur sınıfını en emin set olarak görmüşlerdir⁸². Kralın etrafını kuşatan bu memurlar sınıfı ise, mahiyet bakımından git gide artan idari faaliyetlerini zamanla gayri şahsi bir müessese haline getirmişlerdir⁸³. Böylece devlet bürokrasisinin oluşmasında başlıca etken konumda olmuşlardır⁸⁴.

Netice itibarıyla, özellikle Yeni Çağ'ın başlarında devlet bürokrasilerinin hızla gelişmeye başladığı görülür. On sekizinci yüzyılda Amerikan ve Fransız devrimlerinin gerçekleşmesinden sonra devlet anlayışında önemli sayılabilecek değişiklikler olmuştur. Devleti yönetmek için gerekli erk, yani bütün toplumu ilgilendiren otoriter kararlar verme erki, toplumun çoğunluğunun katıldığı seçimler sonucu yavaş yavaş seçilen üyelerden oluşan parlamentolara geçmiştir. Fransız Devrimi'nin düşünsel ürünlerinden olan "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi" şüphesiz ki devlet işlevlerinin çoğalmasında ve çeşitlenmesinde etkili olmuştur. Böylece vatandaşların da istekleri artmıştır. Kraliyet hizmetleri kamu hizmetine dönüşmüş, kamu görevlileri artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçileri olmaktan çıkmış, devletin ve milletin görevlisi ve dolayısıyla kamu gücünün birer aracı haline gelmişlerdir⁸⁵. Kamu görevlileri, hükümdarların ya da iktidardaki kişilerin isteklerine göre değil, belirli düzenlemelere göre iş görmeye başlamışlardır. İşte vatandaşın bu isteklerine yanıt vermek zorunda kalan devlet, yukarıda belirtmiş

⁸² Dreyfus'a göre de, coğrafi bakımdan istikrarlı ve nispeten dayanıklı siyasal birimlerin ortaya çıkışı, kişiden bağımsız kalıcı kurumların gelişimini gerekli kılmıştır. Bkz., **DREYFUS**, a.g.e., s. 21.

⁸³ İngiltere'de memurlar resmen "kralın hizmetkârı" olmaya devam etmiş olsalar dahi, 1831'den itibaren maaşları krallık ödeneğinden değil, parlamentonun onayladığı devlet bütçesinden karşılanmıştır. Bkz., **DREYFUS**, a.g.e., s. 187.

⁸⁴ Hamza, ATEŞ, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, 2003, s. 59; **ERGUN - POLATOĞLU**, a.g.e., s. 53.

⁸⁵ ATEŞ, a.g.m., s. 59.

olduğumuz gibi kamu örgütlerini geliştirmek ya da yeni örgütler kurmak zorunda kalmıştır.

Şu halde denilebilir ki, bürokrasinin meydana gelişinde, kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem⁸⁶, ona bağlı olan sosyal kümeleşme ve şehirleşme ve bunun neticesinde ortaya çıkan rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma türünden idari görevler en önemli rolü oynamışlardır⁸⁷.

Bürokrasi, yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavramdır. Bürokrasinin farklı anlamları, devletin, toplumun ve kamu örgütlerinin süreç içerisinde geçirmiş oldukları aşamaları ifade ettiği kadar, onların yapılarını, performanslarını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini de anlatmaktadır. Bu bakımdan bürokrasi kavramına, zamana ve uygulandığı ülkenin koşullarına göre çok değişik tanımlamalar getirilmiştir⁸⁸. Bürokrasinin genel yapısından ortaya çıkan tanımlara yer verecek olursak, bunlardan ilki, Max Weber ile ortaya çıkmış olan ve kabul görmüş olan bürokrasi modelidir ki bu, belirli yapısal ve işlemsel özelliklere sahip bir örgüt biçimidir.

İkinci tanımlama ise, bürokrasi terimini kamu sektöründe faaliyet gösteren devlet teşkilatı olarak nitelemektedir. Başka bir ifadeyle, bürokrasi, kamu kurumlarının belirli bir alanını belirtmek için kullanılmaktadır⁸⁹. Bu tanımlamaya

⁸⁶ BLAU, a.g.e., s. 37.

⁸⁷ Wolfgang, MOMMSEN, *The Age of Bureaucracy*, Oxford Basil Blackwell, 1974, s. 48, BLAU, a.g.e., s. 54.

⁸⁸ MOMMSEN, a.g.e., s.53; MOUZELIS, a.g.e., s. 9.

⁸⁹ ABADAN, a.g.e., s. 10.

göre, kar amacı güden iktisadi devlet kuruluşları, bürokrasinin dışında yer almaktadırlar⁹⁰.

Son tanımlama ise, bürokrasinin menfi (olumsuz) anlamını ifade etmek için yapılan sınıflandırmadır. İşlerin ağır yürümesi, kırtasiyecilik, otoriteye aşırı bağlılık, sorumluluktan kaçınma, gizlilik v.b. ifadeler de bürokrasinin daha çok olumsuz tarafları olarak kabul edilmektedir⁹¹.

⁹⁰ Bu tanımlamanın savunucularında olan Ludwig Von Mises'e göre, kar amacı gütmeyen kamu sektörü kuruluşlar, bürokrasi içerisindedir, **ERYILMAZ**, Bürokrasi, s. 32.

⁹¹ Bürokrasinin, gelişim aşamalarında ve daha sonraki evrelerde maruz kaldığı eleştirilere de konunun bütünlüğü açısından kısaca değinmek gerekmektedir. Bu bağlamda bürokrasiye getirilen eleştirilerin en önemlileri başında, bürokrasinin ve bürokratikleşmenin sınıflara ayrılmış bir toplum yaratacağına ilişkin düşünce gelmektedir (**MOUZELIS**, a.g.e., s. 11; Brian C., SMİTH, **Bureauracy and Political Power**, ST. Martines Press, New York, 1988, s. 64.). Bu düşüncenin başlıca savunucusu Karl Marx'tır. Marx'a göre, bürokrasi, egemen sınıfın çıkarlarını koruyarak sınıf ayrımının daha çok derinleşmesine sebep olacaktır. Ayrıca, bürokrasiyi elinde bulunduranlar bunu bir güç aracı olarak halkın üzerinde kullanacaklardır. Eleştirel bir başka görüş ise, bürokratikleşmenin demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak görülmesidir (**SMİTH**, a.g.e., s. 67.). Bu görüşün başlıca savunucularından biri Robert Michels'dir. Michels'e göre, bürokratik örgütler, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son vermektedirler. Gerçekten de bürokrasinin toplumun her alanında yaygın bir nitelik göstermesi, demokrasiyi zayıflatıcı birtakım sonuçlar doğurabilmektedir (Carolyn, TUOHY, "Bureaucracy and Democracy", **The University of Toronto Law Journal**, Vol. 40, No. 3, Summer 1990, s. 600; Wendy Nelson, ESPELAND, "Bureaucratizing Democracy, Democratizing Bureaucracy", **Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Bar Foundation Law & Social Inquiry**, Vol. 25, No. 4, Autumn, 2000, s. 1088.). Dernek, sendika gibi sivil toplum kuruluşları açısından demokrasi hem hayati önem taşımaktadır hem de bu kuruluşların birçoğunun kuruluş ilkeleri arasında demokrasi yer almaktadır. Ancak demokrasinin "aracı kurumları" olan bu kuruluşlar, özellikle gelişmiş ülkelerde çok daha fazla bürokratik nitelik taşır hale gelmişlerdir. Bu da üyelerinin yönetime aktif olarak katılamamaları sonucunu doğurmakta ve demokratik katılımın bu önemli kaynağını verimsiz hale getirmektedir. Böylece doğaları gereği demokrasiye hizmet için kurulmuş olan bu örgütler Michels'in de dediği gibi örgüt içi demokrasiye, yine kendi doğaları gereği son vermektedirler. Ancak bazı başka görüşlerde ise, demokrasi ve eşitlik (Ancak özellikle bürokrasinin gayri şahsiliği üzerinden elde edilecek olan eşitliğin, plütokratik rejimin gelişmesine sebep olacağına, bunun da varlıksız kitlelerin eşitlik ve açıklıktan faydalanamamaları sonucu doğuracağına yönelik eleştiriler bulunmaktadır. Bkz., **MOUZELİS**, a.g.e., s. 25.) isteklerinin de bürokratikleşmeye sebep olduğu ileri sürülmektedir (Cemil, OKTAY, **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul, 1997, s. 39.). Özellikle bürokrasinin, bir toplumdaki siyasi bozulmayı ve yolsuzluğu, eşitlik, tarafsızlık ve yasallık gibi bazı demokratik değerler sayesinde azaltacağına (**TUOHY**, a.g.m., s. 602) ve bürokrasinin demokratik araçlarla daha kolay kontrol edileceğine olan inanç (**ESPELAND**, a.g.m., s. 1080.), bürokrasi ve demokrasi arasında olumlu etkileşim olarak adlandırılmıştır (**OKTAY**, a.g.e., s. 42; **ERYILMAZ**, Bürokrasi ve Siyaset, s. 110). Ancak, özellikle ilk ortaya çıkmaya başladığı zamanlarda var olan ve toplumda eşitlik yaratacağına dair beklenti, ne yazık ki bir bakıma ters etki yapmış ve biraz önce de bahsettiğimiz üzere toplumda büyük güç eşitsizliklerine ya da dengesizliklerine yol açmıştır. Siyasal ve toplumsal hayatta bürokrasi vasıtasıyla oluşan büyük güç dengesizlikleri, egemenliğin toplumun bütününe dayandığı ve herkesin bu egemenlikte eşit hakka ya da söze sahip bulunduğuna dair demokratik ilkeleri ihlal etmektedir. Ayrıca, bürokrasi, kendi içerisinde siyasi gücü artırmak ya da baskıcı bir devlet yönetimi oluşturmak isteyen siyasi ve bürokratik elitin aleti olma gibi bir risk de

2. Bürokratik Yapı ve Yönetimde Gizlilik/Kapalılık

Günümüzde bireyler, bürokrasi vasıtasıyla kamu yönetimi ile iletişim kurmakta ve bilgi edinme talepleri çoğu zaman bürokratik süreçlere ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bürokrasinin başlıca özelliklerinden biri, yapı ve işlemleri bakımından dışa kapalılığı ve gizliliği ön planda tutan bir örgüt olmasıdır. Yukarıda da bahsetmiş olduğumuz kamu yönetiminin gizli ve kapalı yapısı, daha çok onun bürokratik kimliğinden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, bürokrasi, gizlilik ve dışa kapalılık ile bilgi edinme hakkının engellenmesinin başlıca kaynağı olmaktadır.

Bürokrasiye karşı, bürokrasinin evrensel teknik verimlilik sağlayamaması, demokratik olmaması sonucu sosyal sorunlara yol açan yönlerinin olması, yöneticilerin risk almak yerine riski nakletmeleri, etkin ve verimli çalışılmaması konusunda yapılmış olan eleştirilerin birçoğu, bürokrasinin örgütsel ve işlemsel yapısı nedeniyle dile getirilmiştir. Örgütsel ve işlemsel yapısı üzerine yapılan bu eleştiriler, bürokrasi ile yönetimde gizlilik/kapalılık ve açıklığın kesiştiği noktalara ilişkindir. Özellikle çalışmanın konusu açısından değinilmesi gereken bir diğer nokta da, bürokrasinin yol açtığı yönetimde gizlilik/kapalılık uygulamalarıdır. Bürokratik yapılanma neticesinde etkisi oldukça hissedilir olan yönetimde gizlilik ve kapalılığın, hangi durumlarda ortaya çıktığına ve bunların yarattığı sorunlara değinmek gerekmektedir⁹².

taşımaktadır. Bunların yanı sıra bürokrasi, teknik uzmanlığını, gücünü ve bilgi kaynaklarını kullanarak seçilmiş iş başına gelen, yani demokrasinin uygulanması ile seçilen meşru siyasi iktidarın denetimi dışına çıkabilme riski de taşımaktadır. İstihbarat örgütlerini ve askeri bürokrasiyi iyi denetleyemeyen hükümetlerin zaman zaman darbelere “kurban” gitmeleri buna örnek olarak gösterilebilir (**BLAU**, a.g.e. s. 114; **TUOHY**, a.g.m., s. 601).

⁹² Her ne kadar konumuz bürokrasi bağlamında yönetimde gizlilik/açıklık olsa da, bürokrasi gerek kişisel, gerekse de toplumsal bazda da bazı problemlere yol açmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., **HEPER**, a.g.e., s. 110.

Kamu yönetiminde yapılan işlerin hacim olarak büyümesi⁹³, bunun da bürokratikleşmeyi “teşvik” etmesi⁹⁴, bürokrasinin karar alma sürecinde katılımdan yana olmaması ile kendi yapısı ve sistemi içerisinde karar alma mekanizmalarını işletmesi, birtakım sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

“Tarafsızlığı” sayesinde yolsuzlukları ve siyasi yozlaşmayı en aza indirgeyebileceği düşünülen bürokrasi⁹⁵, “tarafsızlığı sağlamak adına” “dışarıya” bilgi ve belge vermekten kaçınmaktadır⁹⁶. Ancak bürokrasi, idari gücü ve yeteneği ile tarafsızlık özelliğinden sapabilme riski taşımaktadır. Bu da uygulamış olduğu gizlilik/kapalılık politikasıyla istenilen amaca hizmet edememesi sonucunu doğurabilmektedir. Şöyle ki, bürokrasi, kendi içerisinde belirli değerleri olan bir yapılanmadır ve bu durum, bürokratların devlet işlerini yönetme tarzına, kamu politikalarını ya da programlarını uygulama biçimlerine yansımaktadır. Memurlar, kendi siyasal ve sosyal bağlarını geliştirerek belirli çıkar gruplarının temsilcileri gibi tarafsızlıktan son derece uzak bir şekilde hareket edebilme riski taşımaktadırlar.

⁹³ Günümüzdeki kamu yönetimi örgütleri ve özel işletmeler, tarihteki benzerlerinden çok daha fazla bürokratik olma eğilimindedirler. Çünkü, modern devletler üstlendikleri çok sayıda görevleri yürütebilmek ve halka daha iyi hizmet sunabilmek için yapılarını büyütme zorunda kalmışlardır. Bu da daha fazla sayıda çalışan ile birlikte çeşitli usul ve kuralların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. **ERYILMAZ**, Bürokrasi, s. 46.

⁹⁴ Guy B., PETERS, **The Politics of Bureacracy**, Longman, Third Edition, 1989, s. 30.

⁹⁵ Gerek Fransa’da gerekse de İngiltere’de bürokrasideki tarafsızlık, idaredeki verimliliğin bir koşulu olarak görülmüş olsa da, Büyük Okyanus’un diğer yakası olan Amerika’da idarenin verimli olmasının yolu farklı bir biçimde algılanmış ve söz konusu ülkelerin tam tersi bir biçimde, siyasi meziyetlere göre yapılan atamaların etkili olduğu belirtilmiştir. Bu anlayışın değişmesi için yapılan reform çalışmalarında diğer birçok konuda olduğu gibi burjuvazinin etkisi oldukça fazla olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz., **DREYFUS**, a.g.e., s. 184-212.

⁹⁶ **AKILLIOĞLU**, “Yönetimde Açıklık...”, s. 2; **ERYILMAZ**, a.g.m., s. 101.

Ayrıca, bürokrasi, siyasi iktidar⁹⁷ ve toplum üzerinde yaratmış olduğu gücünü devam ettirebilmek⁹⁸, artırmak ve bunu pekiştirebilmek adına elindeki bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimi içerisindedir⁹⁹. Bunu, özellikle tekel niteliğinde birtakım hizmetleri üreten bürokrasilerde görmek daha olasıdır. Özellikle otoriter ve diktatör rejimlerin egemen olduğu yönetimlerde, siyasi iktidar ile bürokratik iktidar tarafından, halka doğru tek yönlü bilgi ve haber akışı vardır. Bunu yapmalarındaki temel amaç ise, hiç kuşkusuz toplum üzerinde yaratmış oldukları gücü ellerinde tutma ve toplumu yönlendirme isteğidir¹⁰⁰. Başka bir ifadeyle bürokrasi, Weber’in de vurguladığı gibi, kendi uzmanlık bilgisinin sağladığı “devasa güç konumunun” ötesinde, “idari bilgi” yoluyla kendi gücünü daha da artırma eğilimindedir¹⁰¹.

Bunun yanı sıra, özellikle bürokratik organların içerisinde görev alan bazı yöneticiler, ellerindeki bilgi ve belgeleri koruma ve saklama konusunda aşırıya kaçan bir eğilim içerisindedirler. Bu da, hizmetlerinde gizlilik/kapalılık unsurunu daima ön planda tutma eğiliminin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu tür davranış içerisinde bulunan bürokratların bu şekilde bir tutum takınmış olmalarında patrimonyal anlayışın, yani başında bulunduğu kurumu kendi kurumu, kendi özel

⁹⁷ Bürokrasi, siyasi iktidar ilişkisi bakımından bürokrasi sorunu ele alındığında üç temel öneri ile karşılaşılmaktadır. Birincisi, bürokrasi zamanla siyasi sistemde gereğinden fazla siyasi güç elde etmiştir ve bu güç geri alınmalıdır, ikincisi, gereğinden fazla güç elde eden bürokratların denetlenmelerinin sağlamasıdır, üçüncüsü de; bürokrasinin bir şekilde ortadan kaldırılmasıdır. Bkz. **HEPER**, a.g.e., s. 107.

⁹⁸ Thomas H., HAMMOND-Jack H, KNOTT, “Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making”, **Journal of Law, Economics, & Organization**, Vol. 12, No. 1, Apr., 1996, s. 121.

⁹⁹ **EKEN**, a.g.m., s.30; **ERYILMAZ**, a.g.m., s. 101.

¹⁰⁰ **HAMMOND - KNOTT**, a.g.m., s. 121.

¹⁰¹ Max, WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, Çev:Taha Parla, İletişim Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2006, s. 315-316; Max, WEBER, **Economie et societe (1920)**, Fransız Tercüme, Pion, Paris, 1971, s.230, Nakleden: **DREYFUS**, a.g.e., s. 24.

mülkü ya da işletmesi gibi görmesinin ve devlete hizmet etmenin bir hükümdarın hizmetinde olmak anlamına gelmediği fikrinin gerçekten benimsenmemiş olmasının etkisi büyüktür¹⁰².

Bürokrasi kaynaklı, gizliliğin/kapalılığın doğmasının bir diğer önemli sebebi de, bürokratik örgüt içerisinde yer alan kamu görevlisinin herhangi bir sorumluluk almaktan kaçınmak istemesidir¹⁰³. Bazı durumlarda kamu görevlileri, açıklanması halinde makamlarına, statülerine ve devlete zarar vereceğini düşündükleri bilgi ve belgeleri koruma eğilimi içerisinde girmektedirler¹⁰⁴. Kamu görevlilerinin bu şekilde düşünmelerindeki en önemli neden, açıklayabilecekleri ve açıklayamayacakları bilgilerin neler olduğunu çoğu zaman kendilerinin de bilmemeleridir. Bir diğer önemli neden de, geçmişten gelen “devleti koruma” fikrinin bir yansıması olarak, “idari” ya da “devlet sırrı” kavramlarının bürokraside çalışan personelin en çok değer verdikleri ve korumaya çalıştıkları kavramların başında gelmesidir. Ancak burada problemin ortaya çıkmasındaki esas sebeplerden biri, söz konusu “idari” ya da “devlet” sırrı gibi kavramların, ne yazık ki çoğu zaman çok da “açık” olmaması, başka bir ifadeyle içlerinin “dolu” olmamasıdır. Söz konusu anlayışın “devlet aklı¹⁰⁵”nın bir uzantısı olduğunu söylemek de mümkündür. Ulusun sevk ve idaresi söz konusu olduğunda, eğer devlet için zorunlu olan gücü elde etmek ve korumak gayesiyle gerekli olduğunda “temiz” olmayan -gizli, kapaklı- birçok eylem ve işleme başvurulması kendi içerisinde bir meşruluk kazanıyorsa, gizlilik/kapalılık

¹⁰² WEBER, Sosyoloji Yazıları, s. 67; DREYFUS, a.g.e., s. 283.

¹⁰³ Ahmet,BAŞÖZEN, “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları”, www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khua. (Erişim tarihi 11.02.2008).

¹⁰⁴ EKEN, a.g.m., s. 32.

¹⁰⁵ “Devlet Aklı” konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., Mithat, SANCAR, **Devlet Aklı Kıskaçında Hukuk Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s. 9 vd.

uygulaması, söz konusu anlayışın savunucuları bakımından bir sorun olarak algılanacak önemde dahi değildir. İşte, bu düşüncenin getirdiği en büyük tehlike, devlete aşkın bir hüviyet kazandırılmasıdır¹⁰⁶. Nitekim, “devlet aklı”nın büyük hocası olarak nitelendirilen Tacitus’a göre, bilgi, araç ve yöntemler, ancak muhtemel ve potansiyel rakiplerden gizlendikleri ölçüde işe yarayabilecekleri için, onları bir sır perdesi ile korumak gerekmektedir¹⁰⁷. Söz konusu anlayışa göre bu sırlar, mali/askeri güçle birlikte iktidarın çekirdek alanını oluşturmaktadırlar ve bu nedenle de korunmaları gerekmektedir¹⁰⁸. Bu da, devletten kaynaklanan ve devletin “bekası” için olduğuna inanılan her şeyin meşru olacağı ve bu durumda yurttaşların iradesinin, hak ve özgürlüklerinin önemi olmayacağı sonucunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır¹⁰⁹. Bu açılardan bakıldığında devlet aklı anlayışının üstün bir hukukilik düşüncesiyle, meşruluğunu evrensel hukuk ilkelerinden alan ve görev tanımı hukuk sınırları içinden kalan bir devlet telakkisiyle bağdaşması mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, bir devlet, ya referans çerçevesi olarak devlet aklı anlayışını benimser ve faaliyetlerini onun ışığı altında yürütür ya da kendini ancak hukuk çerçevesi içinde varsayar ve faaliyetlerini bu çerçeve içerisinde sürdürmeye gayret eder. İşte, yönetimde açıklık ilkesinin benimsenmeye başlaması, birçok insanın zihnine

¹⁰⁶ Mustafa, ERDOĞAN, “Hikmet-i Hükümet, Hukuk Devleti ve Türkiye”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, 2. Baskı, Ankara, 2006, s. 36.

¹⁰⁷ **SANCAR**, a.g.e., s. 23.

¹⁰⁸ Devlet aklına dayalı siyaset anlayışının ve yönetim tarzının düşünsel köklerinin modern çağın başlangıç aşamasının çok öncesine uzandığını, sonrasında da etkinliğini sürdürdüğünü ve bu etkinin günümüze kadar ulaştığını söylemek mümkündür. Ayrıntılı bilgi için bkz., **SANCAR**, a.g.e., s. 24.

¹⁰⁹ Weber’e göre de yasal tahakküm tarzı, kendi meşruiyetini belirli birtakım araçlar yoluyla egemenlik uygulayacak olanların üzerinde, anlaşılmış kuralların ve emir verme hakkının yasallığına olan inançlarına dayalı rasyonel karakterinden almaktadır. Bkz., **WEBER**, Bürokrasi ve Otorite, s. 35.

yerleşen “sorgulamama”¹¹⁰ ve yukarıda sayılan gerekçelerle meşruiyet kazanan “devlet akli” anlayışının bertaraf edilmesindeki önemli aşamalardan birisidir¹¹¹.

Kamu bürokrasisinin denetiminde ve sorumluluğunun ortaya konmasında var olan aksaklıklar da, bürokrasi kaynaklı gizliliğin/kapalılığın ortaya çıkmasında etkin olmaktadır. Denetim ve sorumluluk kaynaklı problemin çözümlenmesi için, zaman zaman anlamsız yere gizlilik/kapalılık uygulamalarına başvuran kamu bürokrasisi üzerinde halkın etkisinin nasıl daha fazla artırılabilceği ve bürokrasinin nasıl daha fazla sorumlu davranışa sevk edilebileceği üzerinde durulmalıdır. Bu bağlamda doktrinde, sorumluluğu arttırmaya yönelik iki görüş ağır basmaktadır. Bunlardan ilki, memurlara sorumluluk bilincinin aşılmasına çalışılmasıdır¹¹². Bu yaklaşım daha çok memurlara bireysel bir sorumluluk yükleyen ve bunun yanı sıra eğitime de dayalı bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci yaklaşım ise, memurların sorumlu davranıp davranmadıklarına yönelik bir dışsal denetim öngörmektedir¹¹³. Burada, her iki anlayışı da içeren karma bir anlayış, etkililik açısından daha verimli olacaktır¹¹⁴.

Bürokratikleşmenin, yönetimde gizlilik ve kapalılığı tetiklediğinden hareketle, siyaset var olduğu sürece, siyasaların uygulama aracı olan bürokrasinin de var olmaya devam edeceği kaçınılmaz bir gerçektir. Ancak, bürokratik mekanizmanın iyi işlemediği zamanlarda, en iyi kamu politikaları dahi uygulama

¹¹⁰ ERDOĞAN, a.g.m., s. 37.

¹¹¹ Cem, EROĞUL, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 67-68.

¹¹² ERYILMAZ, a.g.m., s. 82; BAŞÖZEN, a.g.m.

¹¹³ Dışsal denetimden kast, yasama organı, yürütme organı, ombudsman, yargı ve kamuoyu tarafından yapılan denetimdir.

¹¹⁴ ERYILMAZ, a.g.m., s. 82.

alanı bulamazlar¹¹⁵. Bunun içindir ki, bürokratik bir sistem ile örülmüş yapı içerisinde istenilen sonuca ulaşılabilmesinin yolu, bürokratik sistemin mümkün olduğunca açık ve yönetilenlere yakın olmasından geçmektedir. Bunun da yegane yolu, bürokrasiyi, yönetimde gizlilik/kapalılık ile değil, yönetimde açıklık ile uyumlu hale getirmekten geçmektedir.

III. Yönetimde Açıklık İlkesinin ve Bilgi Edinme Hakkının Ortaya Çıkışı

Yönetimde gizliliğin/kapalılığın karşıtını oluşturan yönetimde açıklığa geçmeden önce, yönetimde açıklığın özünü oluşturan “açıklık” kavramının ne anlama geldiğine bakılacak olursa; açıklık, gizli yapılmayan¹¹⁶, aleni¹¹⁷, aşık ar manalarını taşımaktadır. Başka bir ifadeyle açıklık, hiçbir şeyin gizli veya kapalı bir şekilde yapılmayarak, her şeyin göz önünde ve meydanda olması demektir¹¹⁸.

Buradan hareketle yönetimde açıklık, yönetimin işleyişinin herkes tarafından görülebilmesini ifade etmektedir. Yönetimde açıklık ayrıca, “şeffaf¹¹⁹ yönetim”,

¹¹⁵ BAŞÖZEN, a.g.m.

¹¹⁶ YILMAZ, a.g.e., s. 25.

¹¹⁷ YILMAZ, a.g.e., s. 25.

¹¹⁸ Remzi, FINDIKLI, “Yönetiminde Açıklık- Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 68, S. 412, Eylül 1996, s. 103.

¹¹⁹ “Açıklık” ve “şeffaflık” kavramlarının aynı anlamı taşımadığı, açıklığın şeffaflıktan daha geniş bir kavram olduğu da doktrinde ileri sürülmüştür. Bkz., Patrick, BIRKINSHAW, “Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights?”, **Administrative Law Review**, 58:1, 2006, s. 189; Achim, BERGE, “İmproved Rules on Public Acces to Documents? The Discussion on a Regulation Under Art 255 ECT”, **Stocholm University Master of European Law**, s. 9, Nakleden: KAYA, a.g.e., s. 27.

“gün ışığında yönetim¹²⁰”, “idari demokrasi” gibi terimlerle de ifade edilmeye çalışılmaktadır. Yönetimde açıklık da dahil olmak üzere söz konusu terimlerin hepsi, esasında, yönetimlere uzunca bir süre egemen olmuş olan gizlilik/kapalılık uygulamalarına karşı türetilen yönetim düşüncelerini ve modellerini ifade etmektedir.

Yönetimde açıklık ilkesi, beraberinde hesap verebilen yönetim anlayışını da getirmiştir. Netice itibarıyla yönetimde açıklığın en büyük dayanaklarından biri olan demokrasinin özünde hesap verilebilirlik bulunmaktadır¹²¹. Bireylerin kamu yönetiminde kimin ne yaptığını ve kimin hangi kararları aldığını bilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırılığın söz konusu olduğu durumlarda veya bireylerin çıkarına uygun olmayan durumlarda, kamunun, söz konusu yönetici veya yöneticileri bilme ve onlardan hesap sorma hakkı bulunmaktadır¹²². Bu bağlamda, hesap verilebilirlik, sadece açıklığın olduğu, vatandaşların işlerin açıkça nasıl işlediğini görebildiği yerlerde olabilmektedir¹²³. Kamu yönetiminde açıklık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içerisindedir. Başka bir ifadeyle, yönetimde açıklığın sağlanabilmesi için, etkili işleyen bir hesap verme sürecine, hesap verme sürecinin etkili ve verimli işleyebilmesi için de açık ve şeffaf politikalara ihtiyaç

¹²⁰ İlhan, ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 3.

¹²¹ Carol, HARLOW, **Accountability in the European Union**, Oxford: Hart Publishing, 2002, s. 128; İbrahim, YILDIRIM, “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, **Hukuk ve Adalet**, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 80.

¹²² Ann M., FLORINI, “Increasing Transparency in Government”, **International Journal on World Peace**, Sept 2002, s. 35; Vesna, ATANASOVA, “An Effective Tool for Information, Consultation and Public Participation”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003, s. 79; FLORINI, a.g.m., s. 35. YILDIRIM, İbrahim, a.g.m., s. 80-81; BIRKINSHAW, a.g.m., s. 193.

¹²³ Canada and The World Backgrounder, “Let the Light Shine”, **Canada and The World Backgrounder**, Jan. 99, Vol. 64, I. 4, p. 20, nakleden: YILDIRIM, a.g.m., s. 81; BIRKINSHAW, a.g.m., s. 194.

vardır¹²⁴. İşte tam da bu nedenle, sağlam bir hesap verme yükümlülüğü şeffaflık ve açıklığı sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, şeffaflık ve açıklık da, hesap verme yükümlüğünü layıkıyla yerine getirebilmenin olmazsa olmaz bir önkoşuludur.

1. Yönetimde Gizlilikten Açıklığa Geçiş Süreci ve Nedenleri

Yönetimlerde uzun bir süre hakimiyetini sürdürmüş olan gizlilik ve kapalılık anlayışı, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerini yönetimde açıklığa bırakmaya başlamıştır. Tabii ki bu, kendiliğinden yaşanan bir gelişme veya değişim değildir. Bu gelişim ve değişimi hızlandıran ya da tetikleyen bazı faktörler olmuştur.

- **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**

Yönetimde açıklığa geçişi tetikleyen önemli etkenlerden biri, kamu yönetimi anlayışındaki değişimlerin dünyada hakim olmaya başlamasıdır¹²⁵. Küreselleşmenin etkilerinin her sahada görüldüğü ve değişimin alabildiğine hızlandığı yeni bin yılın başında kavramların, kurumların, ideolojilerin ve hemen her şeyin değişime, dönüşüme uğraması karşısında, yönetim kavramı ve konumuz açısından önem taşıyan kamu yönetimi kavramı da ciddi bir değişim yaşamaktadır¹²⁶. Özellikle 1980'ler ile 1990'lı yılların başlarında, yirminci yüzyıla hakim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi anlayışı yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışına

¹²⁴ Ahmet, İYİMAYA, "Ortak Değer Olarak "İYİ YÖNETİM" Yaklaşımı", **Ankara Barosu Dergisi**, 2005/1, Ankara, s. 83; Musa, EKEN, "Bilgi Edinme Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Dr. Muzaffer Sencer'e Armağan, C. 17-18, 1995-1996, s. 64; **YILDIRIM**, a.g.m., s. 81.

¹²⁵ "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışı, doktrinde farklı bakış açılarıyla ele alınmaktadır. Ancak burada, çalışmanın bütünlüğü bakımından, yönetimde açıklık konusuyla ilişkisi olduğu kadarıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanma incelenmeye çalışılacaktır.

¹²⁶ Bekir, PARLAK, "Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme", **Kamu Yönetimi, Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar**, Aktüel, 2005, s. 4.

bırakmaya başlamıştır¹²⁷. Netice itibarıyla, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, ekonomik, toplumsal ve kültürel yapıyı etkilerken, bu gelişmelerin geleneksel siyasal kurum ve süreçleri aşındırmaması düşünülemezdi. Bireylerin bilgi edinme yollarının açık tutulmasına zemin oluşturan, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin yerleştirilmesi için düzenlemeler yapılmasını öngören kamu yönetimindeki yeni yapılanmanın incelenmesi, kamu yönetimi içinde açıklık ve bilgi edinme hakkının öneminin ortaya konulması bakımından bir gerekliliktir.

Yönetimde açıklık olgusunun ortaya çıkmasında, klasik yönetim sistemlerinin tartışılmaya başlanmasının etkisi yadsınamayacak derecededir. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha çok müdahale etmesi, koruyucu olmaktan çıkıp düzenleyici hatta aktif rol alan bir kimliğe bürünmesi, bireylerin yaşamında daha çok yer almasını ve onları doğrudan etkileyen faaliyetlerde bulunmasını sağlamıştır¹²⁸. Bu durum, bireyler açısından yönetimin faaliyetleri nasıl yaptığına, faaliyetlerle ilgili kararları nasıl aldığına dair bilgi, talep ve isteklerin artması sonucunu doğurmuştur¹²⁹. Devletin, müdahaleci yaklaşım neticesinde ekonomik ve sosyal hayatta etkin roller üstlenmesi ancak, gizli ve kapalı yönetim anlayışını terk etmemesi, yönetimde açıklık ihtiyacını temel sorunlardan biri ve ilgi odağı haline getirmiştir. Başka bir ifadeyle, devletin bir yandan sosyal bir kimliğe bürünüp bireylerle, özellikle de kamu hizmeti alanında yakın ilişki kurması, ancak bir yandan da bireylerden “uzak” durması, bireylerin yönetimi daha fazla sorgulamalarına ve sorguladıkça da açıklık ihtiyacının daha fazla ortaya çıkmasına

¹²⁷ Veysel, BİLGİÇ, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, 2003, s. 26.

¹²⁸ EKEN, “Bilgi Edinme Hakkı”, s. 61.

¹²⁹ YILDIRIM, a.g.m., s. 80.

neden olmuştur. Söz konusu yapısal değişimde, bireylerin sorgulayıcı bir tutum takınmalarının etkisi olduğunu söylerken gözden kaçırılmaması gereken başka bir husus da, pazarın genişlemesi neticesinde, küreselleşen kapitalizmin gelişiminin de günümüzdeki dönüşümler üzerindeki etkisidir.

Kamu yönetimi anlayışındaki kimlik değişimi temel olarak dört eksende kendisini göstermektedir¹³⁰. Bunlardan ilki, “devlet”e bakış açısındaki değişim, ikincisi, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulma isteği¹³¹, üçüncüsü, şeffaf ve dürüst yönetim isteği¹³², sonuncusu ise merkeziyetçilikten uzaklaşma isteğidir¹³³. Saymış olduğumuz dört temel eksen de, konumuz açısından önem taşımaktadır ve hepsi birbiriyle bağlantılı kavramlar ve gelişmelerdir. Özellikle kamu yönetimindeki gelişmelerin, kamu yönetiminin temel sorunları olarak kabul edilen merkeziyetçi, hantal yapı ve kırtasiyeciliğin yol açtığı, yönetimde gizlilik/kapalılık ile yönetime katılımı var olan eksiklikler kaynaklı olduğunu görmekteyiz¹³⁴.

Devletin toplumdaki rolü ile, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacı güden yeni kamu yönetimi anlayışı, daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi ile bireylerin yönetime

¹³⁰ PARLAK, a.g.m., s. 2.

¹³¹ SHORE, a.g.m., s. 147.

¹³² Alasdair, ROBERTS, “Questions about Policy Transparency”, **Public Administration Review**, Vol. 61, No. 4, (Jul. - Aug., 2001), s. 507.

¹³³ Kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve gelişmeler farklı düşünürler tarafından farklı tasniflere tabi tutulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz., LEBLEBİCİ, a.g.m., s. 7; PARLAK, a.g.m., s. 4.

¹³⁴ Dwight, WALDO, “Public Administration”, **The Journal of Politics**, Vol. 30, No. 2, (May, 1968), Published by: Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science, <http://www.jstor.org/pss/1038675> s. 447.

katılmalarını artırıcı bir niteliğe sahip olduğu iddiasındadır¹³⁵. Yeni kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan, yönetişim, yönetime katılma, yönetimde açıklık gibi kavramlar birbirleriyle yakından ilişkili¹³⁶ ve söz konusu amaçlara paralel olarak ortaya çıkmış kavramlardır¹³⁷.

Bilgi ve iletişim devri olarak adlandırılan günümüz dünyasında, geleneksel kamu yönetimi anlayışı, özellikle konumuz olan yönetimde açıklık ve bu kavramın yan unsurları olan yönetime katılma, hesap verebilir idare kavramlarını tam olarak karşılamaktan uzaktır. Bu bağlamda, çalışmanın konusu bakımından, kamu yönetimi kavramını oluşturan “kamu” ve “yönetim” sözcüklerinin bilgi-iletişim devrinde geçirdikleri anlam ve kapsam değişikliğine bakmak, konunun anlaşılabilirliği bakımından faydalı olacaktır.

- **Yönetişim ve Yönetime Katılım Anlayışı**

“Kamu”, “yönetilen” ve edilgen rolünden sıyrılarak “kamusal alanda” aktif, belirleyici ve etkili bir aktör olurken, devlet ya da siyasal toplum pasifize olmamakta, siyasal ilişkilerin, kamu politika ve karar alma süreçlerinin bir ortağı ya da öznelerinden biri olma konumunu kazanmaktadır¹³⁸. Bu tablo içerisinde “yönetim”in, klasik yöneten ve yönetilen anlayışına dayanan içeriği boşalmaya başlamış, ilgili ve karardan etkilenen tüm aktörlerin “birlikte”, “beraber”, “ortaklaşa”, “işbirliği”

¹³⁵ Nagehan Talat, ARSLAN-Raci, KILAVUZ, “Yönetimde İstikrar ve Temsilde Adalet” Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Editör: Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 53.

¹³⁶ **ROBERTS**, a.g.m., s. 507.

¹³⁷ Cahit, TUTUM, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye**, S. 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 138; **BİLGİÇ**, a.g.m., s. 27.

¹³⁸ Ahmet, NOHUTÇU, **Evolution of Public Policy making within the Dynamics of Governance in the Field of Tourism: The Turkish Case**, Yayınlanmamış Doktora tezi, Nakleden: Ahmet,NOHUTÇU–Asım, BALCI, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, 2003, s. 17.

içerisinde kendilerini bir anlamda yönetmesi anlayışı doğmuş ve bu da “yönetişim” olarak adlandırılmaya başlanmıştır¹³⁹. Burada yönetim kavramına ayrıca değinilmesi, söz konusu kavramın, çalışmamız açısından neden önem taşıdığına anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Öncelikle, yönetim kavramı kendi içerisinde diyalog ve uzlaşmayı barındırmaktadır. Yani, bireyler öncelikle hür iradeleriyle mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli, onlara yönetim hakkını vermeli, yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanamamaları için onları denetleyebilmelidirler¹⁴⁰. Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminde bir yandan verimliliğin sağlanmasında, diğer yandan da yönetimin aldığı tüm kararlar ile yaptığı işlem ve eylemlerden sorumlu hale getirilmesinde ihtiyaç duyulan fikri çerçeve, çok aktörlü bir yönetim şeklini ifade eden, “yönetişim” kavramı ile sunulmaktadır. Dolayısıyla burada “kamu”, kendi çıkar ve yararlarını belirlemeye başlamakta, kendisiyle ilgili tüm karar alma süreçlerinde, uygulama ve değerlendirmelerde devletle eşit konumda bir aktör olarak yer almaktadır.¹⁴¹ Sonuçta da edilgen unsur olmaktan çıkıp bu sayede kendi kendini yönetmeye başlamaktadır.

Günümüzde birçok devletin, demokrasi ve hukuk ilkelerini yönetim anlayışlarının merkezine oturtma çabaları da, yönetimde açıklığa geçiş süreciyle yakından ilgilidir. Devletlerin benimsemiş oldukları rejimlerin veya yönetim biçimlerinin birçok hak ve özgürlükle ilişkisi olduğu kadar, gizlilik veya açıklık

¹³⁹ NOHUTÇU – BALCI, a.g.m., s. 59.

¹⁴⁰ Çoşkun Can, AKTAN, “Şeffaf Devlet ve Demokrasi”, http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-seffaf-devlet.pdf, s. 3 (Erişim tarihi 26.05.2009).

¹⁴¹ WALDO, a.g.m., s. 449.

politikaları üzerinde de etkisi çok büyüktür. Bu bağlamda “demokrasi”¹⁴² ve “hukuk devleti” anlayışları, yönetenlere ve yönetilenlere yapmış oldukları etki bakımından önemlidir. Şöyle ki; demokratik bir rejime sahip olduğunu iddia eden bir yönetimin¹⁴³, demokratik yönetim ve yönetimde demokrasi¹⁴⁴ gereği mümkün

¹⁴² Demokrasi kavramındaki karmaşa için bkz., Giovanni, SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev: Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turan, Yetkin Basımevi, Ankara, 1996, s. 3-9.

¹⁴³ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., Lijphart, AREND, **Çağdaş Demokrasiler**, Ankara, Yetkin Basımevi, 1996, s. 11; SARTORI, a.g.e., s. 22-23; Philippe, SCHMITTER–Terry Lyon, KARL, “Demokrasi Nedir... Ne Değildir”, Çev: Levet Gönenç, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der: Larry Diamond-Marc F.Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 68; Server, TANİLLİ, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, Amaç Yayıncılık, İkinci basım, İstanbul, 1987, s. 11-12; Carol, GOULD, “Çeşitlilik ve Demokrasi: Farklılıkların Temsili”, **Demokrasi ve Farklılık**, Haz: Seyla Benhabib, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999, s. 244; Chantal, MOUFFE, “Demokrasi, İktidar ve Siyasal Düzen”, **Demokrasi ve Farklılık**, Haz: Seyla Benhabib, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999, s. 348; Şeref, ÜNAL, **Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 45; Mustafa, ERDOĞAN, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 193; Robert, DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev: Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 197; M., DUVERGER, **Colloquy on the Concept of Democracy**, Strasburg, 23-25 Marc 1983, s. 2, Nakleden: ÜNAL, a.g.e., s.47.

¹⁴⁴ Yönetimde demokrasi, idarenin, bireylerin hak ve özgürlüklerini hukuka uygun ve etkili bir şekilde kullanmalarına olanak sağlaması anlamına gelmektedir (ÖZAY, a.g.e., s. 70; Ramazan, YILDIRIM, “Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi”, s. 4, <http://www.akader.org>, (Erişim tarihi 05.05.2009). Bundan, idarenin işlem ve eylemlerini gerçekleştirirken, demokrasi anlayışını benimseyerek hareket etmesini anlamak gerekmektedir. İdare, bunu, temel olarak üç noktadan hareket ederek gerçekleştirebilir. Diğer bir ifadeyle, yönetimde demokrasinin gerçekleşebilmesi için üç temel unsurun varlığı gereklidir. Bunlardan ilki, idarenin karar alma sürecinin önceden belirli usul kurallarına bağlanmasının gerekliliğidir. Bu da idari usul olarak karşılık bulmaktadır. Açıklık, katılımcılık, tarafsızlık gibi idari usulün içeriğini oluşturan temel unsurlar, bu kısımda incelediğimiz demokrasi kavramının da vazgeçilmez unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimde demokrasinin gerçekleşebilmesi için gerekli olan ikinci unsur, katılımcılıktır. Katılımcılık, örgütlü olmayan bireyin dahi sesini duyurabilmesi ve idareyi işlem veya eylem yaparken yönlendirebilmesi anlamına gelmektedir (ÖZAY, a.g.e., s. 71). Zira, çağdaş devlet ve toplum anlayışında, sadece devletin bireylere iyi ya da saygılı davranması yeterli değildir. Sistem, bireylerin devlet ya da toplumla ilgili kararlara siyasi katılım yollarını kullanarak katılmasına, yönetimi ve dolayısıyla kendi kaderlerini etkilemelerine de açık olmalıdır (İYİMAYA, “Ortak Değer...”, s. 79; BATUM, Süheyl, “Türkiye’de Devlet-Toplum İlişkilerinde Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış”, **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995, s. 16-17). Bu unsur sayesinde, idare, alacağı tüm kararları tek taraflı olarak almamakta, söz konusu kararlar karşılıklı tartışmalarla ortaya çıkmakta ve bireyler sadece siyasal olarak değil, teknik olarak da kendilerini yönetir duruma gelmektedirler. Netice itibarıyla bilgili bir katılımın, demokrasie de daha çok işlerlik kazandıracağı muhakkaktır. Bu da bizi yönetimde demokrasinin üçüncü ve son unsuruna taşımaktadır. Yönetimde demokrasinin gerçekleşebilmesi için gerekli olan üçüncü unsur, çalışmamızın da konusu olan, bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkının buradaki temel amacı, idarenin alacağı kararları hukuka uygun bir biçimde etkileyebilmek için, bireylerin bilgilenebilmesinin sağlanabilmesidir. Yönetimde demokrasinin ikinci unsuru olarak belirtmiş olduğumuz katılımcılık da bu bağlamda önem taşımaktadır. Bireyin, katılım hakkını etkili bir şekilde kullanabilmesi, idarenin alacağı karar hakkında önceden bilgi sahibi olması ile mümkündür. Birey, idare hakkında ne kadar çok bilgi sahibi olursa, katılım hakkını da o kadar

olduğunca yönetimde açıklık sistemini benimsemiş olması gerekmektedir¹⁴⁵. Bunun yanı sıra, demokrasiyi benimsediğini iddia eden bir yönetimde yaşayan bireyler de, demokrasinin en önemli gereklerinden olan yönetimde açıklık ilkesinin yerine getirilmesini yönetimden talep etmektedirler. Başka bir ifadeyle, bireyler, siyasi açıdan demokratik olduğunu iddia eden yönetimlerin, idari bakımdan da demokratik olmasını beklemektedirler¹⁴⁶. Demokratik olduğunu iddia eden bir düzen içerisinde bireyler, yönetimin faaliyetlerinin kendilerini nasıl etkilediğini, çıkar ve menfaatlerinin hesaba katılıp katılmadığını bilmek isterler¹⁴⁷. Demokratik düşüncede iktidar, kaynağını halktan almaktadır. Toplumunu yönetme yetkisini de siyasal yöneticiler halktan alırlar, bu nedenle ona karşı hesap verme sorumluluğu içerisindeyler¹⁴⁸. İçinde bulunduğu çevrenin değişimine ayak uydurma çabası da, demokratikleşmeye paralel olarak yönetimin açıklığa geçişinin hızlanmasının bir gereği ve sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokratikleşen bir çevrede, yönetim tam tersine kapalı kalmaya devam ederse çevresiyle uyumlaşmamış olur ki, bu da yönetimin demokratik yapısının ve meşruiyetinin sorgulanmasına neden olur.

Ayrıca, “hukuk devleti” anlayışının da dünyada yaygın bir şekilde kabul edilmeye başlanması ve bu sayede bilinirliğini artırması, yönetimde açıklığa geçiş süreci bakımından etkili olmuştur. Hukuk devleti, en bilinen anlamıyla, yönetilenlere

işlevsel kullanabilmektedir. Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkının güvence altına alınmış olması, yönetimde demokrasinin sağlanabilmesi için esaslı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁴⁵ **YILDIRIM, Ramazan**, a.g.m., s. 2

¹⁴⁶ **ÖZAY**, a.g.e., s. 59; Ramazan, **YILDIRIM**, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı ve Özgürlüğü”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 238.

¹⁴⁷ Elliot, **RİCHARDSON**, “Freedom of Information”, **Loyola Law. Review**, 45, 1973-1974, s. 45;

¹⁴⁸ **BIRKINSHAW**, a.g.m., s. 194.

en güçlü, en etkin ve en kapsamlı bir biçimde hukuksal güvencenin sağlanması ve tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasıdır¹⁴⁹. Hukuk devletinin en belirgin özelliklerinden biri, yönetilenlere bu bağlamda hukuksal güvenlik sağlayan bir mekanizmanın var olması ve bu mekanizmanın işler olmasıdır. Yönetimin işlem ve eylemleri hakkında hiçbir bilgi sahibi olmayan, yapılış sürecine hiçbir şekilde katılmayan bireyler, zamanla bu bağlamda kendi hukuksal güvenliklerini sorgular olmuşlardır¹⁵⁰. Özellikle de söz konusu işlem ve eylemlerin birçoğunun temel hak ve özgürlüklere ilişkin olması, bu sorgulamayı bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu da, yönetimi ve yönetenleri daha açık olmaya iten bir diğer etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, hukuk devletinin üzerinde odaklandığı nokta, demokratik bir yönetimde yasal bir sistemin amacının, kişilerin değil yasaların daha doğrusu hukukun üstünlüğünü benimseyen bir yönetimi kurmayı amaçlamasıdır¹⁵¹. Günümüzde hukuk devleti, demokratik bir yönetimin ön şartı olarak kabul edilmektedir. Bu noktada, hukuka saygı ve hukukun üstünlüğü prensibi hem yönetilenleri hem de yönetenleri bağlayan bir unsur olarak demokratik ilkelerle de örtüşmektedir. Hukuk devleti ilkesinin varlığı ile etkin demokratik seçimler, iktidarın gücünün sınırlanması, siyasal özgürlüklerin etkinliği ve kamu yönetimlerinin davranışlarının hukuka uyması, en azından teorik olarak sağlanabilecek hususlardır¹⁵².

¹⁴⁹ Yılmaz, ALİ EFENDİOĞLU, “Türk Anayasa Mahkemesinin Hukuk Devleti Anlayışı”, **Hukuk Devleti**, HFSA Yayınları, 4. basım, Alfa Yayıncılık, İstanbul, s. 155.

¹⁵⁰ İlker, ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Verme Yükümlülüğü”, **e-akademi**, Mayıs 2005, S. 39, prg. 32-33.

¹⁵¹ Mehmet, AKTEL, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, 2003, s. 83.

¹⁵² Metin, GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 207; Tekin, AKILLIOĞLU, “İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 11-12 Mayıs 2000, Ankara, s. 119.; Mustafa, ERDOĞAN, **Anayasa ve Özgürlük**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 21.

Post modern dönem, geç kapitalizm, sanayi ötesi, bilgi çağı olarak da adlandırılan bu dönemin kamu yönetimi anlayışı, modern dönem kamu yönetimi anlayışının aksine, yönetim-siyaset ayrımını ve bürokrasiyi savunmamaktadır. Söz konusu yönetim anlayışına göre bu tip yönetimler, tarihin derinliklerine gömülmeye mahkumdur ve günümüz koşullarına uymaları mümkün değildir. E-devlet, e-kurum, e-demokrasi gibi kavram ve uygulamalar, siyasal kurum ve süreçlerin söz konusu dönemdeki teknolojik gelişmeler doğrultusunda yeniden tanımlanıp yapılandırılmasının birer ürünüdür¹⁵³. Bir de bu yönetim anlayışının hukuksal bazı gereksinimleri vardır ki, onlar da, “açık yönetim”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” gibi bilgi toplumu yönetim anlayışı ilkelerinin hayata geçirilmesine yardımcı olacak olan “bilgi edinme hakkı” ve onu tamamlayan bazı yasal düzenlemelerdir. İşte bilgi edinme hakkı da bu anlamda, yönetimde açıklığa geçiş süreci içerisinde yeni kamu yönetimi anlayışının hukuksal alt yapısını oluşturan öğelerin başında gelmektedir.

Ayrıca, bireylerin ve toplumların eğitim düzeylerindeki artış, değişen düşünce tarzı ve anlayışla birlikte iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim, yönetimde açıklık taleplerinin artmasında oldukça etkili olmuştur¹⁵⁴. Başka bir ifadeyle, özellikle haberleşme ve iletişim başta olmak üzere teknolojinin baş döndürücü şekilde gelişmesi, bilgi toplumu olarak ifade edilen çağımızda “bilgi”nin stratejik bir konuma ulaşması¹⁵⁵, halkın genel refah ve eğitim seviyesindeki yükselme sonucu yönetimden beklentilerinin değişmesi, geleneksel bürokrasi

¹⁵³ Fulya, AKYILDIZ, “Bilgi Toplumu Anlayışı”nın Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf> (Erişim tarihi 02.6.2008).

¹⁵⁴ Özer, KÖSEOĞLU-Fatma, YURTTAŞ- Cihan, SELEK, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, s.150, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf> (Erişim tarihi, 7.05.2009).

¹⁵⁵ AKTEL, a.g.e., s. 44.

anlayışına yöneltilen eleştiriler, demokratik taleplerin artması, ekonomik yapının değişmesi ve küreselleşmeyle birlikte etkisini artıran kapitalizm, kamu yönetimlerinin de gizli, kapalı ve hiyerarşik düzenlerden, katılımcı, açık ve şeffaflığın sağlandığı bir yapıya geçişini zorunlu kılmıştır.

Modern toplumlarda bireylerin birçoğu, devletin varlık nedeninin kendileri olduğunun, dolayısıyla da sistemin merkezinde kendilerinin yer alması gerektiğinin farkına ve bilincine varmışlardır. Başka bir ifadeye “devlet için mi birey”, “birey için mi devlet” tartışmasında modern toplumlarda bireyler, ikincisinin olması gerektiği hususunda büyük bir fikir birliğine varmışlardır. Bunun içindir ki bireyler, kendi iradelerini gerçek anlamda yansıtabilecek mekanizmaların oluşturulmasını talep etmişlerdir¹⁵⁶. Bu konuda da belirli aralıklarla yapılan seçimleri yeterli görmemiş,¹⁵⁷ iradelerini seçimler dışında başka yollarla karar alma sürecine katabilecek ara formülü, kamu politikalarında açıklığın sağlanması ile bilgilerin bireylerle ve toplumla paylaşılması olarak görmüşlerdir¹⁵⁸. İşte halkın yönetime katılımının sağlanması düşüncesi, her çeşit siyasal mutlakiyetçiliğe, özellikle de devlet müdahalesine tepki olarak gelişmiş ve son yıllarda tartışmaların odak noktası haline gelmiştir. Demokratikleşme sürecinin hızlandırılmasına yönelik ortaya çıkan tartışmalar ve ileri sürülen düşünceler, hem ulusal hem de yerel alanda halkın yönetime katılımını sağlamayı amaçlamıştır.

¹⁵⁶ SEZER - KARGIN, a.g.m., s. 213.

¹⁵⁷ Özellikle temsili demokrasinin bu anlamda yetersiz kalmasıyla birlikte demokrasi kavramının başına “çoğulcu”, “katılımcı”, “müzakereci”, gibi sıfatlar getirilerek siyasal, toplumsal, kültürel ve hukuksal sorun alanlarına çözüm yolları aranmıştır. Bkz. NOHUTÇU – BALCI, a.g.m., s. 13.

¹⁵⁸ Giovanni, MORO, “Governance: A Citizen’s Perspective”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society)** OECD, 2003, s. 138.

Kısacası, bireylerin yönetimde açıklıkla birlikte ulaşmak istedikleri en temel olgu, yönetime katılım olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁹. Yönetime katılım, bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunmasını tanımlayan bir kavramdır¹⁶⁰. Bu anlamıyla yönetime katılım, seçimlerde oy kullanma, seçim sürecine aktif olarak katılma ve parti organlarında görev almayı içeren siyasal katılımından daha geniş, çok yönlü bir süreci ifade etmektedir. Kararlara katılım, uygulamaya katılım ve denetime katılım gibi üç boyutlu bir süreci içeren yönetime katılım olgusu, gerek örgütler düzeyinde, gerekse ulusal ve yerel yönetimler düzeyinde bu süreci işletecek mekanizmaların üretileceği ve yasal güvence altında çalıştırılacağı dinamik bir etkileşimi ifade etmektedir.

Özelde bireyler ve genelde de toplum, kamu hizmetini üreten ve yerine getiren örgütler ile bir araya gelip, ilgili kamu hizmetinin işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesini, tartışılabilmesini, yeni fikirlerin üretilebilmesini istemektedir¹⁶¹. Bu da beraberinde hem yönetime katılımı hem de yönetimde açıklığı getirmektedir¹⁶². Şöyle ki, kamu hizmeti hakkında fikir üretip bu konu hakkında bazı mülahazalarda bulunmak isteyen bireylerin, öncelikli olarak o alan ile ilgili birtakım bilgilere sahip olmaları ve birtakım girişimlerde bulunabilmeleri gerekmektedir. Bunun da yolu yönetimde açıklıktan geçmektedir.

¹⁵⁹ Marcos, MENDİBURU, "Consultation and Public Participation", **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society)** OECD, 2003, s. 101.

¹⁶⁰ Ömer, DEMİR- Mustafa, ACAR, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992, s. 202.

¹⁶¹ NOHUTÇU – BALCI, a.g.m., s. 24.

¹⁶² MENDİBURU, a.g.m., s. 103; MORO, a.g.m., s. 139.

Tüm bunların yanı sıra, gelişen iletişim teknolojileri neticesinde bireyler ve toplum, çevrelerinde, özellikle de dünyada neler olup bittiğinden çok daha kolay haberdar olabilmektedirler. Bireyler, iletişim araçları vasıtasıyla diğer ülkelerde ne tür uygulamaların hayata geçirildiğini görmekte ve bunları kendi ülkeleri ile karşılaştırabilmektedirler. Bu da, olumlu anlamda, kendi yönetimlerinden, yönetim politikalarında birtakım değişiklik istemeleri sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanı sıra, gelişen teknolojilerin ürünü olarak doğan internet, etkileşim, katılım ve paylaşım ortamı yaratarak saydam ve hesap verilebilir yönetim anlayışının gelişimine katkıda bulunmuş, bu da devlet yönetimini, ekonominin yapısını ve bireylerin yönetimlere bakış açısını değiştirmede etkili olmuştur.

1980'li ve 90'lı yıllarda modern kamu yönetimindeki dönüşümü ve gizlilikten açıklığa geçişi, sadece, teknolojik gelişmeler, hukuk devleti, demokrasi ve özellikle de katılımcı demokrasi üzerinden açıklamak, neo-liberal politikalar ve küreselleşmeyle birlikte gelişen burjuvazinin taleplerinin söz konusu gelişimi hangi oranda etkilediği konularını tartışmamak doğru bir bakış açısı olmayacaktır. Her ne kadar çalışmanın konusu, doğrudan doğruya modern kamu yönetimindeki post modern değişim olmasa da, çalışmanın konusuyla ilişkili olmak kaydıyla ve genel hatlarıyla değinilecek olursa, 1980'li ve 90'lı yıllarda ortaya çıkan ve katılımcı demokrasi bakımından açılımlar getirdiğine inanılan küreselleşmeyi, salt demokrasi ve hukuk devletinin küreselleşmesi olarak algılamamak gerekmektedir. Bu, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle, ulus ötesi sermayenin taleplerinin, söz konusu açılımların ve değişimlerin ortaya çıkmasında belirleyici bir rol oynadığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Bu, tabii ki, bireylerin demokrasi ve hukuk devleti taleplerinin katılımcı demokrasi ve onun neticesinde yönetimde açıklığın

gelişmesinde etkili olduğu söylemini dışlayan bir yaklaşım değildir. Ancak, burada söylemeye çalıştığımız husus, her iki tarafın da taleplerinin söz konusu noktalarda örtüştüğü ve bu örtüşmenin de gelişimde etkiyi artırdığıdır. Hatta bir adım öteye geçerek, burjuvazinin taleplerinin bireylerin talepleriyle örtüştüğü durumlarda, birçok gelişmenin olabileceğini söylemek de mümkündür. Şöyle ki, 1960'lı yıllar, hukuk devleti, katılımcı demokrasi ve bu bağlamda yönetimde açıklığın en üst seviyede tartışıldığı, dile getirildiği dönemlerdi. Ancak, birkaç ülkedeki ufak gelişmeler haricinde söz konusu bu talepler, yönetimler tarafından hayata geçirilmemiş dikkate alınmamıştır. Bunun en temel sebebi, söz konusu taleplerin dönemin sermaye çevrelerinin (gruplarının) çıkarları ile örtüşmemesiydi. Ne zaman ki, küreselleşmeyle birlikte ulus ötesi sermaye söz konusu gelişmeleri talep eder olmuş ve bu talepler bireylerin talepleri ile örtüşmüştür, bu yöndeki değişim ve dönüşümler hiç olmadığı kadar hız kazanmış ve yönetimlerce yerine getirilmeye başlanmıştır. İnsan haklarının gelişimine bakıldığında da bu ilişki bariz bir şekilde görülmektedir. Netice itibarıyla insan hakları kavramını da burjuvazi kendi çıkarlarının korunması için ortaya atmış ama sonuç itibarıyla insan hakları, zamanla insanlık yararına daha çok demokrasi ve hukuk devleti yolunda kullanılmıştır. Katılımcı demokrasi ve yönetimde açıklığın kamu yönetimlerince kabul edilmeye başlanmasının temel gerekçelerinden biri ulus ötesi sermayenin kendi çıkar ve menfaatleri olsa da, insan haklarının gelişim seyrine benzer bir biçimde burada da bireyler, söz konusu gelişmelerden olumlu yönde etkilenmişlerdir. Burada ortaya çıkan en önemli sonuç, söz konusu gelişmelerin “kim” ve “ne zaman” isteyince olduğudur.

2. Yönetimde Açıklığın Temel Aracı Bilgi Edinme Hakkının Ortaya Çıkışı

İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanmasının ve yönetimin işleyişinde demokrasinin egemen kılınmasının temel gereklerinden biri olan yönetimde açıklık ilkesinin, sadece tanınması bu ilkenin uygulanabilirliği açısından yeterli değildir. Yönetimde açıklık ilkesinin kendisinden beklenen işlev ve amaçları yerine getirebilmesi için, ilkeyi uygulamaya geçirebilecek düzenlemelerin ve araçların da hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda yönetimde açıklığın en önemli ayaklarından birini bilgi edinme hakkı oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkının ne olduğuna ve unsurlarına geçmeden önce, söz konusu hakkın kısaca tarihsel gelişimine bakmak çalışmanın bundan sonraki kısımları açısından hakkın geçirdiği aşamaların anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

Bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü çerçevesinde hem hak hem de anayasal bir düzenleme olarak iki yüz yıldan daha fazla bir geçmişe sahiptir¹⁶³. Buna rağmen, dünyada, bilgi edinme hakkına ilişkin uygulamaların büyük çoğunluğu yirmi yıldan daha eski değildir¹⁶⁴. Bu bağlamda şöyle bir tespit yapmak da mümkündür: Bilgi edinme hakkının işlevsel bir demokrasinin temel dayanağı olarak tanınması, 20. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte başlamıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısında ve özellikle de son çeyreğinde, demokratik değerlerin gelişimi, bilişim teknolojisindeki olağanüstü ilerlemeler ve ulus ötesi sermayenin talepleri, kamu yönetimlerini sahip

¹⁶³ EKEN, “Bilgi Edinme Hakkı”, s. 61.

¹⁶⁴ Andrew, MCDONALD, “Freedom of Information and the Historian”, **Twentieth Century British History**, Vol. 12, No. 1, 2001, s. 3; Nikki, SWARTZ, “The World Moves Toward Freedom of Information: an Increasing Number of Governments Have Enacted Freedom of Information Legislation in a Move Toward More Transparency, While Others are Making it Harder to Gain Access”, **Information Management Journal**, Vol. 38, I. 6, Nov-Dec 2004, s. 20-21.

oldukları bilgileri paylaşmaya yönelmiş ve bu paylaşım “bilgi edinme hakkı” tanımıyla temel bir hak olarak kabul görmüştür¹⁶⁵.

Yönetimde açıklığı sağlamanın en etkili yollarından olan bilgi edinme hakkı ilk defa, 1766 yılında İsveç’te yürürlüğe giren “Basın Özgürlüğü Kanunu’nda”¹⁶⁶ yer almıştır¹⁶⁷. Söz konusu kanun, İsveç’te özgürlük çağı olarak adlandırılan 1719-1722 yılları arasında parlamentoda temsil edilen iki farklı grup arasındaki mücadelenin bir sonucu olarak değerlendirilmiştir¹⁶⁸. Kanun uyarınca, yönetilenlerin yönetenlerden resmi bir belge istemeleri durumunda, yönetenler söz konusu belgelere ulaşılabilmesini sağlama yükümlülüğü altında olacaktı¹⁶⁹.

İsveç’teki bu ilk uygulamanın, çok etkin ve diğer ülkelerin hukuk sistemlerini bütünüyle etkileyici bir güçte olduğunu söylemek pek mümkün değildir¹⁷⁰. Bilgi edinme hakkının, diğer birçok ülkenin mevzuatına girmeye başlaması, 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren mümkün olmuştur. Bu da, ilk önceleri müstakil bir kanun

¹⁶⁵ AKYILDIZ, a.g.m., s. 446.

¹⁶⁶ 1766 yılında kabul edilen ve günümüze kadar gelen kanunun bugünkü versiyonu 1949 tarihli Basın Özgürlüğü Kanunu’dur ve bu kanun İsveç Anayasasının bir parçasıdır.

¹⁶⁷ Toby, MENDEL, “Freedom of Information: An Internationally Protected Human Rights”, Article 19, London, U.K., s. 11, (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/cts/cts3.htm>) (Erişim tarihi 21.08.2008); ACKERMAN-BALLESTEROS, a.g.m., s. 88; Zehra, ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor mu?” **Türk Hukuk Kurumu Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı**, 9 Nisan 2005, Ankara s. 243; “ÖRNEK ÜLKE İSVEÇ-“Dünyadaki ilk Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası”, www.bilgiedinnehakki.org/tr/index.php%3Foption%3Dcom_content%26task, (Erişim tarihi 18.08.2008) s. 1; Oktay, EKŞİ, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 4; Ahmet, İYİMAYA, “Bilgi Edinme ve Verilere Ulaşma Özgürlüğü”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2003-1, s. 42; Cemil, KAYA, “İsveç’te Resmi Belgelere Erişim Hakkı”, **Fikret Eren’e Armağan**, Yetkin Yayınları, 2006, s. 1238; FLORINI, a.g.m., s. 12; BIRKINSHAW, a.g.m., s. 196.

¹⁶⁸ KAYA, a.g.e., s. 307.

¹⁶⁹ ÖRNEK ÜLKE İSVEÇ, a.g.m., s. 1.

¹⁷⁰ Köksal, BAYRAKTAR, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”, **Kazancı**, S.3, Ekim 2004, İstanbul, s. 7.

şeklinde değil, genel idari usul kanunlarının içerisinde yer alan bir bölüm biçiminde gerçekleşmiştir.

İsveç'ten sonra bu alanda gelişmeler görülen ülke, birçok kaynakta yazıldığı gibi aksine Finlandiya değil, bir Güney Amerika ülkesi olan Kolombiya olmuştur¹⁷¹. Tarihi boyunca, siyasi istikrarsızlıklar ve insan hakları ihlalleri ile gündeme gelen Kolombiya, 1886 tarihinde, zamanına göre oldukça ileri sayılan Kolombiya Anayasası'nın kabulünü takiben, 1888 tarihinde "Siyasi ve Yerel Organizasyon Kanunu"¹⁷² ile, bilgi edinme hakkını kabul etmiştir. Söz konusu Kanun ile bireylere, başka bir kanun tarafında yasaklanmamış olması kaydıyla, devletin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma hakkı tanınmıştır¹⁷³.

Kolombiya'dan sonra bilgi edinme hakkını tanıyan üçüncü ülke Finlandiya olmuştur¹⁷⁴. 1809 tarihinde İsveç'ten ayrılıp, 1917¹⁷⁵ tarihinde bağımsızlığını ilan eden Finlandiya, 1919 tarihinde Anayasası'nı hazırlarken özellikle temel haklar konusunda İsveç Anayasası'ndan etkilenmiştir¹⁷⁶. Bu etkilenme neticesinde de, Anayasası'na İsveç'te yürürlükte olan "Basın Özgürlüğü" kanununu eklemiştir. Bunu yaparken ayrıca, İsveç'teki Basın Özgürlüğü Kanunu'ndan farklı olarak, idareye ve

¹⁷¹ Stephen, LAMBLE, "The History Of Freedom of Information", **Freedom of Information Review**, No. 97, February 2002, s. 2-8; MENDEL, a.g.m., s. 12.

¹⁷² "The Code of Political and Municipal Organizations".

¹⁷³ LAMBLE, a.g.m., s.6.

¹⁷⁴ FLORIN, a.g.m., s. 12.

¹⁷⁵ 1809'dan 1909'a kadar olan 100 yıllık süre içerisinde yaşanan savaşlar neticesinde Finlandiya bir süre Rusya'nın hegemonyasında kalmıştır. Bkz. LAMBLE, a.g.m., s. 7.

¹⁷⁶ SWARTZ, a.g.m., s.21.

ombudsmana başvuru hakkını da düzenlemiştir. Daha sonra 1951 yılında bunları da içeren, “İdari Belgelerin Açıklığı Kanunu”nu yürürlüğe sokmuştur¹⁷⁷.

Dünyada bilgi edinme hakkına kendi kanunlarında yer veren dördüncü ülke 1966 tarihinde kabul etmiş olduğu “Bilgi Edinme Kanunu”¹⁷⁸ ile Amerika Birleşik Devletleri olmuştur¹⁷⁹.

Daha sonra sırasıyla dünyadaki birçok ülke bilgi edinme hakkına mevzuatlarında yer vermiştir. Bunlar kronolojik sırayla sayılacak olursa:

1766: İsveç, 1888: Kolombiya, 1951: Finlandiya, 1966: ABD, 1970: Danimarka-Norveç, 1978: Fransa, 1982: Avustralya-Yeni Zelanda, 1983: Kanada, 1987: Avusturya- Filipinler, 1990: İtalya, 1991: Hollanda, 1992: Macaristan-Ukranya-İspanya, 1993: Portekiz, 1994: Belize-Belçika, 1996: İzlanda-Litvanya-Güney Kore, 1997: Tayland-İrlanda, 1998: İsrail-Letonya, 1999: Çek Cumhuriyeti-Arnavutluk-Gürcistan-Yunanistan-Japonya-Lihtenştayn-Trinidad ve Tobago, 2000: Güney Afrika¹⁸⁰-İngiltere¹⁸¹-Bosna Hersek-Bulgaristan-Moldova-Slovakya-Estonya,

¹⁷⁷ Finlandiya, 2000 tarihli Anayasası'nın 12. maddesinde de bilgi edinme hakkını düzenlemiştir. Bkz. MENDEL, a.g.m., s. 12.

¹⁷⁸ “Freedom of Information Act of 1966” için bkz., <http://uspolitics.about.com/od/usgovernment/a/foia.htm> (Erişim tarihi 11.08.2008).

¹⁷⁹ Suzanne, J. PIOTROWSKI,-H. David, ROSENBLOOM, “Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information”, **Public Administration Review**, Vol. 62, No. 6, Nov. - Dec. 2002, s. 644; BIRKINSHAW, a.g.m., s. 196; LAMBLE, a.g.m., s. 8. Amerika'nın bilgi edinme hakkına giden tarihsel süreci için bkz., Foerstel N., HERBERT, “Freedom of Information & the Right to Know : The Origins & Applications of the Freedom of Information Act”, Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Incorporated, 1999, <http://site.ebrary.com/lib/doguakdeniz/Doc?id=5007067&pg=1> (Erişim tarihi 14.05.2008).

¹⁸⁰ Güney Afrika, bilgi edinme hakkı ile ilgili yasal düzenlemeyi 2000 yılında kabul etmiş olmasına rağmen bir yıllık bir geçiş süreci öngörmüş ve kanunu 2001 yılında uygulamaya sokmuştur. Bkz. LAMBLE, a.g.m., s. 8.

¹⁸¹ İngiltere de bilgi edinme hakkı ile ilgili yasal düzenlemeyi 2000 yılında kabul etmiş olmasına rağmen beş yıllık bir geçiş süreci öngörmüş ve kanunu 2005 yılında uygulamaya sokmuştur. Bkz. LAMBLE, a.g.m., s. 8; Maurice, FRANKEL, “Your new rights to information”, **14 Aralık 2004 tarihli Guardian gazetesi**. Ayrıca beş yıllık süre içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl

2001: Polonya-Romanya¹⁸², 2002: Panama-Pakistan-Meksika-Jamaika-Peru-Tacikistan-Özbekistan-Zimbabve-Angola, 2003: Türkiye-Hindistan-Kosova-Ermenistan-Slovenya, 2004: Dominik Cumhuriyeti-Sırbistan-İsviçre-Ekvator, 2005: Uganda-Almanya-Azerbeycan, 2006: KKTC.

Kronolojik sıralamadan da anlaşılmaktadır ki, ülkelerin bir çoğunun kendi mevzuatlarında bilgi edinme hakkına yer vermeleri yakın tarihte olmuştur. Özellikle, ülkelerin üçte ikisinin 1999 tarihinden sonra bilgi edinme hakkına kendi mevzuatlarında yer vermiş olmaları, söz konusu hakkın son yıllarda kazanmış olduğu ivmeyi göstermesi bakımından önemlidir.

Söz konusu ülkelerden bazıları, bilgi edinme hakkını sadece kanun şeklinde meclislerinden geçirmiş, bazıları ise ek bir güvence niteliğinde olarak bu hakka anayasalarında da yer vermişlerdir¹⁸³. Aralarında Japonya, İsrail¹⁸⁴ ve Hindistan'ın da yer aldığı bazı ülkelerde bilgi edinme hakkı, anayasalarda ve yasalarda yer almamış olmasına rağmen, ülkelerin yüksek mahkemeleri¹⁸⁵, bilgi edinme hakkını,

hazırladığına dair ayrıntılı bilgi için bkz., Lorraine, SCREENE, "How prepared are public bodies for the implementation of the UK Freedom of Information Act, in January 2005?", www.emeraldinsight.com/researchregister (Erişim tarihi 10.07.2008).

¹⁸² Eski doğu bloku ülkelerinde bilgi edinme hakkı için bkz., Grigorescu, ALEXANDRU, "Freedom of Information Laws", *Problems of Post-Communism*, Vol. 50 Issue 2, Mar/Apr2003 (AN 9487160), s. 39.

¹⁸³ Bunlara örnek olarak; Bulgaristan Anayasası md.41, Estonya Anayasası md.44, Macaristan Anayasası md.61, Polonya Anayasası md.61, Romanya Anayasası md.31, Rusya Federasyonu Anayasası md.24, Güney Afrika Anayasası md.32 gösterilebilir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. MENDEL, a.g.m., s. 11.

¹⁸⁴ İsrail'in bilgi edinme hakkını kabul etmesine ilişkin süreç hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Debbie L., RABINA, "Access to Government Information in Israel: Stages in the Continuing Development of a National Information Policy", *66th Ifla Council and General Conference*, Jerusalem, İsrail, 13-18 August 2000, s. 4, <http://archive.ifla.org/IV/ifla66/66cp.htm> (Erişim tarihi 18.03.2008); Yoram, RABIN-Roy, PELED, "Seven Years to Israel's FOI Law: Was the Hoped-For Transparency Achieved?", *Hamishpat (Law Review)*, Vol. 20, 2005, s. 2.

¹⁸⁵ Japonya Yüksek Mahkemesi'nde bilgi edinme hakkının ele alınışı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Jonathan David, MARSHALL, *Leveraging Accountability: How Freedom of Information*

ifade özgürlüğü çerçevesinde değerlendirip, bu hakka anayasal koruma sağlamışlardır¹⁸⁶. Ya da Kosova¹⁸⁷ örneğinde olduğu gibi, statü olarak çok farklı yapılara sahip olan devletler de bilgi edinme hakkını kabul etmişlerdir.

İnsan hakları kapsamına giren bilgi edinme hakkı, bugün sadece ulusal ve uluslararası alanda korunan temel bir hak değil, aynı zamanda modern toplumun ve modern demokrasinin ayırt edici temel özelliklerinden biridir¹⁸⁸.

IV. Bilgi Edinme Hakkının Tanımı ve Amaçları

1. Tanım

Bilgi edinme hakkı, hem ülkemizdeki, hem de dünyadaki gelişimi bakımından yeni sayılabilecek bir kavram ve haktır. Yirmi yıl öncesine kadar devletin elindeki bilgi ve belgelere ulaşılabilmesine izin veren yasal düzenlemeye sahip ülke sayısı on iken, son on yıl içerisinde bu hak çok kısa sürede yayılmıştır¹⁸⁹.

Brought Courts into Governance in Japan, 2003 (Yayımlanmamış doktora tezi)
<http://scholar/scholar?q=related:5-xXprLR78J:scholar/marshall.calif.pdf> (Erişim tarihi 12.04.2007).

¹⁸⁶ MENDEL, a.g.m., s. 16.

¹⁸⁷ 17 Şubat 2008 tarihinde bağımsızlığını ilan eden Kosova, bu tarihten çok önce, Birleşmiş Milletler kontrolü altında Sırbistan'ın özerk bir bölgesi iken, 16 Ekim 2003 tarihinde "Resmi Belgelere Erişim Kanunu"nu (http://www.unmikonline.org/regulations/2003/RE2003_32 (Erişim tarihi 09.03.2008)) kabul etmiştir. Söz konusu düzenleme, Kosova'nın kendine özgü siyasi ve politik yapısından dolayı bağımsızlık ilanından çok önce yapılabilmıştır. Bkz., http://www.unmikonline.org/regulations/2003/RE2003_32%20.pdf (Erişim tarihi 09.03.2008).

¹⁸⁸ Ayhan T., BEYDOĞAN, "Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi", **Yeni Türkiye**, Eylül-Ekim 1999, Y. 5, S. 29, s. 217.

¹⁸⁹ Aralık 2008 itibarıyla dünyada bilgi edinme hakkına kanunlarında yer veren ülke sayısı 140'ı geçmiş durumdadır. Bkz. <http://www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg> (Erişim tarihi 21.05.2009). Konuyla ilgili olarak ayrıca bkz., Joanne, CADDY, "Acces to Information", **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003, s. 73, ACKERMAN-BALLESTEROS, a.g.m., s. 86.

Bunun nedeni de, hem insan haklarının evrenselliği hem de kavramın içerdiği hakkın taşıdığı önemdir.

Doktrinde bilgi edinme hakkı değişik şekillerde tanımlanmıştır. Ackerman ve Ballesteros, bilgi edinme hakkını, vatandaşların ve söz konusu ülkede daimi ikamet edenlerin, kural olarak herhangi bir sınırlamayla karşılaşmaksızın, istedikleri bilgi veya belgelere, aralarında ilgi aranmaksızın ulaşabilmeleri olarak tanımlamıştır¹⁹⁰. Birkinshaw'a göre ise bilgi edinme hakkı, bir hak olarak bireylerin, kamu otoritelerinin ellerinde bulunan bilgilere ulaşabilmesi anlamına gelmektedir¹⁹¹. Özek, kurallara uygun olmak kaydıyla, kamu idaresinin elinde olan bilgilerin idari otoriteden alınabilmesini bilgi edinme hakkı olarak açıklamıştır. Yıldırım ise bilgi edinme hakkını, idarenin tek taraflı yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesi şeklinde tanımlamıştır¹⁹². Benzer bir tanım yapan Odyakmaz'a göre ise bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yaptığı değişiklikler hakkında, ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları ile ilgili bilgi alabilmesini sağlayan bir haktır¹⁹³. Eken'e göre bilgi edinme hakkı, idarenin eylem ve işlemleri ile ilgili bilgilerin elde edilebilmesidir. Akıllıoğlu, bilgi edinme hakkını, idarenin elinde tuttuğu bilgilere ulaşabilme olarak tanımlamıştır. İyimaya ise, idarenin kurduğu ve kurmakta olduğu işlemler ile eylemler hakkında bireyin bilgi almasını, belgeleri elde etmesini öngören temel bir insan hakkı olarak tanımlamıştır¹⁹⁴.

¹⁹⁰ ACKERMAN - BALLESTEROS, a.g.m., s, 93.

¹⁹¹ BIRKINSHAW, a.g.m., s. 188.

¹⁹² YILDIRIM, Ramazan, "İdare Hukuku...", s. 227.

¹⁹³ ODYAKMAZ, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ...", s. 236.

¹⁹⁴ İYİMAYA, "Bilgi Edinme ve Verilere ...", s. 41.

Doktrinde yapılmış olan tanımları çoğaltmak mümkündür. Yukarıdakilerde görüldüğü üzere, bütün tanımların birtakım ortak noktaları mevcuttur. Bu tanımların ortak noktaları özellikle, bilgi edinme hakkının idareye karşı ileri sürülebilmesi ve kural olarak idarenin elinde bulunan tüm bilgi ve belgeleri kapsamaması olarak sayılabilir. Bu noktadan hareketle bir tanım yapmak gerekirse, bilgi edinme hakkı, gerçek ve tüzel kişilerin, kural olarak her konuda, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kayıtlarında yer alan her türlü bilgi ya da belgenin onaylı bir kopyasını, kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı hallerde, aslını inceleme imkanını, bilgi edinme başvurusu yaparak elde etme hakkıdır.

2. Amaç

Yönetimde açıklığın mihenk taşlarından birisi olan bilgi edinme hakkı, kendi içerisinde bazı önemli amaçlara hizmet etmektedir¹⁹⁵. Yönetimin, işlemleri ve eylemleri karşısında, bireylerin korunmaları ve savunma haklarını kullanabilmelerinin temel gereklerinden biri olan bilgi edinme hakkının¹⁹⁶ benimsenmesindeki amaçlardan en önemlisi, yönetilenlerin, yönetimin alacağı kararlara hukuka uygun bir şekilde etki edebilmesi için bilgilendirilmelerinin sağlanmasıdır¹⁹⁷. Başka bir ifadeyle, bireylerin idareyi sorgulayabilme kanallarının açık olmasını sağlayarak, idarenin işleyişi konusunda onlara hukuk devletinin olmazsa olmazlarından biri sayılan idari işleyişe katılma imkanını tanımaktır.

¹⁹⁵ CADDY, a.g.m., s. 74.

¹⁹⁶ GÜRAN, Sait, “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, *Anayasa Yargısı* 9, Ankara 1993, s. 40.

¹⁹⁷ YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku...”, s. 228.

Yönetimde demokrasinin ve yönetime katılımın gerçekleştirilmesinin araçlarından biri olan ve idari usul süreci¹⁹⁸ içerisinde bireylere tanınması gereken dinlenilme hakkının kullanılabilmesi için, öncelikle bireylerin, yönetim tarafından yapılacak olan idari işlem, gerçekleştirilecek olan faaliyet ve yönetimin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Özellikle bireylerin dinlenilme hak ve özgürlüğünü kullanması söz konusu olduğunda, bu hakkın etkin bir biçimde kullanılabilmesi için, yönetimin alacağı (ve aldığı) kararlar hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir¹⁹⁹.

Bilgi edinme hakkının düzenlenmiş olması, demokratik sistemi benimsemiş olan siyasi yapıların temel amaçlarından birini oluşturan hesap verme nosyonunun gerçekleştirilmesini sağlamada büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda bilgi edinme hakkını içeren yasal düzenlemelerin bir diğer amacı da, kamu yönetiminin işlemlerinin hukuki bir açıklık temeline dayandırılması suretiyle hesap verme ve açıklık kurumlarının geliştirilmesidir²⁰⁰.

Yönetilenlerin, zamanla yönetim tarafından alınan kararlar konusunda düşünmeye ve fikir sahibi olmaya başlamasıyla, bu kararları olduğu gibi kabullenmeyip, sorgulaması ve anlamaya çalışması gibi gelişmeler sonrasında ortaya çıkan idari usule ve bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler, yönetimde açıklığın sağlanması ve yönetimin bireylerin hizmetinde olmaya zorlanması amaçlarını taşımaktadır²⁰¹. Bu sayede halkın bilinçlenmesi ve özellikle yönetime katılma imkanının tanınması ile yönetilenlerin pasif bir konumdan aktif bir konuma geçmesi

¹⁹⁸ İdari usul bilgi edinme hakkı ilişkisi için bkz., s.122-131.

¹⁹⁹ **YILDIRIM, Ramazan**, “İdare Hukuku...”, s. 228.

²⁰⁰ **GÜRAN**, “Hak Arama ...”, s. 40.

²⁰¹ **YILDIRIM, Ramazan**, “İdare Hukuku...”, s. 228-229.

mümkün olmaktadır. Düzenlemelerde bilgi edinme hakkına yer verilmesi ve bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile yönetimin işleyişi hakkında yönetilenlerin bilgi sahibi kılınması ve yönetimin yönetilenlerce denetlenmesinin sağlanması da hedeflenmektedir.

Gerek ilgili bireyle doğrudan ilişkili işlemlerde, gerekse de kamuoyunu ilgilendiren konularda, bilgi edinme hakkına yer verilmesi ile gerçekleştirilmek istenen bir diğer amaç, yönetim ile bireyler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesidir. Bilgi edinme hakkı yanında, yönetime katılma hakkı ve hukuki güvenliğe ilişkin diğer hakların yönetilenlere sağlanması, yönetim ile yönetilenler arasında güven ortamını oluşturacak, aradaki iletişim kopukluğunu giderecek ve yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesini sağlayacaktır. Bilgi edinme hakkının tanınması, halkın yönetime katılmasının en önemli koşullarından birisidir. Bilginin olmaması durumunda yönetmek de mümkün olmayacaktır. Çünkü yönetim tekeli, günümüzde bilgi sahiplerinin elinde bulunmaktadır.

Burada son olarak şu hususa da değinmek gerekmektedir ki, bilgi edinme hakkının öngörülüp kabul edilmiş olması halinde, kaçınılmaz bir şekilde bunun sınırlarının da düzenlenmesi gerekecektir. Bilgi edinme hakkına sınırlama getirirken ölçüt alınan kavramların çok geniş bir biçimde yorumlanabilir ve göreceli bir nitelik taşımalarının önlenmesi, yukarıda saymış olduğumuz amaçlara hizmet edebilmesi bakımından da önem taşımaktadır.

V. Bilgi Edinme Hakkının Unsurları

İnsan haklarına ilişkin temel uluslararası metinlerde ifade özgürlüğü çerçevesinde yer bulan bilgi edinme hakkı, bir talep hakkı olarak, idare tarafından

tutulan kayıtlara erişim hakkı olarak anlaşılmaktadır. Gerek idari usulün bir parçası olması nedeniyle açıklığın sağlanmasındaki rolü, gerekse bireyin temel hak ve özgürlüklerinin devlet karşısında korunmasında oynadığı rol nedeniyle, bilgi edinme hakkı özel yasal bir düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Bu yasal düzenleme ile bireyler kural olarak idareden her türlü konuda bilgi talebinde bulunabileceklerdir. Bilgiden kasıt ise, devletin elindeki her türlü kayıttır. Bu hakkın, devleti ödevli kılan bir talep hakkı olması nedeniyle idare, çeşitli istisnalar saklı kalmak üzere, istenen bilginin nerede mevcut olduğunu araştırıp, bireyin kullanımına sunmak zorundadır.

İdare, talep edilen bilginin niteliğine göre, yasal düzenlemeler çerçevesinde hakkın istisnalarını da göz önünde bulundurup bireylerin taleplerine yanıt verecektir. Kesin sınırları ilgili yasal düzenlemede belirlenmiş kamusal ya da özel bir gizlilik alanına ilişkin bilgi talep edilmesi halinde, idare bilgi vermektan kaçınabilecektir. Hesap verebilir, sorumlu bir idarenin sağlanması ve kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasının denetimi için, bireylerin bilgi edinme taleplerinin mümkün olduğunca karşılanması gerekmektedir. Peki yukarıda saymış olduğumuz işlevleri karşılayacak düzeydeki bir bilgi edinme hakkının kapsamı nasıl olmalıdır? Bu sorunun cevabı için bilgi edinme hakkının unsurlarına bakmak faydalı olacaktır.

1. Bilgi ve Belgelere Ulaşma Hakkı

Bilgi kirliliğinin ve manipülasyonunun²⁰² olduğu bir ortamda düşüncelerin özgürce şekillenmesi olanaklı değildir²⁰³. İşte, bireylerin düşüncelerinin manipülatif

²⁰² ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkı...”, prg. 19.

²⁰³ Colin, ROWE- Robert, SLUTSKY, “Transparency: Literal and Phenomenal”, **Perspecta**, Vol.8, (1963), s. 48, <http://www.jstor.org/stable/1566901> (Erişim tarihi 04.11.2008).

yönlendirmelerden uzak bir şekilde oluşmasının sağlanması için, idarenin elindeki bilgilerin toplumla paylaşılması ayrı bir önem taşımaktadır²⁰⁴.

A. Bireylerin Devletin Elinde Tuttuğu Kendileriyle İlgili Bilgilere Ulaşma Hakkı

Bugün pek çok ülke, kamu hizmetlerinin kolaylaştırılması amacıyla, bireyler hakkında temel düzeyde nüfus bilgilerinin toplanması, saklanması ve gerektiğinde işlenmesi için bilgi teknolojilerini kullanmaktadır. Devletler, büyük çapta ve tek bir merkezde kişisel veri toplanmasına, kaydedilmesine ve işlenmesine imkan veren projelerle, esas olarak kamusal hizmetlerin yürütülmesini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır²⁰⁵.

Bilgi edinme hakkının en önemli unsurlarından biri, bireylerin, devlet tarafından kendileri ile ilgili tutulan her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmelerine imkan tanıyan düzenlemelere yer vermesidir. Ancak, söz konusu unsura yer vermek, kişisel veri toplanmasına imkan veren sistemlerde birtakım soruları da beraberinde getirmektedir. Bu verilerin ne kadarı, hangi gerekçelerle üçüncü kişilere açık olacaktır? Bu veriler, hangi kamu organları tarafından ne gibi amaçlarla kullanılacaktır? Toplanan kişisel veriler ne oranda doğrudur ve bunların doğruluğunun teyidi yapılmakta mıdır? Toplanan veriler doğru değilse bunlar için ne yapılabilir? Haklarında kişisel veri kaydı bulunanların, veri toplanması, saklanması ve işlenmesi sürecinde ne gibi hakları söz konusudur?

²⁰⁴ EKEN, “Bilgi Edinme Hakkı”, s. 64.

²⁰⁵ Bu gibi projelerin, sağlıklı işlemesi halinde halkın güveninin artmasına da hizmet edeceği önemli bir gerçektir.

Sonuçta olumlu yanları bir yana, bilgi teknolojilerinin yaygınlığı ve gücü, bazı kaygıların daha da artarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kişinin sürekli gözetimine imkan vermesi, bireyin bilgi akışının dışında tutulması, kişinin bilgisi dahilinde olmaksızın sınırsız kişisel verilerin toplanması ve saklanması, kişisel verilerin farklı amaçlarla kötüye kullanılması ihtimali, söz konusu kaygı ve sakıncalardan bazılarıdır. Bu ve benzeri kaygılar, kişisel verilerin korunması hakkının dünya üzerinde daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır²⁰⁶. Özellikle elektronik ortamlarda yapılan işlem sayısının ve çeşitliliğinin günden güne artması da, kişisel verilerin korunması ve gizliliğinin sağlanması konusunda yeni önlemler alınmasını ve düzenlemeler yapılmasını zorunlu hale getirmiştir²⁰⁷. Özel hayata saygının yanı sıra, “kişisel verilerin korunması hakkı” da çeşitli Avrupa ülkelerinde yasal olarak tanınmaya başlamıştır.

Avrupa Konseyi bünyesinde kişisel verilerin korunması konusu ilk kez, 1960’lı yılların sonunda gündeme gelmiştir. 28.01.1981 tarihinde “Kişisel Verilerin Otomatik İşlemden Geçirilmesi Sürecinde Bireylerin Korunması Hakkında Sözleşme” (108 nolu sözleşme) adı altında bir sözleşme kabul edilmiştir²⁰⁸. Otomatik işleme tabi tutulan verilere ilişkin olan sözleşme, hem kamu sektörünü hem de özel sektörü kapsamaktadır. Sözleşmeye göre, kimliği belli ya da belirlenebilir bireylere ait otomatik işleme tabi veriler, hukuka uygun ve adil bir şekilde elde edilecek,

²⁰⁶ Gürsel, ÖZKAN, “İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa’da İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 1-2, 1998, s. 283-285.

²⁰⁷ James, MİCHAEL, “Open Government and Data Protection”, **British Journal of Law and Society**, Vol. 8, No. 2, Winter, 1981, s. 267; S.E., KRUCK- Danny, GOTTOVI- Farideh, MOGHADAMI, “Protecting Personal Privacy on the Internet”, **Information Management and Computer Security**, Vol. 10, I. 2, 2002, s. 77.

²⁰⁸ Tekin, AKILLIOĞLU, “İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması”, <http://idare.gen.tr/akillioğlu-idariusul.htm> (Erişim tarihi 21.04.2008).

meşru ve önceden belirlenmiş amaçlarla saklanıp, bu amaçlara aykırı olarak kullanılmayacak, doğru ve gerektiği durumlarda güncellenerek tutulacak ve veri sahibinin kimliğinin belirlenmesine izin verecek şekilde, verinin saklanması amacından daha uzun bir süre muhafaza edilmeyecektir. Sözleşmede ayrıca, veri sahibine birtakım güvenceler de öngörülmüştür. Buna göre, veri sahibi otomatik işleme tabi tutulan veri dosyasının varlığını, hangi amaçla tutulduğunu ve tutan organın kimliğini ve görevini saptayabilme imkanına sahip olacaktır. Veri sahibi, makul aralıklarla ve gecikme olmaksızın otomatik bir veri dosyasında kendisine ilişkin kişisel veri tutulup tutulmadığından ve tutuluyorsa da bu tutulan verilerden haberdar edilecektir. Veri sahibi, sözleşmedeki ilkeler doğrultusunda hazırlanan iç hukuk hükümlerine aykırı olarak işlemde geçirilen verileri elde etme, eğer gerekiyorsa silme veya düzeltme hakkına sahiptir. Ayrıca, doğrulama, gerekli durumlarda düzeltme veya sildirme talebinin karşılanmadığı durumlar için de hukuki yollara başvurma imkanına sahiptir²⁰⁹.

Sözleşme hükümlerinden de görüldüğü üzere, kişisel verilerin korunması konusunun önemli bir boyutunu, kişilerin, haklarında tutulan verilerden haberdar olma hakkı oluşturmaktadır. Bu konunun düzenlenme amacı da, esas olarak bireylerin, son dönemde bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler dolayısıyla uğradıkları ya da uğrayabilecekleri zararları en aza indirmektir. Bu nedenle, haklarında tutulan bilgilerin doğruluğunu kontrol etmek ve yanlışsa düzeltilmesini ya da silinmesini talep etmek bireylerin en doğal hakkıdır. Şüphesiz ki, bilgi edinme hakkı da, başka mekanizmalar öngörülmediği takdirde bireylerin bu haklarını kullanmalarında en etkili araç olacaktır.

²⁰⁹ Türkiye bu Sözleşmeye taraf olmuş ancak, henüz uygun bulma kanunu meclisten geçmemiştir. Söz konusu sözleşme yürürlükte olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu için büyük bir önem taşımaktadır ve bir an önce mecliste geçirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan Avrupa Birliği de bu konuda bazı çalışmalar yapmış ve 1995 tarihinde “Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Serbest Dolaşımı Bakımından Bireylerin Korunması” konulu direktifi yayımlamıřtır²¹⁰. Söz konusu düzenleme ile, vatandaşlıklar söz konusu olmaksızın ye ülkelerdeki bireylerin kişisel verilerinin korunması ve bu verilerin Avrupa Birliği sınırları dahilinde açık, güvenli ve serbestçe dolaşımını sağlayacak bir düzenleme yapılması amaçlanmıştır. Bu direktifi takiben, 2002 tarihinde, “Elektronik İletişim Sektöründe Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Mahremiyetin Korunması”na ilişkin bir direktif kabul edilmiřtir²¹¹. Bu direktifin esas amacı da, 1995 tarihinde yayınlanmış olan direktifin, bilişim teknolojilerinin hızlı gelişmesi karşısında yetersiz kalmasının nlenmeye alıřılmasıdır²¹².

Kişisel verilerin korunması konusu hukuki olarak düzenlenirken öncelikli amaç, özel hayatın gizliliğinin korunmasıdır. Ancak, bu amaca sıkı sıkıya bağlı kalınması, aynı zamanda açıklığı da sağlamaya çalışan bir idareyi zor durumda bırakabilir²¹³. Bireylerin, bilgi edinme hakkına ve ifade özgürlüğüne sahip oldukları bir toplumda, kişisel verilerin korunması konusu çok dikkatli bir Şekilde düzenlenmek zorundadır. Kişisel verilerin korunması hakkı ile bilgi edinme hakkı arasında çıkabilecek çatışmalarda, hangi haktan yana tavır alınacağı bu iki hak arasında kurulacak hassas dengeye bağlıdır.

²¹⁰ Ceylin, BEYLİ, “Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı zerine Eleştiriler”, www.bilisimsurasi.org.tr/hukuk/docs (Erişim tarihi 10.02.2009).

²¹¹ 2002/58/EC sayılı.

²¹² BEYLİ, a.g.m.

²¹³ I. N., WALDEN, - R. N., SAVAGE, “Data Protection and Privacy Laws: Should Organisations Be Protected?”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 2, Apr. 1988, s. 337. <http://www.jstor.org/stable/76015>, (Erişim tarihi 13.02.2008).

B. Bireylerin Devletin Elinde Tuttuğu Kamuyla İlgili Belgelere Ulaşma Hakkı

Kamu adına, kamu yararı amacıyla ülkeyi yöneten idare, bu amacını gerçekleştirmek için kamu gücünü ve ayrıcalıklarını kullanmaktadır. Bu durum, ister istemez, devlet ile birey arasında dengesiz bir ilişkinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu dengesiz ilişkide, hem bireyin yönetsel işlem sürecinde korunması, hem de ülkeyi kamu adına yöneten idarenin, gerektiğinde yaptıklarından sorumlu kılınabilmesi için, idarenin açıklığının ve hesap verebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerden sorumlu olması, beraberinde, idarenin bireylere her zaman hesap verebilmesini de getirmektedir.

Bireylerin yakın çevrelerinde meydana gelen olaylarla ve hükümet politikalarıyla ilgili olarak bilgi almaya da hakları vardır. Bu bilgiler, (her ne kadar doğrudan doğruya kendileri ile ilgili olmasa da) sadece olaydan etkilenen için değil, o bölgede yaşayan herkes için gerekli bilgilerdir. Bireylerin doğrudan doğruya kendilerini ilgilendirmeyen ancak, idareyi denetleyip hesap sorabilmelerini sağlayacak birtakım bilgileri de, bilgi edinme hakkı kapsamında isteyebilmeleri gerekmektedir. Bu tarz bilgiler karşımıza ortak yarar taşıyan bilgiler olarak çıkmaktadır.

Bilgi edinme hakkında var olan bilgi talep etme hakkı yanı sıra, özellikle, kamuoyunu yakından ilgilendiren konuların, bireylerin taleplerine gerek olmaksızın kamu ile paylaşılması dünyada bilgi edinme hakkının bir adım ötesine geçen gelişmelerdir. Devletlerin bilgilendirme ödevi (aktif bilgi verme yükümlülüğü), devletlerin bilgiye erişimi kolaylaştırma konusundaki sorumluluklarını yerine

getirmelerini sağlamak amacıyla, günümüzde, insan hakları, sağlık ve çevre²¹⁴ gibi kamu yararına yönelik olan konularda kabul edilmiş ve uluslararası metinlerde de yer almaya başlamıştır. Avrupa Konseyi, bilgi edinme hakkına ilişkin olarak almış olduğu tavsiye kararında, “Kamu Otoritelerinin Girişimi ile Bilginin Kamuya Açık Hale Getirilmesi” başlığı altında, kamu yönetiminin daha şeffaf ve etkili kılınması için, kamu yararı taşıyan konulardaki bilgilerin açıklanarak halkın bilgili bir katılımının (ve denetlemesinin) teşvik edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Tüm bu gelişmeler, özel sektörün de bilgi verme ödevi içerisinde olmasının gerekip gerekmediği sorusunu beraberinde getirmiştir²¹⁵. İdarenin yanı sıra özel sektörün de kamu yararını ilgilendiren pek çok konuda faaliyeti bulunmaktadır. Yapılacak hukuki bir düzenleme ile herhangi bir temel hak veya özgürlüğün gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılacak bir bilgi edinme hakkının, gerektiğinde özel sektöre karşı da ileri sürülebilmesi, tartışılması gereken konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle günümüzde, kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu olan idare²¹⁶ adına, kamu hizmetini çeşitli usullerle yerine getiren birçok özel kişinin de olduğu göz önünde bulundurulduğunda, konunun önemi daha net ortaya çıkmaktadır.

²¹⁴ “Çevresel Sorunlarda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılma ve Yargıya Erişim, Aarhus Konvansiyonu” bu hakkı düzenlemektedir. Bu sözleşmenin 4. maddesi çevresel konularda kamu otoritelerinden talebe bağlı bilgi edinme hakkını düzenlerken, çevresel bilginin toplanması ve yayılması başlığı taşıyan 5. maddesi ile taraf devletlere çevre ile ilgili toplanan bilgileri güncelleştirme ve çeşitli yollarla halkın bilgisine sunma ödevi yüklenmektedir. Türkiye henüz bu Sözleşmeye taraf olmamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz., <http://www.unece/env/pp/welcome.html> (Erişim tarihi 08.05.2009).

²¹⁵ Firuz Demir, YAŞAMIŞ, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 28.

²¹⁶ Sıddık Sami, ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s.14.

2. Bilgi ve Belgeleri Açıklayabilme Hakkı

Bilgi edinme hakkı için öncelikli olan koşul, hiç kuşkusuz, bireylerin kendileriyle ilgili olsun olmasın kural olarak, talep ettikleri her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmeleridir. Ancak, bilgi edinme hakkından tam anlamıyla söz edebilmemiz için başka bir unsurun varlığı da gereklidir. O da, bireylerin, edindikleri bilgileri açıklayabilme haklarının var olmasıdır. Netice itibarıyla bireyler, bilgi edinme hakları sayesinde edindikleri bilgileri bir şekilde açıklayamayacaklarsa bu bilgilere ulaşmış olmalarının çok fazla bir önemi olmayacaktır. Demokratik toplumun temel taşlarından olan ve kişinin ilerleyip gelişmesinin temel koşullarından birini teşkil eden²¹⁷ düşünce ve bilgileri serbestçe açıklayabilme hakkı, ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı arasında var olan bağ nedeniyle önem taşımaktadır²¹⁸.

Söz konusu hak, sadece itibar gören veya zararsız olan haber ya da fikirler bakımından değil, aynı zamanda devlet yahut halkın bir bölümü için aykırı, kural dışı, şaşırtıcı veya endişe verici türden olanlar için de geçerlidir²¹⁹.

²¹⁷ Feyyaz, GÖLCÜKLÜ-Şeref, GÖZÜBÜYÜK, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulanması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 358.

²¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz, s. 103-106.

²¹⁹ AİHM, Handyside kararı, 07/12/1976,5493/72, Türkçe metin için bkz., Osman, DOĞRU, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları**, İstanbul Barosu Yayınları, C.1, İstanbul, 2002, s. 158.

VI. İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı

Temel bir insan hakkı olarak kabul edilen²²⁰ bilgi edinme hakkının, insan hakları içerisindeki yerinin tahlilini yapmak önem taşımaktadır. “İnsan hakları” kavramı oldukça geniş bir kavramdır. Bu kavram ile, tüm insanlara tanınması gereken haklar anlatılmaya çalışılmaktadır. Bu da çoğu kez, “kamu özgürlükleri”, “temel hak ve özgürlükler” gibi deyim ve ifadelerle anlatılmaya çalışılmaktadır. Bu gibi ifadeler ve açıklamalar, “hak” ve “özgürlük” kavramlarını karşı karşıya getirmektedir. Çoğunlukla da bu kavramlar eş anlamda kullanılmaktadırlar. Bilgi edinme hakkı da, doktrinde, genelde bilgi edinme hakkı olarak veyahut bilgi edinme özgürlüğü olarak anılmaktadır. Bilgi edinme hakkı ve bilgi edinme özgürlüğü, farklı anlamlar taşımaktadır. Bu bakımdan, bilgi edinme hakkının, insan hakları içerisindeki yerini incelemeye geçmeden önce konunun daha iyi anlaşılması açısından hak ve özgürlük kavramları arasındaki ince çizgilere değinmek gerektiği kanaatindeyiz.

Özgürlük ve hak kavramları öğretilerde çok değişik biçimlerde tanımlanmıştır²²¹. Özgürlük, bir şeyi yapma veya yapmama, belli bir şekilde davranıp

²²⁰ Stephen, SEDLEY, Information as a Human Right, Eds. Jack Beatson-Yvonne Cripps, **Freedom of Expression and Freedom of Information**, Essays in Honour of Sir David Williams, Oxford. University Press, Oxford, 2000, s. 239; Arthur W., LEWIS, “Freedom of Information”, **Contemporary Review**, 231:1338, 1997 July, s. 1; Steven D., JAMAR, “The Human Right of Access to Legal Information: Using Technology to Advance Transparency and The Rule of Law”, **Global Jurist Topics**, Sept. 27, 2001, s. 3; Ziya, YERGÖK, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 16.

²²¹ İlhan F., AKIN, **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, 2. bası, İstanbul, 1980, s. 259-260; Münci, KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Yedinci Baskı (Tıpkı Basım), Ankara, 1993, s. 3; Ahmet, MUMCU, **İnsan Hakları&Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992, s.10-18; **KABOĞLU**, a.g.e., s. 15.

davranmama erki olarak tanımlanmaktadır²²². Başka bir ifadeyle özgürlük, herhangi bir baskı veya sınırlamaya maruz kalmaksızın belli bir davranış ya da eylemde bulunabilmek veya bulunmaktan kaçınmak olarak açıklanmıştır. Vermiş olduğumuz tanımlardan da anlaşılacağı üzere, özgürlük, bir eylemi, fiili bir durumu ifade etmektedir. Dolayısıyla özgürlükten “serbest insan fiili” olarak da söz edilmektedir²²³.

Hakkın ise, özgürlüğün somutlaştırılmış şekli olduğu ileri sürülmüştür²²⁴. Yani hak, özgürlükleri sağlamak için, kişiye hukukça tanınmış olan meşru yetkiler şeklinde ifade edilmiştir²²⁵. Hak, bu sayede, bireylere “isteme yetkisini” de kazandırmış olmaktadır. Eğer, bir bireyin belirli bir konuda hakkı varsa, devletten o hakkının yerine getirilmesini isteyebilmektedir²²⁶. Bu bağlamda hak, daha çok uygulama aşamasında bireylerin karşısına çıkmakta ve devletle olan ilişkilerinde ileri sürülmektedir²²⁷. O halde, hak, kişilere hukuk düzeni tarafından verilen bir irade kudreti, bir isteme yetkisidir.

Yapılmış olan tanımların büyük çoğunluğu, hak ve özgürlük ayrımının çıkış noktasında bazı sıkıntılar taşımaktadır. Şöyle ki, hakkın, özgürlüklerin hukuken

²²² MUMCU, a.g.e., s. 11; ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 121.

²²³ GÖZLER, Kemal, www.anayasa.gen.tr (Erişim tarihi 14.10.2008); MUMCU, a.g.e., s. 10.

²²⁴ Enver, BOZKURT, **İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s. 8.

²²⁵ Adnan, GÜRİZ, **Hukuk Başlangıcı**, Sekizinci baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 44; AKIN, a.g.e., s. 264; Şeref, İBA, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 98; İbrahim, KABOĞLU, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, 6. baskı, Ankara, 2002, s. 16.

²²⁶ ÇEÇEN, Anıl, **İnsan Hakları**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2000, s. 9; YAŞAMIŞ, a.g.m, s. 22.

²²⁷ KABOĞLU, a.g.e., s. 13.

tanınması biçiminde nitelendirilmesi²²⁸ ve bunun da özgürlüklerin geldiği nihai aşama olarak ifade edilmesi, hak ile özgürlük kavramlarının netleşmesine yardımcı olamamaktadır. Yani, eğer hak, özgürlüğün hukuk tarafından korunan bir şekli olarak kabul edilirse, hakkın düzenlemediği bir alanda özgürlükten bahsetmek bir mana ifade etmeyecektir. Bu durumda henüz hakka dönüşmemiş bir özgürlüğün durumu ne olacaktır? Netice itibarıyla, yapılmış olan tanımlardan çıkan sonuç, günümüz mevcut durumunda hak ve özgürlüklerin ne anlam taşıdığı konusunda ayırıcı kriter ortaya koyamamaktadır. Söz konusu ayırımı ortaya koymada, hak kavramının hukuki terminolojisini oluşturmuş olan ve özgürlüğü de hakkın farklı bir hukuki kullanımı olduğunu göstererek somut bir anlam kazandırmış olan Hohfeld'in sınıflandırmasından yararlanılmaya çalışılacaktır.

Hohfeld, hak kavramının, talep, serbestlik, yetki ve bağımsızlık olmak üzere, hukuk dilinde dört farklı kullanımı olduğunu ifade etmiştir²²⁹. Hohfeld'in tanımlarından ilki, en sınırlı anlamda hak olarak kabul ettiği taleptir. Bu bağlamda talep sahibi (dar anlamda hak sahibi) olmak demek, başkasının veya başkalarının o kişiye karşı bir ödevinin olması anlamına gelmektedir. Burada söz konusu olan hukuki ilişki, bir kişide bulunan bir hak ile başka bir kişide bulunan ödevi birbirine bağlamaktadır. Hak ve ödev, belirli iki kişi arasındaki bir hukuki ilişkiyi göstermektedir.

Hohfeld'e göre, hak kavramının kullanım alanlarından birini de serbestlik oluşturmaktadır. Hohfeld serbestlik kavramını, serbesti sahibi olan kişi üzerinde

²²⁸ Sadri Maksudi, ARSAL, **Hukukun Umumi Esasları –Hukukun Pozitif Felsefesi**, Ankara, 1937, s. 28 vd. Nakleden: Mumcu, a.g.e., s. 15; KABOĞLU, a.g.e., s. 16; AKIN, a.g.e., s. 259-260; İBA, a.g.e., s. 98.

²²⁹ Wesley Newcomb, HOHFELD, **Fundamental Legal Conceptions As Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays**, New Haven, Yale University Press, Second Printing, 1934, s. 38.

herhangi bir ödevin olmamasını başka bir ifadeyle ödev yokluğunu ve onun üzerinde üçüncü kişiler açısından herhangi bir hakkın söz konusu olmadığı (talep yokluğu) durumları ifade etmek için kullanmıştır²³⁰. Bu durumda bireyin, bir konuda ödev yokluğu varsa ve başka herhangi bir kişinin o kişi ve konu üzerinde talep yokluğu varsa bu durumda ayrıcalıktan yani özgürlükten bahsedilmektedir.

Hohfeld hak kavramının üçüncü kullanım alanını yetki (ability) olarak ifade etmiştir. Yetki, var olan hukuki durumu değiştirebilme gücünü ve yeterliliğini ifade etmektedir²³¹. Başka bir ifadeyle yetki, bir kişinin gerek kendisinin gerekse başkasının durumunda hukuki değişiklik yaratabilme yeterliliğidir. Hohfeld'in hak kavramına yüklediği son anlam ise bağışıklıktır. Bağışıklık, başka birisinin yetkisine tabi olmamak anlamına gelmektedir²³².

O halde, çalışmamızın ana konusunu oluşturan bilgi edinme hakkından, Hohfeld'in kavramsal analizi ile birlikte değerlendirildiğinde, bilgi edinme hakkı olarak mı bahsetmek daha doğru olacaktır, yoksa bilgi edinme özgürlüğü olarak mı? Öncelikle burada şunu belirtmek gerekir ki, her ne kadar Hohfeld'in tanımlamaları özellikle terminoloji bakımından eleştirilse de²³³, hakkın farklı kullanımlarını bir çatı altında toplayarak bu konuda yaşanan kavram kargaşasına bir açılım getirmiştir. Bu bağlamda da, gerek “dar anlamda talep hakkı”nı karşı tarafa yüklenen ödev üzerinden tanımlamakla gerekse de “özgürlük” kavramını da herhangi bir ödevle

²³⁰ HOHFELD, a.g.e., s. 39.

²³¹ Nazime, BEYSAN, **Hak Kavramının Hukuk Felsefesi Açısından Analizi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2008, s.57.

²³² HOHFELD, a.g.e., s. 60.

²³³ Eleştiriler için bkz., BEYSAN, a.g.e. s. 86, dipnot 254.

yükümlü olmama şeklinde tanımlamakla, özgürlük kavramına diğer tanımlamalara nazaran daha somut bir anlam yüklemiştir.

Söz konusu kavramsal çerçeveden hareket edecek olursak, bireylerin devlet kaynaklı bilgi ve belgelere erişebilmeleri için öncelikli olarak bir “talep” olmalıdır. Yapılan talep sayesinde, talepte bulunan birey ile kendisine talepte bulunulan devlet karşısında hukuki bir ilişki kurulmaktadır. Bu ilişkide, bireyin talebi karşısında devlet bilgi ve belgeyi iletme “ödev”i altına girmiş olmaktadır. Yani, Hohfeld’in ayırımına göre bilgi edinme hakkının, dar anlamda bir talep hakkı olarak değerlendirilmesi doğru olacaktır²³⁴.

Ancak, burada bilgi edinme özgürlüğünün de bir tanımını yapma ihtiyacı doğmuştur. Bireyin elde edebileceği verilerin kaynağı sadece kamu kurum ve kuruluşları değildir. Özellikle kitle iletişiminde son yıllarda meydana gelen gelişmeler, bilginin çok farklı kaynaklardan da elde edilebilmesini olanaklı kılmıştır²³⁵. Özgürlük olarak bilgi edinme, düşünce özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve iletişim özgürlüğünün korunduğu bir düzende zaten vardır ve yeni değildir²³⁶. Bu bağlamda bilgi edinme özgürlüğü, bireyin kendi iradesine bağlı olduğu için ve bu konuda herhangi bir ödevi olmadığı için (ödev yokluğu) Hohfeld’in tanımında da kendisine yer bulmaktadır.

Bilgi edinme hakkı, insan hakları listesine yeni eklenmiştir. Hem birçok hak ve özgürlüğe nazaran yeni bir kavram olması, hem de birçok hak ve özgürlükle bağlantılı olması nedeniyle bilgi edinme hakkı, insan hakları sınıflandırılmasında farklı bir biçimde konumlandırılabilir. İnsan hakları, tarihsel olarak ortaya

²³⁴ Bu terimi kanun koyucu da 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”nda benimsemiştir.

²³⁵ İletişim özgürlüğü bilgi edinme hakkı ilişkisi için bkz., s. 110-111.

²³⁶ Karşıt görüş için bkz., ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkı...”, prg. 13.

çıkışlarına göre yapılmış olan sınıflandırma, bireylerin devlet karşısındaki durumlarına göre yapılmış olan sınıflandırma, konularına göre yapılmış olan sınıflandırma ve kullanım biçimlerine göre yapılmış olan sınıflandırma gibi pek çok açıdan tasniflere tabi tutulmuştur.

Burada esas olarak iki sınıflandırma üzerinde durulacaktır. Bunlardan ilki, hakların tarihsel gelişimi esas alınarak yapılmış olan sınıflandırmadır. Buna göre, insan hakları üçe ayrılmış durumdadır. Bunlar, birinci kuşak, ikinci kuşak ve üçüncü kuşak insan hakları olarak adlandırılmaktadır.

Bilgi edinme hakkının hangi kuşak içerisinde yer aldığı tespiti bakımından, sırasıyla bakılacak olursa, birinci kuşak haklar, adından da anlaşılacağı üzere tarihsel olarak ilk ortaya çıkan haklardır. Bu kuşaktaki haklar, kişi özgürlüklerini ve siyasal hakları içermektedir²³⁷. Bu haklar, büyük ölçüde burjuvazi ve aristokrasi çatışmasına dayanmaktadır²³⁸.

İkinci kuşak haklar ise, çalışma hakkı, emeklilik, sağlık hakkı, dinlenme hakkı, eğitim hakkı gibi sosyal ve ekonomik hakları içerir. Bu haklar, birinci dünya savaşından sonra ortaya çıkmış ve büyük ölçüde ikinci dünya savaşından sonra uygulanmaya başlamıştır²³⁹. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olarak da nitelendirilen ikinci kuşak hakların doğuşunun temelinde, Sanayi Devrimi ile bu ekonomik ve sosyal dönüşümün yarattığı ve derinleştirdiği sosyal sınıflar arasındaki sosyal eşitsizlikler ve işçi sınıfının bu eşitsizliklere gösterdiği tepki ve eylemler

²³⁷ Server, TANİLLİ, **Devlet ve Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, 8. bası, İstanbul, 1996, s. 161-162; Necat, AKYILDIZ, “1982 Anayasası’nın İnsan Hakları Rejimi ve Bilgi Edinme Hakkı”, **Kazancı**, S. 3, Ekim 2004, İstanbul, s. 40; **KABOĞLU**, a.g.e., s. 41.

²³⁸ **KABOĞLU**, a.g.e., s. 41; **AKYILDIZ**, a.g.m., s. 40-41.

²³⁹ **GÖZLER**, www.anayasa.gen.tr (Erişim tarihi 14.10.2008).

vardır. Böyle bir ortamda doğan ikinci kuşak hakların en temel özelliği, devletin aktif ve olumlu müdahalesine ihtiyaç duyulmasıdır.

Bu sınıflandırma içerisindeki en son hak grubu ise, üçüncü kuşak haklardır. Bu haklar, tarihsel gelişim içerisinde en son ortaya çıkan haklardır ve tamamlanmış da değildirler. “Dayanışma hakları”, “yeni insan hakları” olarak da ifade edilen üçüncü kuşak haklar, belli bir topluluk halinde yaşam anlayışını yansıtmaktadırlar. Üçüncü kuşak hakların, diğer kuşak haklara nazaran oluşum sürecini henüz tamamlamadığı kabul edildiğinden, hukukilikleri bakımından genel bir kabul henüz tam olarak oluşmamıştır²⁴⁰. Bilgi edinme hakkının, tarihsel gelişime dayanan bu sınıflandırmada üçüncü kuşak haklar içerisinde yer alması baskın görüş olarak karşımıza çıkmaktadır²⁴¹. Ancak, her ne kadar tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışına bakıldığında dayanışma hakları içerisinde yer alıyormuş gibi gözükse de, özellikle birinci kuşakta yer alan haklarla, bilgi edinme hakkı arasındaki bağlantıyı da gözden kaçırmamak gerekmektedir. Netice itibarıyla, daha önce de belirttiğimiz üzere birinci kuşak haklar arasında yer alan birçok temel hak ve özgürlüğü, özellikle de ifade özgürlüğünü, bilgi edinme hakkından bağımsız düşünmek çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır²⁴².

Bilgi edinme hakkı bağlamında üzerinde durulacak olan ikinci sınıflandırma, Jellinek üçlüsü olarak da adlandırılan, bireylerin devlet karşısındaki durumlarına

²⁴⁰ KABOĞLU, a.g.e., s. 45-46.

²⁴¹ EKEN, “Bilgi Edinme Hakkı”, s. 64; Köksal, BAYRAKTAR, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 111; AKYILDIZ, a.g.m., s. 40-41; YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 23; KAYA, a.g.e., s. 62; JAMAR, a.g.m. s. 4. Karşı görüş için bkz. BAYRAKTAR, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”, s. 8; ERYILMAZ, a.g.m., s. 102.

²⁴² Mark, BOVENS, “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, **Journal of Political Philosophy** 1, 2002, s. 317.

göre yapılmış olan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırma da hakları üç başlık altında toplamıştır. Bunlar; negatif statü hakları, pozitif statü hakları ve aktif statü haklarıdır.

Negatif statü hakları, kişinin devlet tarafından aşılamayacak ve dokunulamayacak özel alanının sınırını çizen haklardır²⁴³. Devlete, bu alana müdahale etmemek gibi pasif bir rol düşer. Bu haklar kişiyi, devlete ve topluma karşı koruyan haklar olduğu için bunlara “koruyucu haklar” da denilmektedir²⁴⁴. Örneğin; kişi dokunulmazlığı, din ve vicdan hürriyeti, konut dokunulmazlığı gibi özgürlükler bu gruba girmektedir.

Pozitif statü hakları, bireylere, devletten olumlu bir davranış, bir hizmet, bir yardım isteme imkanını tanıyan haklardır²⁴⁵. Devletin burada belli bir tür davranışta bulunması gereklidir. Sosyal güvenlik hakkı, eğitim hakkı, konut hakkı, bu haklara örnek olarak verilebilir.

Aktif statü hakları ise, bireyin devlet yönetimine katılımını sağlayan haklardır. Bu haklar, bireye siyasal hayata katılma ve yönetimde söz sahibi olma yetkisini verir. Bu nedenle bu haklara “katılma hakları” da denmektedir²⁴⁶. Bu gruba, dilekçe, seçme ve seçilme, siyasi parti kurma veya siyasi parti üyesi olma gibi haklar girmektedir.

İkinci grup sınıflandırma neticesinde de, bilgi edinme hakkının aktif statü haklarının içerisinde yer aldığı ileri sürülmektedir²⁴⁷. Demokratik rejimlerin esası,

²⁴³ Zafer, GÖREN, **Temel Hak Genel Teorisi**, Cumhuriyet Matbaası, İzmir, 1993, s.31; ÜNAL, a.g.e., s. 40; GÖZLER, www.anayasa.gen.tr

²⁴⁴ Şeref, GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 9. Baskı, Ankara, s. 166.

²⁴⁵ KAPANİ, a.g.e., s. 6; ÜNAL, a.g.e., s. 42; GÖREN, a.g.e., s. 32-33.

²⁴⁶ ÜNAL, a.g.e., s. 42; GÖREN, a.g.e., s. 31-32.

²⁴⁷ Alasdair, ROBERTS, “Structural Pluralism and the Right to Information”, **University of Toronto Law Journal**, 2001, 51, s. 262.

bireylerin de yönetime katılması temeli üzerine oturmaktadır. Bireylerin yönetime katılabilmesi, yönetimi bir bakıma yakından tanınmalarına, onun ileyi sistemi ile yapacağı veya yapmış olduğu idari işlemleri bilmelerine bağlıdır. Bunun da en temel yolu bireylerin bilgi edinme hakkını kullanmalarından geçmektedir. Dolayısıyla, devlete karşı kullanılabilen bir hak olması ve yönetime katılmayı sağlaması nedeniyle bilgi edinme hakkının, aktif statü hakları içerisinde yer aldığı kabul edilmektedir. Ancak, ğretide bilgi edinme hakkının negatif statü hakları içerisinde yer aldığına dair görüşler de mevcuttur. Bu gr savunulara göre, bilgi edinme hakkı, düşünce özgürlüğünün n koşullarından birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, düşünce özgürlüğünün hazırlık aşaması konumunda olan bilgi edinme hakkının, negatif statü hakları ile birlikte düşünülmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Yukarıda belirtildiği üzere, bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü ve onun türevi olan özgürlüklerin hazırlık aşamasını oluşturmasından hareketle, söz konusu özgürlük ile çok sıkı bir ilişki içerisindedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkını, ifade özgürlüğünün de içerisinde yer aldığı negatif statü hakları içerisinde değerlendirmek de yanlış bir yaklaşım olmayacaktır. Ayrıca, bilgi edinme hakkının, siyasi ve idari katılıma yaptığı etki dnldğnde, aktif statü hakları ile de ne denli yakın bir bağı olduğu gözden kaçmamaktadır.

Bilgi edinme hakkını tek bir kategori içerisine koymak çok da kolay değildir ve haklar içerisinde karma bir yapıya sahip olduğunu söylemek mümkündür. Yukarıda, bilgi edinme hakkının insan hakları içerisindeki yeri incelenirken, her ne kadar temel hak ve özgürlükler konusunda birtakım ayrımlara bavurulmu olsa da,

esasinda temel hak ve özgürlükler bir bütündür. Bir birey, ancak, temel hak ve özgürlüklerin bütününe sahip olduğu zaman tam anlamıyla özgür olmaktadır²⁴⁸.

²⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. **KAPANI**, a.g.e., s. 6.

İKİNCİ BÖLÜM

BİLGİ EDİNME HAKKININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Gerek, bilgi edinme hakkının günümüzde taşıdığı anlamı kazanma sürecinin anlaşılabilmesi, gerekse de, bilgi edinme hakkının diğer yönetimde açıklık unsurlarıyla olan ilişkisinin ortaya konulup bir tahlilin yapılabilmesi için, bilgi edinme hakkının hukuki çerçevesini ortaya koymak gerekmektedir.

I. Uluslararası Hukukta Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkının gelişiminde ve günümüzdeki hali almasında uluslararası düzenlemelerin etkisinin büyük olduğu muhakkaktır. Uluslararası alanda bu tür hakların düzenlenmiş olması, ülkeler için de itici bir kuvvet olmuştur. Bu bakımdan bu kısımda, gerek Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu, gerekse taraf olmamasına rağmen hakkın gelişimine önemli katkılar sağlayan birtakım uluslararası düzenlemelere değinilmiştir.

1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Bilgi edinme hakkının uluslararası hukuktaki gelişimine kısaca bir göz atılacak olursa, bu bağlamda en önemli gelişme 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi olmuştur. Bildirge'nin 19. maddesinde bilgi edinme hakkına şu şekilde değinilmiştir;

“Her ferdin fikir ve fikirlerini açıklamak hürriyetine hakkı vardır. Bu hak fikirlerinden ötürü rahatsız edilmemek, memleket sınırları mevzubahis olmaksızın malûmat ve fikirleri her vasıta ile aramak, elde etmek veya yaymak hakkını içerir¹”.

Metinde de görüldüğü üzere, özellikle ikinci cümlede ifade özgürlüğü çerçevesinde bilgi edinme hakkından bahsedilmiştir². Bilgi edinme hakkının, ifade özgürlüğü kapsamı içerisinde ele alınmış olması, bilgi ve belgeleri edinme bakımından, ileride yapılacak olan düzenlemeler için referans niteliği taşıyan önemli bir adım olmuştur.

2. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Uluslararası hukukta bilgi edinme hakkına ilişkin ikinci önemli gelişme, “Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme”dir. Türkiye’nin de 2000 yılında imzalayıp, 2003’te de 4868 sayılı Kanun ile onayladığı sözleşme³, 1966 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nca kabul edilip, imza ve onaya açılmıştır. Sözleşme 23 Mart 1976 tarihinde uygulamaya girmiştir. Sözleşmenin 19. maddesinin ikinci fıkrası, bilgi edinme hakkına ilişkin birtakım düzenlemelere yer vermiştir. Buna göre;

“....

Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, herkesin, ülke sınırları söz konusu olmaksızın her çeşit bilgi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat

¹ Metnin Türkçesi Birleşmiş Milletler’in internet sitesinden alınmıştır. Bkz. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/trk.htm> (Erişim tarihi 14.01.2009).

² ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ...”, s. 244.

³ RG. 18.06.2003, S. 25142.

eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde aramak, almak ve yaymak özgürlüğünü içerir.

Bu maddenin 2. fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel görev ve sorumlulukları da beraberinde getirir. Dolayısıyla, bunlar bazı sınırlamalara tabi tutulabilir; fakat, bu sınırlamaların ancak kanun tarafından öngörülmüş olması ve:

a) Başkalarının haklarına ve şöhretine saygı bakımından ve;

b) Ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ya da kamu sağlığı ve genel ahlakın korunması bakımından gerekli olması zorunlu olmalıdır.⁴”

Madde metninde de görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkına yer veren ikinci fıkra, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde de olduğu gibi bilgi edinme hakkını ifade özgürlüğü çerçevesinde düzenlemiştir. Bu düzenleme, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde olduğu gibi, metin içerisinde “aramak” ifadesine yer vermiştir. “Aramak” kelimesine yer verilmesiyle, halihazırda mevcut olan bilgiye ulaşmanın haricinde, bireyler tarafından istenecek, talep edilecek bilgilerin sağlanması bakımından da devlete pozitif ödev yüklendiği gibi bir anlam ortaya çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemenin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile taşıdığı farklılık ise, ilk defa bilgi edinme hakkını içeren bir uluslararası düzenlemede bu hakkın sınırlarının da belirtilmiş olmasıdır.

⁴ Metnin Türkçesi, 21.07.2003 tarih ve 25175 sayılı RG’den alınmıştır (<http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2003/07/20030721.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2003/07/20030721.htm> (Erişim tarihi 15.02.2008).

3. Aarhus Konvansiyonu

Çevresel bilgi ve belgelere erişim, hem çevre sorunlarına karşı artan ilgi nedeniyle hem de çevresel yönetime halkın etkin olarak katılımında bir anahtar işlevi gördüğü için, genel hukuki metinlerden ayrı olarak düzenlenmiştir⁵. Çevre ile ilgili olarak bilgi edinme hakkını düzenlemenin yanı sıra çevreyle ilgili alınan kararlara katılma olanağı ve yargıya ulaşabilme imkânı sağlayan bir Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu çalışması olan 25 Haziran 1998 tarihli “Çevresel Sorunlarda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılma ve Yargıya Erişim Aarhus Konvansiyonu” bu düzenlemelerin başında gelmektedir⁶. Konvansiyon 30 Ekim 2001’de yürürlüğe girmiştir⁷. Konvansiyon, adından da anlaşıldığı gibi, bilgiye erişim, karar almaya katılım ve yargıya erişim olmak üzere çevresel sorunlarla ilgili üç aşamayı düzenlemektedir. Yirmi iki maddeden oluşan konvansiyona Türkiye henüz imza atmamıştır.

Konvansiyonun çevresel konularla ilgili bilgi edinme hakkını içeren 3. maddesi, tarafların, çevresel konularla ilgili olarak bireylerin bilgiye erişmeleri, karar almaya katılmaları ve yargıya erişmeleri ile ilgili olarak, gerekli tüm yasal düzenlemeleri yapmalarını öngörmüştür. Ayrıca, yine madde uyarınca taraflar, söz konusu konularda, çevresel bilinç düzeyini artıracak faaliyetlerde bulunmanın yanı sıra, çevresel eğitim çalışmaları da geliştirmek durumundadırlar. Yine söz konusu düzenleme uyarınca taraflar, yukarıda belirtilen çalışmaları yaparken, gerek gerçek

⁵ Abdurrahman, SAYGILI, *Çevresel Etki Değerlendirmesi*, İmaj Yay., Ankara, 2007, s. 122.

⁶ YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 28.

⁷ 12 Kasım 2003 tarihli Radikal Gazetesi, www.radikal.com.tr (Erişim tarihi 12.07.2008).

kişilerde, gerekse de tüzel kişilerde tabiyet üzerinden herhangi bir ayırım yapmamak zorundadırlar.

Söz konusu düzenleme, bilgi edinme hakkının çevre gibi özel bir alanda düzenlenmesi bakımından önem taşımaktadır⁸. Konvansiyon ile bilgi edinme hakkının tanınmış olmasının yanı sıra, kararlara katılma ve yargıya ulaşabilme hakları ile desteklenerek daha anlamlı ve etkin kılınması da ayrıca önemlidir⁹.

4. Avrupa Konseyi Kararları

Avrupa Konseyi, zaman içerisinde bilgi edinme hakkına yönelik çeşitli kararlara imza atmıştır. Burada bu kararların hepsine değil, bize göre bilgi edinme hakkının uluslararası alanda ivme kazanmasına katkı koyan, bir anlamda mihenk taşı niteliği taşıyan kararlarına değinilecektir.

Avrupa Konseyi'nin bilgi edinme hakkını da içeren ilk kararı; 28 Eylül 1977'de Bakanlar Komitesi'nin almış olduğu 77/31 sayılı "İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunması" hakkındaki karardır¹⁰. Söz konusu karar, sadece bilgi edinme hakkına yönelik olarak kabul edilmemiş, bilgi edinme hakkını da içeren idari usul ilkelerinin sayıldığı bir karar olarak kabul edilmiştir. Daha önce de değindiğimiz üzere, bu karardaki ilkelerden biri, ilgili bireyin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce, işlemin yapılmasına dayanak teşkil eden bütün bilgi ve belgelerin ilgili bireye verilmesini içermektedir.

⁸ Wilsher, DANIEL, "Freedom of Enviromental İnfomation: Recent Developments and Future Prospects", **European Public Law**, Volume 7, Issue 4, s. 32.

⁹ YAŞAMIŞ, a.g.m., s.8.

¹⁰ Kararın çevirisi için bkz. İhsan, KUNTBAY, "İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77) 31 sayılı Bakanlar Komitesi Kararı", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 11, S. 4, s. 3-11.

Avrupa Konseyi'nin bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak almış olduğu bir diğer karar ise¹¹, Bakanlar Komitesinin üye ülkelerin resmi belgelere erişimi ile ilgili 21.02.2002 tarihinde almış olduğu, 2002/2 sayılı karardır¹². Bu karar ile, Avrupa Konseyi, resmi belgelere erişim hakkının ve bu konuda üye ülkelerin yapacakları yasal çalışmaların taşınması gereken asgari standartları (özellikleri) belirlemiştir. Buna göre, resmi belgelere erişim hakkı, açıklık ve eşitlik kurallarına uygun olmalıdır. Ayrıca resmi belgelere ulaşım, bireyin içinde yaşadığı toplumun durumu ve kendilerini yönetenler hakkında, bilgilendirilmiş katılımı teşvik eden, eleştirel düşünceye sahip olmasına izin vermelidir. Yine resmi belgelere ulaşım, kamu yetkililerine karşı halkın güveninin güçlenmesine yardım eder nitelikte olmalıdır. Genel nitelik taşıyan bu prensiplerin yanı sıra söz konusu kararda ayrıca, üye ülkelerce benimsenmesi tavsiye edilen bazı ilkeler yer almıştır. Genel olarak, bilgi edinme hakkı açısından olumlu ifadeler içeren söz konusu ilkeler, başta ülkemiz olmak üzere ileride de değinilecek olan birçok ülkenin mevzuatına büyük bir oranda yansımış ya da çok önemli bir şekilde ilham kaynağı olmuştur.

5. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Uluslararası hukukta, bilgi edinme hakkı bağlamında bir başka önemli düzenleme, 4 kasım 1950 tarihinde Avrupa Konseyi üyeleri tarafından kabul edilen

¹¹ Avrupa Konseyi aradaki sürede, 1979 yılında 854 sayılı “Kamunun Resmi Belgelerine Erişim ve Bilgi Edinme Hakkı” kararı, 1982 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen “Bilgi Edinme Hakkı ve İfade Özgürlüğü Bildirgesi” ile 1981 yılında 81 sayılı, “Kamu Otoritelerinin Elindeki Bilgilere Erişim” kararlarını almıştır. Bkz. <http://www.privacyinternational.org/>, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=686067&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB5> (Erişim tarihi 07.06.2009).

¹² Karar için bkz., <http://cm.cor.intlstat/E/Public/2002>, Türkçe metin için bkz., http://www.bilgiedinnehakki.org/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=8 (Erişim tarihi 07.06.2009).

ve 1953'te yürürlüğe giren, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme Türkiye tarafından da 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanmış ve 10 Mart 1954 tarihinde 6366 sayılı Kanun ile onaylanmıştır¹³.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde bilgi edinme hakkı, diğer birçok uluslararası düzenlemede de olduğu gibi, ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirilmiştir¹⁴. Sözleşmenin 10. maddesi şu şekildedir;

“Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir.

Kullanılması görev ve sorumluluk yükleyen bu özgürlükler, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, veya yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması için yasayla öngörülen bazı biçim koşullarına, sınırlamalara ve yaptırımlara bağlanabilir¹⁵”.

10. madde, ilk olarak birinci fıkrasında ifade özgürlüğünü düzenlemiş, daha sonra ise ifade özgürlüğünün unsurlarından birinin, haber veya fikirlerin serbestçe

¹³ RG., 19.03.1954, S. 8662.

¹⁴ İyimaya, bu düzenlemeyle AİHS'nin bilgi edinme hakkına doğrudan yer verdiğini belirtmiştir. Bkz., **İYİMAYA**, “Bilgi Edinme ve Verilere...” s.44. Ancak biz bu görüşe tam olarak katılmamaktayız. Gerek AİHS gerekse AİHM bugüne kadar olan içtihatlarında bugünkü anlamı ile bilgi edinme hakkını tanımamıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Lorna, WOODS, “Freedom of Expression in the European Union”, **European Public Law**, Vol. 12, I. 3 , 2006, s. 375.

¹⁵ Türkçe metin için bkz., <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/333-348.pdf> (Erişim tarihi 15.07.2008).

“alınması” olduğunu belirtmiştir. Ancak, burada, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’den farklı olarak, “aramak” kelimesine yer vermeyerek bu konuda devlete pozitif bir edim yüklenmemiştir. O halde, bu düzenlemeden çıkan sonuç, genel itibarıyla ulaşılabilir nitelikte olan bilgilere bireyler tarafından ulaştırılmasında devletin herhangi bir müdahalede bulunmamasının gerektiğidir. Başka bir ifadeyle, genel itibarıyla ulaşılabilir nitelikte olmayan bir bilginin edinilmek istenmesi durumunda, bunun gerçekleştirilebilmesi için devlete yüklenen pozitif bir ödev bu düzenlemede yer almadığı ileri sürülmüştür¹⁶.

Söz konusu düzenlemenin bilgi edinme hakkı bağlamında devlete pozitif bir edim yüklediği sonucu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin önüne gelen davalarda vermiş olduğu kararlar neticesinde içtihatlarına da yansımıştır. Nitekim Mahkeme, bilgi edinme hakkına ilişkin davalarda, 10. maddenin devlete pozitif birtakım ödevler yüklediğine, yani bilgileri herkese erişilebilir kılma görevinin devletçe yerine getirilmesi gereken bir edim olmadığına yönelik kararlar vermiştir¹⁷. Söz konusu davalardan Leander/İsveç davası buna örnek olarak verilebilir. Leander davasında, askeri bir üstte göreve başlayıp, daha sonra hakkında yapılan güvenlik soruşturması nedeniyle işine son verilen Leander, işten çıkarılma gerekçelerini öğrenmek istemiş ancak bu talebi reddedilmiştir. Bunun üzerine Leander, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne başvurmuştur. 10. madde bağlamında bilgi edinme hakkı açısından incelediğinde Mahkeme, 10. maddenin, devlete, bilgileri bireylere ulaştırma yönünde bir yükümlülük yüklediğini ve yine bu maddenin, bireylere

¹⁶ **BIRKINSHAW**, a.g.m., s. 210.

¹⁷ Guerra ve diğerleri/İtalya, Başvuru no:14967/89 (19.02.1998), prg. 53; Leander/İsveç, Başvuru no: 9248/81 (26.03.1987), prg. 74; Gaskin/Birleşik Krallık Başvuru no:10454/83 (07.07.1989), prg. 52; M.G/Birleşik Krallık, Başvuru no. 39393/98 (24.12.2002), prg. 25. Kararlar için bkz., <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (Erişim tarihi 09.06.2009).

kendileri hakkında tutulan bilgilere erişim hakkını tanımadığını belirtip ihlal olmadığına karar vermiştir¹⁸.

Bu konuda bir başka dava ise, Gaskin/Birleşik Krallık davasıdır. Gaskin, 18 yaşına ulaşana kadar çocukluğunun büyük kısmını bakıcı ailelerin yanında geçirmiş bir kişidir. 18 yaşına geldikten sonra, bakıldığı sürece kendisi hakkında tutulan ve kendisine bakan ailelerin kim olduğuna dair birtakım bilgiler talep etmiş ve bu talebi reddedilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin önüne giden davada, Mahkeme kişinin kendi çocukluk ve ilk gelişim dönemlerinin bilgilerine ulaşabilmesini öngörmüş ve 8. madde¹⁹ yönünden ihlal olduğunu tespit etmiştir. Ancak, 10. madde yönünden, Leander davasına da atıfta bulunup, devletin erişilebilir nitelikte olan bilgilerin erişimine karışmama gibi bir görevi bulunduğunu, bunun yanı sıra devletin bilgi verme yükümlüğü altında bulunmadığını ve 10. maddenin bunu sağlayacak bir

¹⁸ Leander/İsveç kararının 74. paragrafı: *“The Court observes that the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him. Article 10 (art. 10) does not, in circumstances such as those of the present case, confer on the individual a right of access to a register containing information on his personal position, nor does it embody an obligation on the Government to impart such information to the individual”*. Kararın İngilizce metni için bkz., <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=leander&sessionid=24880723&skin=hudoc-en>; (Erişim tarihi 09.06.2009). Türkçe Metin: *Mahkeme, bilgi edinme özgürlüğünün esas itibarıyla, bir kimsenin, başka kişilerin vermeyi arzu ettikleri veya vermeyi isteyebilecekleri bilgiyi almasının, Hükümet tarafından kısıtlanmasını engellediğini gözlemlemektedir. Sözleşme'nin 10. maddesi, mevcut davadaki gibi şartlar içinde bireye, kendisinin kişisel durumu hakkında bilginin yer aldığı bir sicile ulaşma hakkı vermediği gibi, Hükümete, bu tür bir bilgiyi bireye verme yükümlülüğü de içermemektedir.* Kararın Türkçe metni için bkz., <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=126> (Erişim tarihi 09.06.2009).

¹⁹ **Madde 8 - Özel hayatın ve aile hayatının korunması**

1. Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.
2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu otoritesinin müdahalesi, ancak ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, dirlik ve düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda, zorunlu olan ölçüde ve yasayla öngörülmüş olmak koşuluyla söz konusu olabilir.

koruma maddesi olarak algılanmaması gerektiği yönünde karar vermiş ve herhangi bir ihlal olmadığına karar vermiştir²⁰.

Herczegfalvy/Avusturya davası, erişilebilir nitelikte olan bilgilere erişimin engellenmesine ilişkin bir örnek olarak verilebilir. Herczegfalvy/Avusturya davasına konu teşkil eden olayda, akli dengesi yerinde olmayan bir hastanın, gözetim altında tutulduğu hastanede, radyo, televizyon vb. iletişim araçlarından bilgi almasına mani olunmuştur. 10. maddenin ihlal edildiği iddiasıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne gidildiğinde ise, Mahkeme söz konusu durumu 10. madde yönünden "bilgi alma hakkı"nın ihlali olarak değerlendirmiştir²¹.

Mahkeme, bugüne kadar vermiş olduğu kararlarda, erişilebilir nitelikte olan bir bilgiye, devletin bir müdahalesi sonucu erişilememesini 10. madde yönünden ifade özgürlüğüne yapılmış bir müdahale olarak değerlendirmiştir. Ancak, devletin elinde olan ve kişisel nitelik taşıyan bir bilgiye erişilmesinin devlet tarafından engellenmesi, 10. madde yönünden değil, özel ve aile hayatının korunmasını amaçlayan ve bu konuda da devlete pozitif bir ödev yükleyen 8. madde yönünden ihlal olarak değerlendirilmiştir.

Netice itibarıyla, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, en azından bugüne kadarki içtihatlarında, 10. madde bağlamında, ifade özgürlüğü çerçevesinde bizim anladığımız manada bilgi edinme hakkını tanımamaktadır. Buradaki koruma alanını daha çok bilgi edinme özgürlüğü (bilgi alma hakkı) olarak ele almaktadır. Bilgi

²⁰ Gaskin/Birleşik Krallık kararı prg. 52. Kararın ingilizce metni için bkz., <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=gaskin&sessionid=24881074&skin=hudoc-en> (Erişim tarihi 09.06.2009).

²¹ Herczegfalvy/Avusturya, Başvuru no: 10533/83 (24.09.1992), prg. 94. Kararın ingilizce metni için bkz., <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Herczegfalvy&sessionid=24881074&skin=hudoc-en> (Erişim tarihi 10.06.2009).

edinme hakkına ilişkin davaları Mahkeme, özel ve aile hayatının korunmasını amaçlayan 8.madde bağlamında ele alıp, ihlalin olup olmadığına karar vermektedir. Mahkemenin, kişisel bilgi taleplerinin reddedilmesi ile ilgili önüne gelen davalarda çok da yanlış olmayan bu tutumu, kişisel olmayan bilgi edinme hakkı başvurularında sıkıntıya yol açabileceği şeklinde haklı birtakım eleştirilere maruz kalmıştır²². Ancak, bilgi edinme hakkının günümüzde geldiği nokta göz önünde bulundurulduğunda, her önüne gelen davada Mahkeme'nin bu tutumunu sürdürmesinin mümkün olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim, Mahkeme, çok yeni tarihli bir kararında, bu döneme kadar olan bilgi edinme hakkına ilişkin içtihadının değişebileceğini göstermiştir²³. Söz konusu kararda Mahkeme, Macaristan'daki bir sivil toplum kuruluşunun, kamu otoritelerinin elinde bulunan bir bilgiye ulaşma isteğinin reddedilmesi üzerine, kamuyu ilgilendiren konuları, bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirmiş ve 10. madde açısından bilgi edinme hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Mahkeme, bağlı bulunduğu Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin tamamına yakınının bilgi edinme hakkını tanıdığı gerçeğini de göz önünde bulundurarak, bundan sonra bu konuda yeni kararlar üretmek zorundadır.

²² Jonathan, STEELE, "Freedom of Information: Is Privacy Wining?", **Nottingham Law Journal**, Vol.13, 2004, s. 3, http://www.ntu.ac.uk/research/document_uploads/notnghmlj0013.pdf (Erişim tarihi, 02.11.2008); Cavidan, SOYKAN, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı: Özel Hayatın Gizliliği X İfade Özgürlüğü", **İnsan Hakları Merkezi Çalışma Metinleri**, 2006, s. 8.

²³ Társaság a Szabadságjogokért/Macaristan, Başvuru no: 37374/05 (14.04.2009), prg. 35,36.

6. Avrupa Birliği

Avrupa Topluluğu Andlaşması'nın 255. maddesinde²⁴, Birlik vatandaşlarının ve üye devlette oturan, işyeri bulunan gerçek ve tuzel kişilerin, ilke ve sınırları Konsey tarafından belirlenmek şartıyla, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un belgelerine ulaşma hakları olduğu belirtilmiştir.

Avrupa Birliği Temel Haklar řartı²⁵'nin 8. maddesinde de, herkesin kendisi ile ilgili toplanan veriye ulaşma ve değiştirme ve kişisel bilgilerinin korunması hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yine şart'ın 42. maddesi ile, aynı AT Andlaşması'nda olduğu gibi, birlik vatandaşlarının ve üye devlette oturan, işyeri bulunan gerçek ve tuzel kişilerin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un belgelerine ulaşma hakları olduğu belirtilmiştir.

Bunların yanı sıra Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi'nin 1049/2001 No'lu Direktifi'nde²⁶ de, Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in ve Komisyon'un belgelerine ulaşılabilmesi konusu dzenlenmiştir. Direktifin 2. maddesi, önceki dzenlemelere benzer bir şekilde, Birlik vatandaşlarının ve üye devlette oturan, işyeri bulunan gerçek ve tuzel kişilerin, 4. maddede belirtilen istisnalar saklı kalmak kaydıyla söz konusu kurumların ellerinde bulunan her türlü bilgiye erişebileceklerini öngörmüştür.

²⁴ İngilizce metin için bkz., [www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2505/Consolidated%20Version%20of%20the%20EC%20Treaty%](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2505/Consolidated%20Version%20of%20the%20EC%20Treaty%20) (Erişim tarihi 11.05.2009). Ayrıca yine İngilizce metin için bkz., Nigel, FOSTER, **Blackstone's EC Legislation 2004-2005**, 15th Edition, Oxford University Press, 2004, s. 74.

²⁵ İngilizce metin için bkz., http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (Erişim tarihi 12.05.2009).

²⁶ İngilizce metin için bkz., Avrupa Birliği Resmi Gazetesi, O J L 145, 31.5.2001, s. 43, <http://eur-ex.europa.eu/JOIndex.do?year=>; http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf (Erişim tarihi 12.05.2009).

II. Ulusal Mevzuatta Bilgi Edinme Hakkı

Gerek, bilgi edinme hakkına dayanak oluşturup oluşturmadığının ortaya konulması bakımından, gerekse de hukuki çerçevenin tam oturtulması bakımından 1982 Anayasası ile bilgi edinme hakkı arasındaki ilişkiye değinmek gerekmektedir. Ayrıca, 4982 sayılı Kanun haricinde bilgi edinme hakkına bir şekilde yer vermiş olan kanunların incelenmesi de çalışma açısından önem taşımaktadır. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti'nde, 4982 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar²⁷, yürürlükte bulunan bazı kanunlarda, herkese yönelik bilgi edinme hakkından söz etmek mümkün değildi. Sadece, bazı kişilere, bazı konularda bilgi edinme hakkı tanıyan birtakım düzenlemeler mevcuttu.

1. Anayasa ve Bilgi Edinme Hakkı

1982 Anayasası, bazı ülkelerin aksine²⁸ bilgi edinme hakkına ilişkin doğrudan bir düzenleme içermemektedir²⁹. Ancak, bilgi edinme hakkının Anayasa'da açık olarak düzenlenmemiş olması, söz konusu hakkın Anayasa'da düzenlenmiş olan temel hak ve özgürlüklerle hiçbir ilişkisi olmadığı anlamına da gelmemektedir.

- **Dilekçe Hakkı**

Anayasa'da bilgi edinme hakkı ile ilgili olan düzenlemelerin başında, dilekçe hakkı gelmektedir. 1982 Anayasası'nda düzenlendiği şekliyle en temel siyasal

²⁷ 4982 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde incelenecektir.

²⁸ Bkz, İsveç Anayasası, İspanya Anayasası, Portekiz Anayasası vs.

²⁹ Karşı görüş için bkz., YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 44.

haklardan biri olan dilekçe hakkı, “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümde 74. maddede düzenlenmiştir; buna göre,

“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir”³⁰.

Dilekçe hakkı, bugüne kadar daha çok şikayetlerin iletilmesini sağlayacak bir hak olarak görülmüştür³¹. Ancak, Anayasa’da düzenlenmiş olan dilekçe hakkında var olan “dilek” ve “kamu ile ilgili” ibareleri bilgi edinme hakkının dilekçe hakkı ile olan ilişkisini kanaatimizce ortaya koymaktadır. Netice itibarıyla, “dilek”; talep, rica v.b. anlamlara da gelmektedir. O halde bir “dilek”in bir bilgi talebini de içermesi mümkündür. Bu açıdan bakıldığında dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkının öncüsü ve destekçisi olarak karşımıza çıkmaktadır³². Bunların yanı sıra, bilgi edinme hakkının, dilekçe hakkının kullanım biçimlerinden biri olduğu göz önünde bulundurulduğunda da, bilgi edinme hakkı ile dilekçe hakkı arasındaki ilişki ve bu ilişkinin önemi anlaşılacaktır³³.

³⁰ 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun.

³¹ HIZ - YILMAZ, a.g.e., s. 23.

³² YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku ...”, s. 229.

³³ Türkiye Cumhuriyeti’nde 3071 sayılı Kanun ile dilekçe hakkının çerçevesi çizilmiştir. Bu bağlamda dilekçe hakkı ile bilgi edinme hakkı arasındaki ilişkisi için bkz., s. 112-115.

- **Hak Arama Hürriyeti**

Dilekçe hakkının bilgi edinme hakkı ile olan ilişkisini incelerken, atlanmaması gereken konulardan biri de, dilekçe hakkı ve bilgi edinme hakkı ile sıkı sıkıya bağlı olan ve Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenmiş olan hak arama özgürlüğüdür. Hak arama özgürlüğü, genel itibarıyla, pozitif hukuk tarafından tanınmış diğer hak ve özgürlüklerin hem bir ön şartı hem de güvencesi niteliğindedir. Hak arama özgürlüğünün işlerliği ise, başvuru hakkının ve başvuru yollarının tanınmış olması ile mümkündür ki, bu da bilgi edinme hakkı ile olan ilişkisinin bir boyutunu teşkil etmektedir³⁴. Bilgi edinme hakkı, hak arama özgürlüğünün işlerliğini ve etkinliğini artıran bir öge olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, hak arama özgürlüğü, bireylerin, “bilerek” hareket edebildiği, “bilgi” niteliğindeki verilere ve donanımına sahip olabildiği koşullarda bir anlam ve hüküm ifade edebilir³⁵. Başka bir ifadeyle, yönetilenlerin hak arama özgürlüklerini etkin bir şekilde kullanabilmeleri, sadece, hak arama özgürlüğünün tanınmış olmasına bağlı olmayıp, “hak”larını aradıkları konu veya konularda bilgi sahibi olmalarına da bağlıdır, aksi takdirde tek başına hak arama özgürlüğünün tanınmış olması önemli olsa da, pek bir anlam ifade etmeyecektir. Bu bakımdan bilgi edinme hakkı, hak arama özgürlüğünün başlangıç noktasını, hatta ve hatta temelini oluşturmaktadır ki, bu durum ülkelerin kendi pozitif düzenlemelerine göre genişleyip, daralabilmektedir.

Hak arama özgürlüğü, idari usul ve dolayısıyla bilgi edinme hakkı bakımından önemli idari usul ilkelerinden olan başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine de kısaca değinmekte yarar vardır. İdari işlemde başvuru yollarının

³⁴ Gürsel, ÖZKAN, **Demokratik Yönetimin Birinci Adımı Bilgi Edinme Hakkı**, Türkiye Kamu-Sen Yayınları, Ankara, 2004, s. 54. Nakleden; KAYA, Cemil, a.g.e., s. 214.

³⁵ GÜRAN, “Hak Arama...”, s. 28-29

gösterilmesi ilkesi bilgi edinme hakkı ile yakından ilişkilidir. Başvuru yollarını gösterilmesi ilkesi ile bireyin, kendine tanınan başvuru yollarına gidebilmesi, bu aşamada savunma yapabilecek bilgi ve belgelere sahip olması halinde bir anlam ifade edecektir. Bu sebeple başvuru yollarının gösterilmesi ilkesinin kendinden beklenen faydayı sağlaması tıpkı bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi bazı ilkelerle desteklenmesine bağlıdır. Bu sayede birey, menfaatini etkileyen konulara ilişkin idarenin elinde olan belgelere ulaşabilecektir. Sonrasında ise bunları değerlendirerek idari işlem için başvuru yollarını kullanıp kullanmayacağına karar verecek, kullanacaksa da elindeki bu bilgi ve belgeleri kullanarak hakkını arayabilecektir. Görüldüğü gibi başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi bakımından bilgi ve belgelere ulaşma hakkı son derece önemlidir. Bu ilke sayesinde bireyin hak arama özgürlüğü kolaylaşmakta bunun yanı sıra idarede şeffaflık sağlanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 40. maddesinde 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile yapılmış olan bir değişiklikle bu ilkeye yer verilmiştir. Buna göre, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır"³⁶. Bu düzenlemeyle önemli bir idari usul ilkesi olan başvuru yollarının gösterilmesi, idari işlemler bakımından anayasal bir şekil şartı olarak Türk hukukuna girmiştir³⁷. Bu sayede devlet açısından yükümlülük, birey

³⁶ Anayasamızın 40. maddesinin 2. fıkrası tek başına uygulanabilecek kadar açık bir hükümdür. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da verdikleri bazı kararlarda 40. maddenin 2. fıkrası ile ilgili olarak, bu kuralın uygulanması bakımından ayrıca kanuni bir dayanağa ihtiyaç göstermediğinden söz etmektedirler. Anayasa mahkemesi 40. maddenin 2. fıkrasını şu şekilde yorumlamaktadır: "Kaldı ki, 40. maddenin 2. fıkrasıyla Devlet'e verilen görev, somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciiler ile sürelerin belirtilmesi zorunluluğu olup, bu hususlara ilişkin olarak her yasa da özel bir düzenleme yapma yükümlülüğü içermemektedir". Bkz., AYM 08.12.2004, E.2004/84, K.2004/124, RG, 02.12.2005, 26011; D.4D 13.11.2006, E.2005/2134, K.2006/2156 (Yayımlanmamıştır.)

³⁷ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12. maddesinde "Başvuruların Cevaplandırılması" başlığı altında "Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi halinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir.", denilmek suretiyle Anayasamızda yer alan bu ilkeye Bilgi

açısından ise hak olan başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine ilk kez bir düzenleme olarak Anayasa’da yer verilmiştir³⁸.

- **Düşünce ve Düşünceyi Açıklama Hürriyeti**

Anayasada 26. maddede düzenlenmiş olan, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti de bilgi edinme hakkına genelde dayanak olarak gösterilmiş ve bu hakla ilişkilendirilmiştir³⁹.

“Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak yada vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.

Bu hürriyetlerin kullanılması millî 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

Edinme Hakkı Kanunu’nda da yer verilmiş ve bilgi edinme hakkının muhatabı olan idareye de bir zorunluluk getirilmiştir. Konuyla ilgili olarak önüne gelen itirazda Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, sadece kanun ya da yönetmeliğin ilgili maddesinin adının yazılmasının 12. madde bağlamında yeterli olmadığını, ilgili kanun ve yönetmeliğin hangi fıkrasının esas alındığının, kararın gerekçesinin ve bu karara karşı gidilebilecek başvuru yolları ve sürelerinin de belirtilmesi gerektiğine karar vermiştir. Kurul kararı için bkz., 22.11.2004-2004/183; 05.07.2004-2004/ 18.

³⁸ Bu konuda bkz. Bahtiyar, AKYILMAZ, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları no:6, s. 83-90.

³⁹ John M., ACKERMAN - IrmaE. Sandoval, BALLESTEROS, “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, **Administrative Law Review**, Vol. 58, Num. 1, Winter 2006, s. 88; **JAMAR**, a.g.m., s. 8.

korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir”.

Anayasa'daki düzenlemenin incelemesine geçmeden önce ifade özgürlüğü ile bilgi edinme hakkı arasındaki bağlantının genel hatlarına kısaca değinmek gerekirse; bireyin ifade özgürlüğü çerçevesinde her türlü düşünce ve bilgiye ulaşabilmesi ve düşünce ve kanaatlerinden dolayı kınanmaması için⁴⁰ doğal olarak düşünsel bir faaliyet içerisinde olması ve bunu dış dünyaya aktarması, iletmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, düşüncenin oluşum aşaması ve düşüncenin dış dünyaya iletilmesi aşaması şeklinde bir ayrıma gitmekte fayda vardır.

O halde, karşımıza, ifade özgürlüğünün içinde yer alan, ama aynı zamanda ifade özgürlüğünden ayrı olarak incelenmesi gereken “düşünce özgürlüğü” çıkmaktadır⁴¹. Bu da, Anayasamızın düşünce ve kanaat hürriyeti başlıklı 25. maddesi ile bilgi edinme hakkı arasındaki ilişkisinin incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak, düşünce özgürlüğünden önce “düşünce” kavramının bir tanımını yapmak, konunun anlaşılabilirliği açısından gereklidir. Buna göre, insanın, toplumsal olaylar ya da kişisel problemler karşısında, beyin fonksiyonları yoluyla biçimlenmiş, negatif ya da nötr tutumu, düşünce kavramını tanımlamaktadır⁴².

⁴⁰ Bülent, TANÖR, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, s. 78; TANÖR, Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası**, Öncü Kitabevi Yayınları:14, İstanbul, 1969, s. 16.

⁴¹ Sami, SELÇUK, “Düşün Özgürlüğü”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998, s. 293.

⁴² Osman, CAN, “Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü, Anayasal Sınırlar Açısından Neler Değişti”, **Liberal Düşünce**, Y. 6, S. 24, güz 2001, s. 110; Ahmet, İNAM, “Düşünce Özgürlüğünden Özgür ve Özgürleştirici Düşünceye...”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998, s. 37.

Düşünce özgürlüğü ise, bireyin çevresinde meydana gelen birtakım olay ve olguları algılayarak ve anlayarak, bunlar hakkında özgürce düşünce ve kanaat geliştirebilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, düşünce özgürlüğü, tamamen bireyin kendi iç dünyasıyla ilgili olan, dışa yansımayan bir alanın özgürlüğü olarak algılanabilmektedir. Bu algı neticesinde de, düşünce özgürlüğü, dışa vurulan toplumsal davranışlarla ilgilenen hukukun alanına girmez gibi görünmektedir. Bu gerekçelerle, öğretinin bir kısmı, düşünce özgürlüğünün hukuki anlamda bir değere ve korunmaya ihtiyacı olmadığı kanaatindedir⁴³. Öncelikle bu görüşlere katılmadığımızı belirtmekte fayda vardır. Düşünme faaliyetinin ve sürecinin, bireyin içsel yaşamının en mahrem alanı olduğu ve bu nedenle de hiç kimsenin kafasından geçen düşünceleri öğrenmenin mümkün olmadığı doğrudur. Ancak bu, hiçbir şekilde bireyin kafasında başlayan düşünsel faaliyete müdahale edilemeyeceği anlamına da gelmemektedir. Netice itibarıyla, özgür düşünmeyi önlemenin ve engellenin, aile fertlerinin benimsettiği değerler, devletin yaptığı müdahaleler, medya yolu ile yapılan baskılar gibi birçok yolu ve yöntemi bulunmaktadır⁴⁴. İşte, bilgi edinme hakkının düşünce ve ifade özgürlüğü ile ilişkisi de burada başlamaktadır.

Düşüncenin içsel yaşam içerisinde gerçekleşebilmesi, düşünme özgürlüğü ve kanaat özgürlüğü yanı sıra, bilgi edinme hakkının varlığını da gerekli kılmaktadır. Bireyin belli konu ve konularda düşünce ve kanaatlere sahip olabilmesi ve

⁴³ LAMPE Ernst-Joachim, “Düşünce Özgürlüğü, İfade Özgürlüğü ve Demokrasi”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998, s. 128; Turgut, KAZAN, “Türkiye’de Düşünce Özgürlüğü”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 52, S. 10-11-12, 1978, s. 673; **SOYSAL**, a.g.e., s. 142.

⁴⁴ **TANİLLİ**, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, s. 13-14; Vehbi, HACIKADİROĞLU, “Bilginin Sağladığı Özgürlük”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998, s. 27.

nihayetinde de bunları açıklayabilmesi, onun düşünce ve kanaat geliştireceği konulardaki bilgi ve belgelere özgürce ulaşabilmesini gerekli kılmaktadır⁴⁵. Bu da, bilgi edinme hakkının varlığını, olmazsa olmazlardan biri haline getirir⁴⁶. Birey, doğaldır ki sadece bilgi sahibi olduğu konularda birtakım düşünce ve kanaatler geliştirebilmektedir.

Bilgi edinme hakkının muhatabı devlet olduğu için, devletin, ifade özgürlüğü ve bunun içerisinde yer alan düşünce özgürlüğü bağlamında bilgi edinme hakkı üzerindeki etkisine bakmamız gerekmektedir⁴⁷. Aileden sonra, bireyin düşünsel yaşamına en etkin bir biçimde müdahale edebilen etken hiç kuşkusuz ki “devlet”tir. Devlet, değişik yollarla, bireyin düşünsel yaşamına zaman zaman baskı seviyelerine varan müdahalelerde bulunabilmektedir⁴⁸. Bireylerin algılarına müdahalede bulunan bir devlette, insanlar düşünmezler, düşünemezler. Düşünemedikleri için de tartışamazlar, sadece kendilerine “verilen” bilgileri ezberlerler⁴⁹. Bu şekilde bir müdahaleye maruz kalan bireylerden bazıları, özgürce düşünüp, bunları yine özgürce ifade edebildiklerini zannederler, halbuki o bireyler, kendilerine öğretilen ve

⁴⁵ Stuart, HAMILTON-Niels Ole, PORS, “Freedom of Access to Information and Freedom of Expression: The Internet as a Tool for Global Social Inclusion”, <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Articles/0150240804.html> (Erişim tarihi 05.05.2009); TANÖR, Bülent, Siyasi Düşünce Hürriyeti..., s. 13,24; ACKERMAN - BALLESTEROS, a.g.m., s. 89; WOODS, a.g.m., s. 380.

⁴⁶ KABOĞLU, a.g.e., s. 335-336.

⁴⁷ Özellikle modern devletin gelişmeye başlaması ve onun neticesinde de bürokratik devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte, ifade özgürlüğü ve bu bağlamda da devletin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşım arasındaki ilişki önem kazanmıştır. Bkz., ACKERMAN - BALLESTEROS, a.g.m., s. 91.

⁴⁸ ACKERMAN - BALLESTEROS, a.g.m., s. 91; SAMİ, a.g.m., s. 295; HACIKADİROĞLU, a.g.m., s. 31.

⁴⁹ SAMİ, a.g.m., s. 294; İNAM, “Düşünce Özgürlüğünden...”, s. 38.

ezberletilen kadar düşünüp ifade edebilmektedirler⁵⁰. İşte tam da bu durumda bilgi edinme hakkı ile düşünce ve ifade özgürlüğü ilişkisinde devlete birtakım görevler düşmektedir⁵¹.

Bunlardan ilki, devlet, bireyin bilgi ve haber kaynaklarına ulaşmasını engelleyen birtakım düzenlemeler ve fiili durumlar mevcutsa, bunları kaldırmalı ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın, serbestçe bilgi ve haber dolaşımını sağlamalıdır⁵². Bu sayede birey, çok sesli hale dönüşen enformasyon ağından, sadece devletin veyahut belli odakların istediği bilgi veya haberleri değil, isteği doğrultusunda, farklı içerikli birtakım bilgi ve haberleri de edinmiş olacaktır. Böylece birey, seçme hakkı olan bilgi ve haberlere ulaşp bunlar hakkında bilgi sahibi oldukça, muhalif düşünce ve kanaatler geliştirebilecektir.

İkinci olarak, devlet, bilgi ve haber almanın önündeki engelleri kaldırmanın yanı sıra, birey, devletin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşmak istediğinde de, kural olarak buna engel olmamalı, buna mani olacak düzenlemelere yer vermemelidir. Başka bir ifadeyle, devlet, bireylerin talep etmesi halinde, elinde olan bilgi ve belgeleri edinebilmelerini sağlayacak koşullar ve düzenlemeler yaratmalıdır. Zira, birey, devletin elinde var olan her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmeli, devletin faaliyetlerinden haberdar olup, yapmış olduğu eylem ve işlemler ile söz konusu işlem ve eylemlerin neticesini bilmelidir ki, yaşadığı devlet hakkında sağlıklı birtakım

⁵⁰Robert, TRAGER- Derna L., DICKERSON, **21. Yüzyılda İfade Hürriyeti**, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara, 2003, s. 16.

⁵¹ Ayrıca, devletin bilgi edinme hakkını tanımaması veyahut bu hakka işlerlik kazandırmaması da, düşünce ve ifade özgürlüğüne yapılmış pasif müdahale olarak nitelendirilebilir.

⁵² Villanueva, ERNESTO, “Derecho de Acceso A La Informacion Publica En Latino America” **Estudio Introductoriy Compilacion 17**, Nakleden: **ACKERMAN - BALLESTEROS**, a.g.m., s. 89. Bu daha çok bilgi edinme hakkının genel tanımı içerisinde yer alan, devlet kaynaklı olan ya da devlet kaynaklı olmayan bilgi edinme özgürlüğünün (enformasyon hakkı) sağlanıp sağlanmaması ile ilgilidir.

düşünce ve kanaatler oluşturabilsin. Kısacası devletin, yasaksız ve saydam olması gerekmektedir. Bu, “düşünen”, özgürce düşünmek isteyen bir birey açısından son derece önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır⁵³.

Devlete bilgi edinme hakkı açısından düşen üçüncü görev, yukarıda saymış olduğumuz iki görevin ortaya çıkarmış olduğu bir sonuç olarak da nitelendirilebilir. Birey, devlet kaynaklı olsun almasın, kural olarak istediği her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmeli ve bunlar neticesinde birtakım düşünce ve kanaatler oluşturabilmeli ki, ifade özgürlüğü bağlamında bunları açıklayabilsin. İşte devlete burada düşen görev, bireyin edindiği bilgi ve belgeler neticesinde kullanacağı ifade özgürlüğünü teminat altına almaktır⁵⁴. Netice itibarıyla, yukarıda da değinildiği üzere⁵⁵, düşünce özgürlüğünün ve bilgi edinme hakkının en dinamik ve en önemli kısmı⁵⁶, ifade özgürlüğüdür. İfade özgürlüğünün tanınmadığı bir ortamda, bilgi edinme hakkının tanınıp tanınmamış olması, çok fazla bir önem taşımamaktadır. Başka bir ifadeyle, bireyin istediği her türlü bilgi, belge ve habere ulaşabilmesi, bunları ifade edebilme, açıklayabilme hakkının olmadığı bir ortamda, deyim yerindeyse “kuru kuruya” bilgi sahibi olmasından öteye geçemeyecektir. Bunun neticesinde de, en başta sosyal bir varlık oluşundan kaynaklı olarak, kendini ifade etme ihtiyacı duyan birey, kendisini ifade edemediği bir yalnızlığa mahkum olacaktır.

⁵³ **TRAGER-DICKERSON**, a.g.e., s. 17.

⁵⁴ Bu açıdan bakıldığında devletin siyasi rejimi, hem ifade özgürlüğü hem de bilgi edinme hakkı ile doğrudan doğruya bağlantılıdır. Eğer bir devlette, totaliter veya otoriter bir rejim söz konusu ise, o devlette ne ifade özgürlüğünden ne de bilgi edinme hakkından bahsedilebilecektir. Buna mukabil, bir devlette, demokratik hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde bir rejim veyahut bu ilkelere yaklaşma konusunda bir çaba söz konusu ise, ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkından bahsetmek de bir o kadar mümkün olacaktır. Bkz., Çetin, ÖZEK, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. IX; **TANÖR**, *Siyasi Düşünce Hürriyeti...*, s. 31.

⁵⁵ Bkz., s.103-105.

⁵⁶ **SAMİ**, a.g.m., s. 303.

Bu kısa tahlilden sonra, Anayasa'da var olan düzenlemeye tekrar bakılacak olursa, madde metninde de görüldüğü üzere, birinci fıkranın ilk cümlesi ifade özgürlüğünü düzenlemiş, devam eden cümle ise, ifade özgürlüğünün unsurlarından birisinin haber veya fikirlerin serbestçe alınması olduğunu belirtmiştir. Söz konusu düzenleme "... haber veya fikir almak yada vermek serbestliğini de kapsar. ..." şeklindedir. Düşünceyi açıklama özgürlüğü ile bilgi edinme hakkı arasındaki ilişkiyi de bu düzenleme kurmaktadır. Bu düzenlemenin bilgi edinme hakkına ilişkin doğrudan bir düzenleme olup olmadığı konusunda doktrinde fikir birliği mevcut değildir. Bazı yazarlar, bu düzenlemenin ifade özgürlüğü yanında bilgi edinme hakkını da doğrudan düzenlediğini⁵⁷, bazıları ise bunun doğrudan bir düzenleme olmadığını, teorik olarak bilgi edinme hakkını destekleyici bir nitelik taşıdığını belirtmişlerdir⁵⁸. Sadece bu düzenlemeyle, ifade özgürlüğü bağlamında devletin bilgi verme ödevi ve yükümlülüğü altına girdiğini düşünmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu düzenlemeyle bireylere tanınan hak, erişilebilir nitelikte olan bilgilere ulaşmada devletin bunu engelleyici herhangi bir düzenlemeye yer vermemesidir. Burada devlete yüklenen ödev, bireylere, elinde bulunan bilgileri vermek, bunun için bir edimde bulunmak değildir. Ancak, söylenenlerden, 26. maddedeki düzenlemeyle, bilgi edinme hakkı arasında bir bağlantı bulunmadığı sonucu çıkarılmamalıdır. Netice itibarıyla, bilgi edinme hakkının, düşünce özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve onun türevi olan özgürlüklerle olan ilişkisini göz ardı etmemiz mümkün değildir. Yapılmış olan açıklamalardan, bilgi edinme hakkı olmaksızın ifade özgürlüğünün, ifade özgürlüğü olmaksızın da bilgi edinme hakkının

⁵⁷ Şerafettin, EKİCİ, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine", **Güncel Hukuk**, Nisan 2004, s. 18-21; YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 44; AKYILDIZ, a.g.m., s. 43.

⁵⁸ EKEN, a.g.t., s. 142.

tek başlarına çok fazla bir anlam taşımayacakları şeklinde bir çıkarsama yapmak yanlış olmayacaktır. Nitekim, dünyadaki gelişmelere de baktığımızda, bilgi edinme hakkının, düşünce özgürlüğü ile ifade özgürlüğünün tamamlayıcı bir unsuru olarak geliştiğini görmekteyiz⁵⁹.

- **Bilim ve Sanat Hürriyeti**

Anayasa'nın bilim ve sanat hürriyeti başlıklı 27. maddesi ile “*Herkes, bilim ve sanatı serbestçe öğrenme (...) ve bu alanlarda her türlü araştırma hakkına sahiptir*” hükmü getirilmiştir. Bu madde de, öğrenme ve araştırmanın, gerekli olan bilgiye erişimi şart koşması gerekçe gösterilerek, bilgi edinme hakkının dayandırılabilceği bir referans olarak gösterilmektedir⁶⁰.

- **İletişim Özgürlüğü**

Anayasa'da düzenlenmiş olan iletişim özgürlüğü ile bilgi edinme hakkı arasındaki ilişki de önem taşımaktadır⁶¹.

İletişim özgürlüğünün üç unsuru vardır. Bunlardan birincisi, haber, düşünce ve bilgileri serbestçe öğrenebilme ve bunları toplayabilme hakkı, ikincisi, haber,

⁵⁹ YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 35.

⁶⁰ ODER, s. 3.

⁶¹ Latince bir kelime olan communis kelimesinden gelen iletişim, bireyin, bilgi, duygu ve düşüncelerini diğer bireylere çeşitli araçlar kullanarak aktarmasıdır. Yani, bireyler arasındaki her türlü bilgi, duygu ve düşüncenin alışverişi, en genel anlamıyla iletişim kavramıyla açıklanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Kayıhan, İÇEL, **Kitle Haberleşme Hukuku**, Beta, İstanbul, 2001, s. 3; Ayseli, USLUATA, **İletişim**, Cep Üniversitesi Yayınları, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul, 1995, s. 11; Aşkun İnal, CEM, “İletişimin Kavramsal Anlamı Üzerine Düşünceler”, **Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Dergisi**, S. 6, Eskişehir, Haziran 1999, s. 2; Ünsal, OSKAY, **XIX. Yüzyıldan Günümüze Kitle İletişiminin Kültürel İşlevleri Kuramsal Bir Yaklaşım**, Ankara Üniversitesi S.B.F Yayınları, Ankara, 1982, s. 310; Zehra Gönül, AKKANAT, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukukunda İletişim Özgürlüğü”, **İnsan Hakları Yıllığı**, (Dr. Muzaffer SENCER’e Armağan), C. 17–18, 1995–1996, s. 172, OKTAY, Zeynep, “Uluslararası İletişimin Sosyal-Kültürel Etkileri”, Haz.: ÖNGÖREN, Gürsel, **Uluslararası İletişim**, Der Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 75; KÜÇÜK, Mehmet, “Kitle İletişim Araçlarının Sınırlı Etkisi ve Etkileşimcilik”, **Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu**, Yıllık, Şevket Evliyagil’e Armağan, 1991-1992, s. 278.

düşünce ve bilgileri serbestçe açıklayabilme hakkı, üçüncüsü ise, haber, düşünce ve bilgileri serbestçe yayabilme hakkıdır. Söz konusu üç unsurdan hareketle iletişim özgürlüğünün bir tanımını yapacak olursak, iletişim özgürlüğü; birtakım iletişim araçları vasıtasıyla ve kural olarak herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın, haber, düşünce ve bilgilere ulaşılması, bunların açıklanması ve yayılması anlamına gelmektedir.

Demokratik bir anlayışa sahip olan ve hukuk devleti niteliğini haiz olan bir sistemden beklenen faydanın sağlanabilmesi, çok sesli, doğru, manipüle edilmemiş bir bilgi dolaşımını ve bu bilgi dolaşımının da güvence altına alınmış olmasını gerektirir⁶². Bu noktada karşımıza, iletişim özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı ilişkisi çıkmaktadır. Habercinin, bireylere ilettiği haberin doğru ve güvenilir bir şekilde ulaşmasının sağlanması ile bireyin hiçbir kısıtlama altında kalmadan haberciden istediği bilgi ve haberi alması, iletişim özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı ilişkisi olarak değerlendirilmiştir⁶³. Ancak bu görüşe katılmak mümkün görünmemektedir. Yukarıda iletişim özgürlüğünün tanımında da belirtilmiş olduğu üzere, iletişim özgürlüğü, temel olarak üç öğeden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, habercinin düşünce, bilgi ve haberleri serbestçe öğrenebilmesi ve toplayabilmesidir. İşte, iletişim özgürlüğünün bilgi edinme hakkı ile ilişkisi burada ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, bilgi edinme hakkının muhatabı devlet olduğuna göre, bilgi edinme hakkının kullanımından söz edebilmek için, devletten, haber niteliği taşıyan bilgi veya belgelerin istenmesi söz konusu olmalıdır. O halde, iletişim özgürlüğü bağlamında

⁶² Noam, CHOMSKY, “Sunuş”, **Medyanın Kamuoyu İmalatı**, Çev: Adnan Köymen-Ebru Kalak-Hale Alpmen-Özge İnciler-Işıl Esendir, Chiviyazıları Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 11.

⁶³ Çetin, ÖZEK, “Bilgilenme Hakkı ve Sınırları”, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 62.

bilgi edinme hakkından söz edilecek olursa, habercinin, haber niteliği taşıdığına inandığı birtakım bilgi veya belgeleri devletten talep etmesi, bilgi edinme hakkının iletişim özgürlüğündeki tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır. Aksi takdirde, bireylerin, habercilerden veyahut kitle iletişim araçlarından aldıkları bilgi ve haberler, bilgi edinme hakkının konusunu oluşturamazlar⁶⁴. O halde, iletişim özgürlüğü bağlamında bilgi edinme hakkının kullanılabilmesi için, habercinin devlet kaynaklı bilgi kaynaklarından kural olarak hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın faydalanabilmesi gerekmektedir. Bu, hem habercinin bilgi edinme hakkı açısından, hem iletişim özgürlüğünün tam karşılığını bulması açısından, hem de bireylerin bilgi edinme özgürlükleri açısından önemlidir ve neticede ifade özgürlüğü bakımından da bir gerekliliktir.

Yukarıda belirtilenlerin yanı sıra, bilgi edinme hakkının diğer birçok hak ve özgürlükle bağlantılı olması, doktrinde bilgi edinme hakkının, hukuk devleti ilkesiyle⁶⁵ ve halk egemenliğiyle⁶⁶ olan ilişkisinin incelenmesi sonucunu da doğurmuştur.

Anayasamıza bu hakların yanı sıra, bilgi edinme hakkını doğrudan doğruya düzenleyen bir hükmün eklenmesi, söz konusu hakkın işlerliğine kuşkusuz çok daha fazla katkı yapacaktır. Özellikle, insan haklarının en üst hukuk normu olan anayasa tarafından söz konusu hakkın tanınması, yasama dahil iktidar sahibi her organa karşı,

⁶⁴ Bunun bilgi edinme özgürlüğü olarak adlandırılması kanaatimizce daha doğru olacaktır. Ancak, doktrinde bu konuda terim birliği bulunmamaktadır. Aynı metin içerisinde hem özgürlük hem hak kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bkz., Oğuz, İCİMSOY, “İdari Belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları”, Haz: Yaşar Tonta Ahmet Çelik, **Bilgi Edinme Özgürlüğü**, Ankara, 1996, s. 46-47.

⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz., AKYILMAZ, “İdari Usul İlkeleri...”, s.116; KAYA, a.g.e., s. 210.

⁶⁶ YILDIRIM, İbrahim, a.g.m., s. 94.

hakkın çok daha güçlü bir şekilde öne sürülmesini olanaklı kılar⁶⁷. Bilindiği üzere, herhangi bir konunun anayasada düzenlenmiş olması, ona verilen önemi göstermesi bakımından da önemlidir. Özellikle temel hak ve özgürlüklere ilişkin konuların anayasa ile düzenlenmiş olması, bizim gibi sert anayasalara sahip ülkelerde –bu durum zaman zaman eleştirilse de- söz konusu hak ve özgürlükleri hükümetin inisiyatifinden kısmen veya tamamen çıkarmış olmaktadır⁶⁸. Anayasa’da yer verilmemiş olması nedeniyle taşıdığı en büyük risk, hakkın içeriğinin, kanunda yapılabilecek olan birtakım değişikliklerle daraltılabilmesinin kolay olmasıdır. Günümüzde bu haktan geri adım atmanın kolay olmaması ve demokratik hukuk devleti anlayışının normal seyrinde bu hakkın kaldırılmasından değil ancak genişletilebilmesinden bahsetmek mümkün gibi gözükse de, yine de hakların, kanunlar gibi nispeten kolay değiştirilebilir metinlerle, dönem iktidarlarının inisiyatifine bırakılmaması gerekmektedir. Bu nedenlerle, kanun koyucunun böyle bir düzenlemeyi Anayasa’ya eklemesi de, göz önünde bulundurması gereken hususlardan birisidir⁶⁹.

2. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı

Yöneten ve yönetilen ilişkisinin ortaya çıktığı zamanlardan günümüze kadar, bireyler ile yönetim arasında, yönetimin faaliyetlerinden kaynaklanan bazı sorunlar

⁶⁷ KABOĞLU, a.g.e., s. 39.

⁶⁸ Bu durumun tam tersini de belirtmek gerekmektedir, şöyleki; mevcut yapı, bilgi edinme hakkı gibi hali hazırda Anayasa’da düzenlenmemiş olan birtakım hak ve özgürlüklere Anayasa’da yer verilmesinin güçlüğünü ortadan kaldırmamaktadır.

⁶⁹ Nitekim doktrinde de bu konuda çeşitli anayasa değişiklikleri önerilmiştir. Bkz., İYİMAYA, “Bilgi Edinme ve Verilere...” s. 45.

ortaya çıkmıştır⁷⁰. Bireylerin, gerek kendileriyle gerekse de içerisinde yaşadıkları toplumla ilgili birtakım dilekleri, şikayetleri, sorunları ve çözüm beklentileri her daim olmuştur⁷¹. İşte dilekçe hakkı, bireylerin kendileriyle veya kamusal işlerle ilgili olarak, tek başlarına veya topluca, devlet organlarına, dertlerini, sorunlarını, şikayetlerini, uğradıkları haksızlıkları ileterek çözüm bulma çabalarından kaynaklanmaktadır⁷². Magna Carta Libertatum ile dünyada ilk kez hukuki bir metinde yer alan dilekçe hakkı⁷³, özellikle Fransız İhtilali'nden sonra ülkeler tarafından geniş çaplı kabul edilmeye başlanmıştır⁷⁴.

⁷⁰ Elizabeth Read, FOSTER, "Petitions and the Petition of Right", **The Journal of British Studies**, Vol.14, Nov. 1974, s. 22.

⁷¹ Ömer, ANAYURT, "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 23-24, 2001-2002, s. 95.

⁷² Servet, ARMAĞAN, **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1972, s. 2; ANAYURT, a.g.m., s.95; Nühket, TURGUT, "Çevre İçin de Bilgi Gerek", **16.6.2004 tarihli Radikal Gazetesi**, FOSTER, a.g.m., s. 26; ANAYURT, a.g.m., s. 96.

⁷³ Md.61: "... Eğer biz ya da başyargıcımız veya memurlarımız ya da emrimizdeki herhangi bir kimse, herhangi bir durumda, herhangi birine karşı suç işler, güvenlik ve barış kararlarından herhangi birini ihlal ederse ve eğer bu hareket adı geçen yirmi beş barondan sadece dördü tarafından öğrenilirse, bunlar bize gelerek veya yurt dışında isek başyargıcımıza giderek, işlenen suçu bildirecekler ve bu haksızlığı hiçbir gecikme olmaksızın gidermemizi talep edeceklerdir. Bu hatayı, biz ya da yurtdışında isek başyargıcımız düzeltmezse, dört baron olayı geri kalan yirmi bir baronun önüne götürecek bütün ülkeyi de arkalarına alarak kalelerimizin, topraklarımızın ve mülkümüzün elimizden alınması yoluyla, olay kendi isteklerine uygun bir biçimde yeniden yoluna girene dek, bize uygun bir biçimde baskı yapacaklar, haciz uygulayacaklar ve ellerinden başka ne geliyorsa onu yapacaklardır. Ama bu arada bizim, kraliçenin ve çocuklarımızın şahısları dokunulmadan korunacaktır. Ve eğer bir değişiklik yapılırsa daha önceden söz konusu olan uygulamaya uygun bir şekilde yapılacaktır." Metin için bkz., **Haklar ve Özgürlükler Antolojisi**, Ed: Coşkun Can Aktan, Ankara, 2000, s. 59.

⁷⁴ Uluslararası hukuk metinlerine bakacak olursak, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde dilekçe hakkına yer verilmemiştir. Dilekçe hakkı, 1948 tarihli Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi'nin 24. maddesinde "herkes, genel ve özel çıkarlara ilişkin olarak saygı kuralları çerçevesinde yetkili makamlara dilekçe vermek ve bunun derhal karara bağlanmasını istemek hakkına sahiptir" şeklinde düzenlenerek, ilk kez uluslararası bir metinde yer almıştır. Dilekçe hakkının düzenlenmiş olduğu bir başka belge de, Avrupa Birliği Antlaşması'dır. 1992 tarihinde Maastrich'te imzalanan bu sözleşmeye göre, birlik üyesi ülkelerde yaşayan birlik vatandaşı kişiler, (gerçek veya tüzel) birliğin faaliyet gösterdiği alanlara ilişkin konularda, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvuru hakkına sahiptirler. Görüldüğü üzere, Avrupa Birliği Antlaşması'nda, dilekçe hakkı, sadece birlik üyesi ülkelerde yaşayan birlik vatandaşlarına tanınmış, o ülkelerde yaşayan ancak birlik üyesi olmayan ülke vatandaşlarına tanınmamıştır. Dilekçe hakkının yer aldığı bir diğer uluslararası belge de, 2000 tarihinde imzalanmış olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'dır. Bkz., OJC 364, 18.12.2000, s. 1-22,

Dilekçe hakkı 1982 Anayasası'nda da düzenlendiği şekliyle en temel siyasal haklardan biridir. Özellikle Anayasa'da 2001 yılında yapılan değişiklikten sonra artık başvuruların sonucu dilekçe sahiplerine gecikmeksizin yazılı olarak bildirilecektir. Bu hüküm doğrultusunda 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 7. maddesine göre ise, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilecektir.

Dilekçe hakkı siyasi bir hak olmanın yanı sıra aynı zamanda bireyin idare karşısında sahip olduğu hakları arasında yaptığımız ayırım açısından da idari başvuru hakkı niteliği taşımaktadır. Her ne kadar bireyler tarafından idareye yapılan başvuruların belli süreler zarfında sonuçlandırılması gerekse de dilekçe hakkının kullanılması açısından düşündüğümüzde, bu hakkın her zaman ilgilisi için etkili bir başvuru hakkı olduğunu söylemek zordur. Örneğin, bireylerin bu haklarını kullanarak bir sonuç elde edememeleri durumunda başvurabilecekleri herhangi bir üst merci ya da kanun yolu 3071 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Ayrıca vatandaşların dilekçelerinin yanıtız kalması durumunda her zaman idari dava yoluyla bir sonuç almaları da mümkün değildir. Dilekçenin idari davaya konu olabilmesi için sonucunun kişi üzerinde hukuksal sonuç doğuran etkili bir idari işlem

<http://eurex.europa.eu/JOIndex.do?year=2000&serie=C&textfield2=364&Submit=Search&ihtmlang=en>, Erişim tarihi 12.05.2009). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın, Avrupa Birliği Anayasası'yla birlikte yürürlüğe girmesi planlanmış, ancak henüz AB Anayasası yürürlüğe girmediği için AB Temel Haklar Şartı da yürürlüğe girmemiştir (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Fisun, ARSAVA, "Avrupa Temel Haklar Şartı", **Ankara Avrupa Çalışmalar Dergisi**, Güz 2005, C. 5, S. 1, s. 11-13; Ercüment, TEZCAN, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İletişim, 2002, İstanbul, s.256-268; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133501.htm>). AB Temel Haklar Şartı'nın 44. maddesinde dilekçe hakkı "Birliğin her vatandaşı ve bir üye devlette ikamet eden veya kayıtlı iş merkezine sahip her gerçek ya da tüzel kişi, Avrupa Parlamentosuna dilekçe verme hakkına sahiptir" şeklinde düzenlenmiştir (Metin çevirisi için bkz., <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, Erişim tarihi 12.04.2008). Bu düzenlemede görüldüğü üzere, dilekçe hakkı, sadece vatandaşlara tanınmış bir hak olmaktan çıkıp, üye devletlerde ikamet eden kişilere de tanınmış bir hak haline gelmiştir.

olması gerekmektedir. Çoğu zaman ise bu hakkın kullanılması sonucu idarenin verdiği cevaplar görüş belirtir nitelikte olmaktadır. İdare birey arasındaki dengesiz ilişki açısından düşündüğümüzde, dilekçe hakkı her ne kadar siyasal bir katılım hakkı olsa da, idarenin keyfi hareketi sonucu, sonuçsuz kalabilecek bir nitelik taşımaktadır. Halbuki bilgi edinme hakkı bir talep hakkı olması nedeniyle idareyi birey karşısında sorumlu kılmaktadır. Birey bu hakkını kullanarak idareden belli bir konuda bilgi talep etmektedir. Devlet de bu hak yoluyla bireye istediği bilgiyi iletme ödevi altına girmektedir. Bilgi edinme idare üzerinde doğuracağı bilgi verme yönündeki zorlayıcı etki nedeniyle dilekçe hakkından farklılık arz etmektedir. Bu da bireye, idareyi belli bir konuda harekete geçmeye zorlaması anlamında üstünlük tanımak anlamına gelmektedir. Siyasal katılma açısından da bakacak olursak bilgi edinme hakkının pekala dilekçe hakkından çok daha etkili bir araç olarak kullanılabileceğini söyleyebiliriz. Bireyler merak ettikleri konulardaki kamusal politikaları bu hak sayesinde öğrenerek diğer katılma araçlarını kullanmak suretiyle iktidarı etkilemeye çalışabilirler. Bu hak sayesinde kamusal politikalara ilişkin beğenmedikleri ya da eksik buldukları noktaları öğrenen bireyler bu politikalar aleyhine çözüm önerileri üretme ve bu önerileri çeşitli yollarla iktidara iletme imkanına kavuşmuş olurlar. Halbuki dilekçe hakkı ile bireylerin böyle bir şansları bulunmamaktadır. İdare isteğe bağlı olarak dilekçelerdeki istem ve şikayetleri bir sonuca bağlayabileceği gibi, keyfi olarak rafa da kaldırabilecektir. Her ne kadar bilgi edinme hakkının bir amacı, devlet-birey arasındaki eşitsiz ilişkide birey lehine bir iyileşme sağlama ve devletin hukuka uygun hareket etmesini sağlayarak bireyi koruma olsa da, siyasi bir hak olarak, iktidarı belirli konularda belirli bir yöne sevk

etmek için kullanılabilmesi de bu hakkın göz ardı edilmemesi gereken bir diğer amacını oluşturmaktadır.

3. Avukatlık Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 2. maddesinin 3. fıkrasına, 2001 tarihli 4667 sayılı Kanun⁷⁵ ile şu hüküm eklenmiştir:

“Yargı organları, emniyet makamları, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleri, özel ve kamuya ait bankalar, noterler, sigorta şirketleri ve vakıflar avukatlara görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak zorundadır. Kanunlarındaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu kurumlar avukatın gerek duyduğu bilgi ve belgeleri incelemesine sunmakla yükümlüdür. Bu belgelerden örnek alınması vekaletname ibrazına bağlıdır. Derdest davalarda müzekkereler duruşma günü beklenmeksizin mahkemeden alınabilir”⁷⁶.

Bu düzenleme, sadece avukatlara yönelik bilgi edinme hakkına ilişkindir⁷⁷. Değişiklik ile avukatlar, görevlerini ifa ederken gerekli bilgi ve belgelere zamanında ulaşarak, kendileri açısından “adaletin gecikmesi”nin önüne geçmiş olmaktadır.

Söz konusu düzenlemede değinilmesi gereken bir başka önemli nokta, avukatların bilgi ve belge isteme yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Kanun'un ilgili hükmü, avukatların bilgi ve belge isteme ile örnek çıkarma yetkilerini ne şekilde

⁷⁵ R.G., Mayıs 2001, 24398.

⁷⁶ Söz konusu düzenleme, ilerleyen kısımlarda ayrıntısıyla üzerinde durulacak olduğumuz 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na nazaran, özellikle kapsam konusunda çok daha geniş ifadeler içermektedir. 4982 sayılı Kanun'dan farklı olarak, özel bankaları, noterleri, sigorta şirketlerini ve vakıfları bilgi ve belge sunmakla yükümlü hale getirmiştir.

⁷⁷ Avukatlık Kanunu'nda yapılmış olan bu değişikliğin Anglo-sakson hukukundan örnek alınarak yapıldığı da söylenilmektedir. Bkz., Ali Cem, BUDAK, “Avukatlık Kanunu'nun 2. Maddesine Göre Avukatın Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi”, **YÜHFD**, C. I, S. 1, 2004, s. 364.

kullanacaklarına dair bir ayrıntı içermemektedir. Budak'a göre, bu konuda herhangi bir düzenlemenin olmaması, bunun geniş yorumlanması sonucunu doğurmamalıdır⁷⁸. Budak, bunu, avukatların mesleki yetkilerini "adalet ve hakkaniyete uygun" şekilde icra etme yükümlülüklerine dayandırmış ve maddede kullanılan sınırsız ifadeye rağmen, bunun sınırsız olmaması gerektiğini belirtmiştir⁷⁹. Yine Budak, avukatın talep ettiği bilgi veya belgenin, avukatın ele aldığı hukuki mesele ya da uyuşmazlıkla ilgili olduğunu ve bu konuda avukatın vekaletini ibraz etmesi gerektiğini belirtmektedir⁸⁰. Elbette, söz konusu düzenlemenin yine madde metninden çıkartılabilecek olan bazı sınırlamaları olmalıdır. Aksi takdirde, yasa koyucunun iradesine, onun söylemediği anlamları katmak, özellikle hakkın aleyhinde sonuç doğuracak birtakım yorumlar yapmak, doğru bir yaklaşım tarzı olmayacaktır. O halde, buradaki düzenleme neleri içermektedir, bunlara bakmak gerekmektedir. Öncelikle, avukatlar, Kanun'da sayılmış olan kurumlardan bilgi ve belge isteyebileceklerdir. Bunlar haricindeki kurum veya kuruluşlardan bilgi veya belge isteyemeyeceklerdir. İkinci olarak avukatlar, kanunlarda yer alan özel hükümlerin kapsamına giren bilgi ve belgeleri talep edememektedirler. Üçüncü ve son olarak ise, avukatlar, sadece ve sadece talep ettikleri belgelerden örnek çıkarılmasını istedikleri zaman vekaletname ibraz etmek zorundadırlar. Aksi takdirde, örnek talep etmedikleri

⁷⁸ **BUDAK**, a.g.m., s. 368.

⁷⁹ Budak, bu savını güçlendirmek için şu örneği vermiştir; "... her halde avukatlar, kanunda sayılan resmi ya da özel kurumlardan dilediklerini, ansızın ziyaret edip, hiçbir açıklama yapmadan, söz gelimi "geçmiş yıla ait tütün mamulü satışlarının miktarlarını içeren coğrafi bölgelere göre tasnif edilmiş bir listenin hazırlanmasını" veya "ekli listede yer alan kişilerin geçtiğimiz yıl içindeki bütün hesap hareketlerinin bildirilmesini" isteyemeyeceklerdir." Bkz. **BUDAK**, a.g.m., s. 369.

⁸⁰ Budak, madde metninde "sınırsız" bir şekilde kaleme alınmış olan avukatların bilgi edinme hakkının, Türkiye Barolar Birliği tarafından çıkartılacak olan bir yönetmelikle sınırlandırılması gerektiğini savunmuştur ki (**BUDAK**, a.g.m., s.373) bu, hukuk tekniği açısından da doğru bir yaklaşım değildir. Kanunun, başka bir ifadeyle yasama organının öngörmediği bir sınırlamayı yönetmelikle getirmek söz konusu yönetmeliği hukuka aykırı hale getirir.

durumlarda avukatlar, ilgili kurumlardan kural olarak her türlü bilgi ve belgeyi talep etmekte serbesttirler. Bunun aksini düşünmek, yani, bilgi edinme hakkını kanunda olmayan sınırlamalar içerisine sokmak, tamamen söz konusu hakkın kullanılmasının aleyhine bir yorum oluşturur ki, bu, Kanun'un düzenlemesiyle de uyum taşımamaktadır.

4. Devlet Memurları Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkına ilişkin olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, sınırlı da olsa bir düzenleme mevcuttur. DMK'nun 129. maddesinin 2. fıkrasına göre, “ ...

Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, sicil dosyası hariç, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir” .

Söz konusu madde, sınırlı bir şekilde de olsa, memura bilgi edinme hakkı tanımakla birlikte, dinlenilme (savunma) hakkı gibi daha önce değindiğimiz birtakım idari usul ilkelerine yer vermiştir⁸¹.

Düzenleme uyarınca, memurun, hakkındaki soruşturma evrakını inceleyebilmesi için memurluktan çıkarmaya ilişkin bir soruşturmanın başlaması gerekmektedir. Diğer disiplin soruşturmalarında memurun böyle bir hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca, hakkında memurluktan çıkarma soruşturması açılmış olan memur, sicil dosyası hariç, soruşturma evrakını inceleme hakkına sahip kılınmıştır. Halbuki, memurun savunma hakkını tam manasıyla kullanabilmesi açısından, soruşturma evrakının yanı sıra, sicil dosyası ve kendisi ile ilgili diğer bilgi ve

⁸¹ Bu düzenlemenin dayanağını Anayasa'nın 129. maddesinin 2. fıkrası oluşturmaktadır: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.”

belgelere de ulaşabilmesini sağlayan bir düzenleme, daha yerinde olacaktır. Söz konusu düzenleme, bilgi edinme hakkı bakımından eksik bir düzenlemedir⁸².

5. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 44. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında yer alan düzenlemeler de bilgi edinme hakkına ilişkindir. 44. maddenin başlığı "Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi" dir. 2. ve 3. fıkralara göre. "...

Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir.

Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz".

Söz konusu düzenlemede, görüldüğü üzere, idari usul ilkelerinden olan savunma hakkına yer verilirken, bu hakkın etkin kullanılabilmesinin en önemli araçlarından olan bilgi edinme hakkı da, haklarında soruşturma başlatılan taraflara

⁸² Burada yeri gelmişken belirtmek gerekmektedir ki, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5. maddesinin ikinci fıkrası ile "Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz" şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla gerek DMK'daki memurların sicil dosyalarını inceleyemeyeceklerine yönelik düzenleme gerekse diğer başka kanunlarda yer alan buna benzer düzenlemeler ilga edilmiştir. Başka bir ifadeyle 657 sayılı Kanun bakımından, memurlar sicil dosyalarını herhangi bir disiplin soruşturmasına gerek olmadan da inceleyebileceklerdir. Nitekim Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu' nun da bu yönde vermiş olduğu kararlar mevcuttur, bkz.05.07.20042004/12, 11.10.2004200/132. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kararları için bkz., <http://www.basbakanlik.gov.tr/bedk/index.htm>. (Bundan sonraki Bilgi Edinme Değerlendirme Kurul kararları atıflarında ilgili internet adresi verilmeyecek sadece karar numaraları verilecektir.)

sağlanmıştır. Ülkemizde yürürlükte bulunan farklı kanunlarda değişik idari usul ilkelerine yer verilmiştir. Ancak bu, tüm idarenin çalışma esaslarına yansiyacak genel bir düzenleme biçiminde olmadığı için, farklı idari usul ilkeleri ve prosedürleri idarenin işleyişinde uygulanmakta, bu da zaman zaman yeknesaklığın sağlanmasından sıkıntı yaratabilmektedir. İşte 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun idari usul ilkelerine yer verilmiş olan kanunlara örnek olarak verilebilir. Söz konusu Kanun ile Rekabet Kurulu'nun uyması gereken birtakım idari usul ilkeleri öngörülmüştür⁸³.

6. Çevre Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı

Çevre hakkı, bir insan hakkı olarak anayasal hak niteliği taşımaktadır. Nitekim Anayasa'nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu düzenlenmiş ve bu hakkın korunmasının devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir. Çevre hukukunun, çevreyi korumak, geliştirmek, kirliliği önlemek, verilecek zararı gidermek ve işletmelerin gerektirdiği mali kaynakları belirlemek gibi işlevleri vardır. Çevre, vatandaşların ortak varlığı olduğu için çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerin görevidir⁸⁴.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 30. maddesine göre, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin

⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz., Zehrettin, ASLAN, "İdari Usul Yasasına Örnek Olarak Rekabet Kurulunun Çalışma Yöntemleri", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s. 280-285.

⁸⁴ Süheyla, ALICA, "Çevre ve Katılım", **TC. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu** (17-18 Ocak 1998), Ankara 1998, s.144-145.

durdurulmasını isteyebilir. . Çevre Kanunu'nun 30. maddesinde 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile maddenin başlığı “İdari Makamlara Başvurma” iken “Bilgi Edinme ve Başvuru Hakkı” olarak değiştirilmiştir. Yine aynı kanun ile herkesin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahip olduğu; ancak açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin taleplerin ise bu Kanun kapsamında olmadığı belirtilmektedir. Bu düzenleme çevre ile ilgili hususlarda bilgiye erişim konusunda ülkemizi diğer birçok ülkeden ileri konuma getiren önemli ve çağdaş bir düzenleme olması bakımında çarpıcıdır. Bu düzenleme ayrıca, Bilgi edinme Hakkı Kanunu'nda sayılan sınırlama nedenlerinin yanı sıra, çevreyle ilgili olarak ek bir sınırlama nedeni daha getirmesi bakımından da önem taşımaktadır.

III. İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı

Bu kısımda, idarenin demokratikleşmesi ve şeffaflaşmasıyla birlikte, idarenin bireyle olan ilişkilerinde gizlilikten açıklığa geçişte önemli bir yer tutan, idari usul⁸⁵ ve bilgi edinme hakkı ilişkisi üzerinde durulmuştur.

Usul, genel olarak belirli bir amaca yönelik olarak yapılan iş ile ilgili faaliyetin planlı ve sistemli şekilde düzenlenmesi anlamına gelmektedir⁸⁶. Yine başka bir tanıma göre usul, yöntem, yol, yordam, bir işlemin yapılmasına ilişkin olarak izlenecek prosedür anlamına gelmektedir⁸⁷.

⁸⁵ Zehra, ODYAKMAZ, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 2.

⁸⁶ Bahtiyar, AKYILMAZ, “Yeni Bir idari Usul Kanunu Örneği:İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun” **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 35.

⁸⁷ YILMAZ, a.g.e., s. 1275.

“Günümüzde bireyler, yönetimin, etrafını çevreleyen gizemi dağıtmasını, elindeki dosyaların ve arşivlerin kapılarını bireylere ve topluma açık tutmasını, faaliyetlerinin yönünü ve amacını anlatmasını, daha insancıl olmasını ve nihayetinde karanlıkta kalan yanlış ve sebepsiz uygulamaların son bulmasını istemektedir”⁸⁸. İdari rejimde, yönetim, bireyler üzerinde, onların rızasını almadan kullanabileceği birtakım yetkilere sahiptir. İcrai karar alma yetkisi adı verilen söz konusu bu güce dayanarak idare, bireylere sormaksızın onların birtakım temel hak ve hürriyetlerini de ilgilendiren kararlar alabilmekte ve gerekirse bu kararları zorla uygulayabilmektedir⁸⁹. Kamu hizmetinin yürütülebilmesi bakımından yönetimin icrai kararlar alıp bunları uygulaması bir gerekliliktir⁹⁰. Ancak, idarenin zorla uygulama yoluna gitmesi, ayrıca söz konusu işlemleri yaparken dışa kapalı ve katılıma izin vermeyen bir anlayışa sahip olması, hem bireylerin yasal olmayan yollardan idareyi etkileme girişimlerine sebebiyet verebilmekte, hem de yönetim içerisinde bürokrasiyi yeni bir erk konumuna yükseltebilmektedir⁹¹.

Günümüzde, yönetimlerin en önemli sorunlarından birisi, devlet-birey ilişkilerinin yeni bir hal almış olmasıdır. Özellikle, yöneten-yönetilen kavramları yerini, hizmet sunan ve hizmetten yararlanan kavramları⁹² ile birlikte, sunulan hizmet karşılığında hesap soran, denetleyen birey-devlet ilişkisine bırakmıştır. Yönetimin

⁸⁸ ÖZKAN, “İdari Rejim ...”, s. 1-2.

⁸⁹ ÖZKAN, “İdari Rejim...”, s. 2.

⁹⁰ Yücel, OĞURLU, “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 1-2, Y. 2005, s. 82.

⁹¹ OĞURLU, “İdari Usul Kanunu...”, s. 82.

⁹² GÜRAN, “Hak Arama... ”, s. 33; Meltem, GÜRSEL KUTLU, “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Sujelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim”, **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları no:6, s. 319; Bahtiyar, AKYILMAZ, “İdari Usul İlkeleri Işığında Rekabet Kurulunun Çalışma İlkeleri”, **Ankara Barosu Uluslararası Kurultayı**, 2002, Ankara, s. 106.

yerine getirmiş olduğu hizmet ve faaliyetlerin zamanla artmış olması, ister istemez söz konusu faaliyetlerin muhatabı olan bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin yönetim karşısında güçlendirilmesi gereğini doğurmuş ve yalnızca sonradan yapılacak olan yargısal denetim bu konuda yetersiz kalmaya başlamıştır⁹³.

Bu bağlamda, günümüz yönetim anlayışı ve yönetim hukuku perspektifinde söz konusu sorunların büyük bir kısmının çözümü olarak “idari usul” görülmektedir. Genel olarak yargı organlarına ve yargının işleyiş prosedürüne hasredilmiş olan usul hukuku, idare hukuku açısından, idarenin içerisinde yer alan makamların birbirinden farklı ve çok çeşitli faaliyetleri yürütürken, ne tür kurallara, hangi mekanizma içerisinde uyacağına belirlenmesini ifade etmektedir⁹⁴. Kısaca bu şekilde ifade edilebilen idari usul, doktrinde değişik şekillerde tanımlanmıştır⁹⁵.

⁹³ Bilindiği üzere yönetimden hesap sorma aracı olarak kullanılan yegane yol olan yargısal denetim, dışsal bir denetimi öngörmektedir. Bu yolda, bireyler idari faaliyetin bitmesini beklemek durumunda kalmaktadırlar. Ayrıca, bu denetim süreci, zaman zaman çok yavaş işleyebilmekte, pahalı olabilmekte ve idari faaliyetin bitmesinden sonra gerçekleştiği için telafisi mümkün olmayan sonuçların doğmasına sebep olabilmektedir. Bkz., Gürsel, ÖZKAN, “İdari Usul”, **Danıştay Dergisi**, S. 101, Ankara, 2000, s. 29.

⁹⁴ Paul R., VERKUIL, “The Emerging Concept of Administrative Procedure”, **Columbia Law Review**, Vol. 78, No. 2, Mar. 1978, s. 260, <http://www.jstor.org/stable/1121898> (Erişim tarihi 04.08.2008); ÖZKAN, “İdari Usul”, s. 13.

⁹⁵ Odyakmaz, idari usulü, “idarenin kamu gücü kullanarak bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce ilgililerin birtakım hak ve yetkilerle donatılarak idare önünde menfaatlerini korumalarına imkan sağlayan çağdaş bir müessese” olarak tanımlamıştır. Bkz., Zehra, ODYAKMAZ, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu’na Armağan, C. 1, S. 2, Aralık-1997, Ankara, s. 2; ODYAKMAZ, “İdari Usulden...”, s. 2. Gürsel, idari usulü, “idarenin karar alma sürecine ve alınan kararları yürütme usulüne ilişkin yazılı kurallar” şeklinde açıklamıştır. Bkz., GÜRSEL, a.g.m., s. 319. Akyılmaz ise, idari işlemlerin yapılış sırasında idarenin, ilgili kişileri çağırıp dinleyerek, onlara düşüncelerini bildirmek ve delillerini ikame etmek için fırsat vermesi, böylece yargılama usullerine benzer birtakım usullerle maddi ve hukuki gerçeklere uygun karar verilebilmesi için kendi kendisini denetlemesi olarak tanımlamıştır. Bkz., Bahtiyar, AKYILMAZ, “Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması ve Ülkemizdeki Son Uygulamalar” başlıklı bildiri, **Demokratik Yönetim için İdari Usul Yasası Sempozyumu**, Ankara Barosu, 2002, s. 222. Akıllıoğlu, usulun dar anlamda iki kullanımı olduğunu ifade etmekte, bunlardan birincisinin olumsuz olarak “zorlaştırıcı şartlar”, ikincisinin ise olumlu yönde “güvence sağlayan şartlar” anlamını taşıdığını belirtmektedir. Akıllıoğlu ayrıca, ikinci anlamdaki usul teriminin, ilgililere yargısal usuldekine benzer güvenceler içerdiğini ve idarenin takdir yetkisinin de en aza indirilmiş olduğunu ifade etmiştir⁹⁵. Bkz., AKILLIOĞLU, “Yönetimde Açıklık...”, s. 6-7; Tekin, AKILLIOĞLU, “İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması”, s. 1, <http://www.anayasa.gen.tr> (Erişim tarihi 21.04.2008).

İdari usul, genel itibarıyla, yönetimin ulaşmak istediği kamu yararını gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyulan hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle kamu hizmetlerinden yararlananların⁹⁶ hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amacına yönelmiştir⁹⁷. Başka bir ifadeyle, idari usul, yönetimin takdir yetkisi içerisinde almış olduğu idari karar ve işlemlerde, idari otoriteyi demokratik yöntemlerle bağlayarak onun hukuk dışına çıkmasını önlemek, hukuka uygun davranmasını sağlamak amacı taşımaktadır⁹⁸.

Yukarıda anlatılanlardan da anlaşılmaktadır ki, idari usulün “hukuk devleti” kavramından bağımsız olarak düşünülemeyeceği bir gerçektir. İdari usul, bireyin ve onun temel hak ve özgürlüklerinin korunması sorununun bir parçasını oluşturmaktadır⁹⁹. İdari usul, hem yönetimi hukuka uygun davranmaya iten bir etkiye sahiptir¹⁰⁰, hem de hukuk devleti ilkesi çerçevesinde birtakım faaliyetlerde bulunmak isteyen yönetime yol gösterici bir rol oynamaktadır¹⁰¹.

⁹⁶ Ülkü, AZRAK, “İdari Usulüm Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s. 91; GÜRAN, “Hak Arama...”, s. 33.

⁹⁷ AKYILMAZ, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu...”, s. 36; ÖZKAN, “İdari Usul”, s. 24.

⁹⁸ Nuri, ALAN, “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2000, Y. 57, S. 2, Ankara, s. 10; Hanns Peter, NEHL, **Administrative Procedure in EC Law**, Hart Pub., Oxford, 1999, s. 14-15.

⁹⁹ Tekin, AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 14, S. 3, s. 37-56, Eylül 1981, s. 37; NEHL, a.g.e., s. 22.

¹⁰⁰ AKYILMAZ, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu...”, s. 36; AKYILMAZ, “İdari Usul İlkeleri Işığında...”, s. 108; Zehra, ODYAKMAZ, “Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Yasası”, **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller**, 2002, Ankara, s. 203; Ahmet, İYİMAYA, “Ortak Değer ...”, s. 77-78.

¹⁰¹ Alan B., MORRISON, “The Administrative Procedure Act: A Living and Responsive Law”, **Virginia Law Review**, Vol. 72, No. 2, The Administrative Procedure Act: A Fortieth Anniversary Symposium Mar. 1986, s. 260, <http://www.jstor.org/stable/1073058> (Erişim tarihi 15/05/2009), VERKUIL, a.g.m., s. 262.

Ayrıca idari usul, yönetimin yalnızca hukuka uygunluğuna ilişkin bir usul sorunu değil, bunun ötesinde, yönetimin demokratik, açık ve katılımcı olması gibi kamu yönetimi sorunlarıyla da yakından ilgilidir¹⁰². Demokrasinin yaşayabilmesi ve kendi kendini idame ettirebilmesi için, siyasi demokrasinin, aynı zamanda yönetimde demokrasiyle de desteklenmesi ve bu gayeyle açıklığın bir ilke olarak benimsenmesi gerekmektedir. Yönetim ve birey arasındaki ilişki, zaman zaman hukuka tamamen uygun olsa da, hizmetten yararlananları karar alma sürecine katma konusunda istekli davranmayan, onları dışlayan ve kendisini bir bakıma ulaşılmaz kılan, ağır ve hantal bir yönetim, sadece bir kamu yönetimi problemi olarak karşımıza çıkmamaktadır. Böyle bir yönetim, aynı zamanda demokratik hukuk devletinin onaylayabileceği bir yönetim tarzı da değildir¹⁰³. Bu bağlamda idari usul, sadece bir usul belirleme amacı taşımamakta, bunun ötesinde, katılımı da amaçlamaktadır. Bir ülkede yönetimin demokratik olma vasfını kazanması, sadece yönetimin kurulma ve oluşumu ile ilgili değildir. Bunun için idarenin işleyişinin de demokratik olması, başka bir ifadeyle şeffaf ve katılımcı olması gerekmektedir¹⁰⁴. Bu çerçevede idari usul, bireylerin yönetime katılması ve iletişim kanallarının açık olması amacını taşıyan temel bir düzeni ifade etmektedir. Yönetimin vatandaşlara daha yakın ve hızlı olması kadar, şeffaf olması da yönetim-birey ilişkilerini yumuşatacak olan idari usulle yakından ilgilidir¹⁰⁵. Şeffaflık (açıklık) ve katılımcılık ise, ilgililerin kendilerini ifade edecek şekilde yönetimle yüz yüze gelmelerini gerektirmektedir. İdari usul, bireylerin

¹⁰² AZRAK, a.g.m., s. 91; OĞURLU, “İdari Usul Kanunu...”, s. 73; NEHL, a.g.e., s. 21. Ayrıca kamu yönetiminin konu bağlamından yarattığı sorunlar için bkz.,

¹⁰³ OĞURLU, “İdari Usul Kanunu...”, s. 82.

¹⁰⁴ İlhan, ÖZAY, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 275-276.

¹⁰⁵ AZRAK, a.g.m., s. 90.

kendileri hakkında oluşacak işlemleri yakından takip etmelerini sağlayacağından, daha hızlı bir idari faaliyeti, çoğu zaman da karar alma süreci ilgililerin gözleri önünde cereyan edeceği için şeffaf ve açık bir yönetimi, dolayısıyla da yönetimde demokrasi olgusunu beraberinde getirecektir¹⁰⁶.

Söz konusu amaçlara ulaşılabilmesi ise ancak, idarenin, kamu hizmetinden yararlananların, bu faaliyete aktif olarak katılmaları, fikir beyan etmeleri ve yönetimi birtakım hususlarda aydınlatmak suretiyle ona yardımcı olmaları, hak ve menfaatlerini savunmaları ve nihayet idarenin kendi içerisinde kurulmuş olan denetim sistemleriyle kontrol edilmesi ve hareketlerinin hesabını vermeye mecbur tutulması sayesinde gerçekleşmiş olacaktır¹⁰⁷.

İdari usul ile yukarıda belirtilmiş olan amaçlara ulaşmak için idare, idari işlemin dayandığı hukuki vakıaları en doğru şekilde belirlemek, olayın soruşturmasını yapmak, gerekli delillerden faydalanmak, olayın muhatabına kendini anlatmak, savunma için gerekli bilgi ve belgeleri idareye sunma imkanı tanımak ve kendi elindeki bilgi ve belgelere kişilerin kolayca ulaşabilmesini sağlamakla yükümlüdür¹⁰⁸. Başka bir ifadeyle, idari usul, bireylere; savunma hakkı¹⁰⁹ (dinlenilme hakkı), idari kanun yollarına başvurma hakkı ve dosyaları inceleme

¹⁰⁶ Jim, ROSSI, “Bargaining in the Shadow of Administrative Procedure: The Public Interest in Rulemaking Settlement” **Duke Law Journal**, Vol. 51, No. 3, Thirty-First Annual Administrative Law Issue, Dec. 2001, s. 1017, <http://www.jstor.org/stable/1373183> (Erişim tarihi 12.05.2009).

¹⁰⁷ Lütfi, DURAN, “İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.29; AKYILMAZ, “Yeni Bir idari Usul Kanunu...”, s. 36.

¹⁰⁸ AKYILMAZ, “Bir İdari Usul İlkesi Daha ...”, s. 85.

¹⁰⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Tekin, AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, No:206, Ankara, 1983, s.144.

hakkı gibi haklar tanımakla beraber, idareye de; bilgi ve belgeleri paylaşma, başvuru yolları ile idare işlemde gerekçe gösterme¹¹⁰ gibi bazı yükümlülükler yüklemiştir.

İdari usulde bireylere tanınmış olan temel hakların başından dosya inceleme hakkı gelmektedir. İdari usul sürecinde bilgi edinme hakkının temeli olarak görülen ve idari usul sürecinde bireylere tanınmış olan diğer haklarla da yakın ilişkisi olan dosya inceleme hakkı¹¹¹, ilgiliye, idari işlem yapılmadan önce, isteği üzerine söz konusu işlemin yapılmasında kullanılan tüm öğelerin verilmesidir¹¹².

Genel idari usul ilkelerinden bir tanesi olan ve yönetimde açıklığın en önemli araçlarından olan dosya inceleme hakkının (bilgi edinme hakkı) hemen hemen bütün idari usul kanunlarında yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Gerek, idari işlemin ilgilisi için sınırlı olarak kişisel verilere ilişkin düzenleme biçiminde olsun (dosya inceleme hakkı), gerekse de, istisnasız tüm bireylere tanınma biçiminde olsun, netice itibarıyla bilgi edinme hakkı idari usulün bir parçası olarak hukuki

¹¹⁰ Gerekçe ilkesi, “ilgilinin işlemde bilgi alma hakkının asgari düzeyi” ve “savunma haklarına saygı” ilkesinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Tekin, AKILLIOĞLU, “Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, 2, 1982, s. 7; Gürsel, ÖZKAN, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 63; David H, ROSENBLOOM, “Public Administrative Theory and the Separation of Powers”, **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 3, May - Jun. 1983, s. 223 (Erişim tarihi 14.05.2009).

¹¹¹ İdari usulde, bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, iki biçimde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki, yukarıda da kısaca açıklandığı üzere, bireyle ilgili olarak yapılmakta olan işleme ait bilgi ve belgelere ulaşılmasıdır (dosya inceleme hakkı). Bkz., SEZGİNER, “İdari Belgelere Ulaşma Hakkı...”, s. 304. Bu konu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 28 Eylül 1977 tarihli kararında “Bilgi Kaynaklarına Giriş” başlığı altında şu şekilde düzenlenmiştir: “İsteği üzerine, ilgiliye, yönetsel işlemde önce, bu işlemin yapılmasında kullanılan bütün öğeler hakkında verilmesi olanaklı her bilgi uygun biçimde iletilir”. Türkçe metin için bkz., AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetimsel İşlemler...”, s. 48. İşlemin muhatabı olan bireyin hukuki güvenliğine yönelik bir ilke olarak ortaya çıkan dosya inceleme hakkı, daha sonraları “açık yönetim”, “hesap verilebilirlik” ve “hizmetten yararlanan” anlayışlarının belirginleşmesiyle birlikte, daha geniş bir şekilde uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Bu da karşımıza, bireylerin sadece kendileriyle ilgi olanları değil, kural olarak her türlü bilgi ve belgeyi isteyebileceği bilgi edinme hakkını çıkarmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde günümüzde artık birçok ülke, gerek idari usul kanunlarında, gerekse ayrı bir düzenleme olarak çıkarmış oldukları kanunlarda, bilgi edinme hakkının kapsamını genişletici düzenlemelere yer vermeye başlamıştır. Bkz., SEZGİNER, “İdari Belgelere Ulaşma Hakkı...”, s. 305-310.

¹¹² AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması...”, s. 48.

düzenlemenin konusu yapılmıştır¹¹³. Dosya inceleme hakkı ile işlemin oluşumundan önce edinilen bilgi ve belgeler sayesinde birey ile idare arasında bir iletişim söz konusu olabilecek, bu da hatalar varsa onların önlenmesini sağlayarak yargı önüne taşınan uyuşmazlıkların sayısını azaltacak yargının yükünün hafiflemesine katkı sağlayacaktır.¹¹⁴

Ayrıca bu ilke, dinlenilme ve savunma hakkını tamamlayıcı nitelikte de bir ilkedir¹¹⁵. Zira, ilgililerin dinlenilme ve savunma haklarını haiz olmaları, dosya içeriğini öğrenme imkanına sahip olmadıkları sürece, hiçbir pratik değer taşımayacaktır. Başka bir ifadeyle, yapılacak olan idari işlemin hukuki temelini ve dayandığı olguları içeren öğelerin ilgiliye gösterilmesi gerekmektedir¹¹⁶. Bu da, idari işlem tesis edilmeden önce ilgililerin, kendilerini, idare önünde ifade edebilme ve savunma hakkına sahip olmalarıyla mümkün hale gelmektedir. Bunun için de,

¹¹³ Son zamanlarda yaşanan gelişmeler her ne kadar bilgi edinme hakkının istisnasız bir şekilde tüm bireylere tanınması yönünde olsa da, hangi ilke ve kuralların idari usule ilişkin olduğuna dair kesin ve tüm ülkelerde geçerli ortak bir anlayış bulunmadığı için her ülke bilgi edinme hakkına idari usul kanunlarında farklı şekillerde yer vermiştir. Örneğin, İsviçre Federal İdari Usul Kanunu sadece ilgili bireye veya vekiline dosya inceleme hakkını tanımıştır. İtalyan idari usul kanunu: “İdari Usul Alanında Yeni İlkeler ve İdari Belgelere Erişim Hakkı Kanunu” 22-31. maddeleri arasında bilgi edinme hakkını düzenlemektedir. Kanunun 10. maddesi idari işlemin yapılış sürecine katılanlara işlemle ilgili belgelere erişim hakkı tanıırken, “İdari Belgelere Giriş” başlığını taşıyan beşinci bölümü ise, ilgili olmak ve gerekçesini belirtmek şartıyla herkese idari belgelere ulaşma hakkını tanımıştır. 1976 tarihli Federal Almanya İdari Usul Kanunu da, idari usul sürecinde sadece ilgili taraflara bilgi ve belgelere ulaşma hakkı tanımıştır. Bkz., Osman, DOĞRU, “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası”, İHD, Y.9, S.1-3, 1988, s.131.

¹¹⁴ Murat, SEZGİNER, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.219.

¹¹⁵ AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetmel İşlemler...”, s. 48; ÖZKAN, “İdari Usul Kanununda...”, s. 60; KAYA, a.g.e., s. 65; AKYILMAZ, “İdari Usul İlkeleri Işığında...”, s. 122; ODYAKMAZ, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul...”, s. 12; SEZGİNER, “İdari Belgelere Ulaşma Hakkı...”, s. 304-305.

¹¹⁶ AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetmel İşlemler...”, s. 48.

idarenin elinde bulunan, kendileriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmelerinin mümkün olması gerekmektedir¹¹⁷.

Türkiye açısından duruma bakacak olursak, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, İmar Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kamulaştırma Kanunu gibi özel idari usul içerikli düzenlemeler olmakla birlikte genel bir idari usul kanunu bulunmamaktadır¹¹⁸. Genel bir idari usul kanunun olmaması, özellikle bilgi edinme hakkı-idari usul ilişkisi bakımından düşünüldüğünde, her ne kadar biri olmadan diğeri kullanılmaz gibi bir kural olmasa da, idari usulle birlikte veya onun bir parçası olarak düzenlenmiş bir bilgi edinme hakkı kanununun daha iyi işleyeceği ve amaçlarına ulaşmada çok daha başarılı olacağı diğer ülke örneklerine bakılarak rahatlıkla ifade edebilir¹¹⁹. Nitekim, bilgi edinme hakkının ilk amacı olan ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun gerekçesinde de belirtilen, açıklığı sağlama ve bireylerin devlet yönetimine aktif bir şekilde katılımlarını sağlayarak, devlete karşı kamu güvenini arttırma amacına ulaşılabilmesi için, öncelikle bireylerin temel hak ve özgürlüklerini devlet karşısında güvence altına alan ve hukuk devletini gerçekleştirmeye yönelik birtakım ilkelerin hayata geçirilmiş olması gerekir. Aksi takdirde, bireylerin bu hakkı açıklığı sağlamak, devletten hesap sormak ve demokratikleşme gibi amaçlara hizmet etmesi için kullanmalarını beklemek boşa bir çaba olacaktır. Bu nedenle idari usulün parça parça düzenleme konusu yapıldığı ülkelerde, genelde önce genel idari usul ilkeleri yasalaştırılıp, ardından kişisel

¹¹⁷ ÖZKAN, “İdari Usul Kanununda...”, s. 60-61; AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması...”, s. 48.

¹¹⁸ Bu yönde zaman zaman çalışmalar yapılmış olsa da neticeye ulaşmamıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Bahtiyar, AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları Ankara, , 2000, s. 92.

¹¹⁹ Bu konuda başarılı bir düzenleme ve uygulamaya sahip olan İspanya için bkz., AKYILMAZ, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu...”, s.35-40.

verilerin korunmasına ilişkin hükümler düzenleme konusu yapılmış ve son olarak da bireylerin bilgi edinme hakkı güvence altına alınmıştır. Türkiye’de bilgi edinme hakkının tek başına yasalaştırılmasının ne gibi etkileri olacağını zaman ve kanunun uygulaması gösterecektir. İdari usul ve bilgi edinme hakkını bir bütünün parçaları biçiminde görürsek, hayata geçmemiş diğer parçaların da hayata geçirilmesi, bütünlüğü sağlamak ve dolayısıyla yukarıda saymış olduğumuz amaçlara ulaşmak bakımından bir zorunluluk halini almıştır.

IV. Ombudsman ve Bilgi Edinme Hakkı

Geleneksel kurumlar olarak adlandırılan kurumların, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında çok önemli roller üstlendikleri muhakkaktır. Ancak, birey ile yönetim arasındaki ilişkilerin karmaşık hale gelmesi ve gelişmesi, söz konusu geleneksel kurumların işlevlerinde birtakım yetersizliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, birçok ülkeyi, yönetimin eylem ve işlemleri karşısında yurttaşları korumak için, hızlı ve ucuz kurumlar yaratmaya yöneltmiştir¹²⁰.

Bu bağlamda, yöneten ve yönetilen ilişkilerinde, yönetimde açıklığın sağlanması ve bireylerin bilgi edinme hakkından faydalanabilmeleri bakımından, hem denetçi hem de aracı olarak önemli bir rol üstlenen ve “ombudsman” ya da “kamu denetçisi” adıyla anılan kurumun açıklanmasında da fayda vardır.

Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıkışı ile ilgili çeşitli görüşler olmakla beraber, kurumun tarihçesinin, Roma’da var olan Halk Tribünlerine, Çin Hanedanlığı sırasında var olan “Control Yuan”’a (M.Ö 206-220) kadar gittiğini iddia edenler

¹²⁰ Mahir, İŞİKAY, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://jura.uni-sb.de/turkish/Misikay.html+fn3>, s. 1, (Erişim tarihi 22.05.2009).

olmuştur¹²¹. Ombudsman benzeri kurumların ortaya çıkışı ele alınacak olursa, tarihin her döneminde ve hemen her toplumda, insanların şikayetlerini, dertlerini iletebilecekleri ve bunlara çözüm bulmalarını isteyebilecekleri güvenilir bir kişi bulabilmek mümkündür¹²². Bu bakımdan, ombudsman ve benzeri kuruluşların ortaya çıkışını bu manada tam olarak tespit edebilmek çok da mümkün gözükmemektedir.

Ombudsman ve benzeri kurumların ortaya çıkışını incelerken, başlangıç noktası, idarenin denetlenmesi amacı güden bir kurumun oluşturulma çabası olarak ele alınacak olursa, 18. yüzyılda İsveç'te yaşanan gelişmeler bunun başlangıcı olarak kabul edilebilir¹²³.

Yaklaşık iki asır boyunca sadece İsveç'te uygulama alanı bulan Ombudsman kurumunu, İsveç'ten sonra ilk olarak uygulamaya koyan ülke Finlandiya'dır (1919)¹²⁴. Yakın tarihimizde ise, ombudsman kurumu üzerindeki araştırmalar ve dikkatler, özellikle II. Dünya savaşından sonraki günlerde artmıştır. Ombudsman, II. Dünya savaşından sonra sırasıyla, 1952 tarihinde Norveç ve 1955 tarihinde de

¹²¹ Walter, GELLHORN, **Ombudsmen and Others-Citizen's Protectors in Nine Countries**, USA, Harvard University Press, 1967, s. 194, Nakleden: Tufan, ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, s. 301.

¹²² Arne, FLİFLET, "**The Ombudsman- A Useful Tool For Improving Public Administration and Promoting Human Rights**", s. 1-2, Nakleden: ERHÜRMAN, a.g.t., s. 302.

¹²³ Demirbaş Şarl olarak da tanınan İsveç kralı, Rusya ile yapılan savaştan yenilgi ile ayrılınca, bir süre Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşamak zorunda kalmıştır (1709-1714). Kral, Osmanlı himayesinde yaşadığı dönemlerde ülkesindeki yönetsel düzensizliklerin neticesinde çıkarmış olduğu bir emirnameyle, yönetici ve yargıçların yasalara uyup uymadıklarını Kral adına denetleyecek Högste Ombudsmannen adında bir memur atamıştır. 1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında da İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman müessesesi, ilk olarak parlamentoya değil, krala bağlı bir kurum biçiminde ortaya çıkmıştır. Anayasada yer almasıyla birlikte, krala bağlı olan ombudsman, parlamento ombudsmanı niteliği kazanmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Müslüm, AKINCI, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınevi, 1999, İstanbul a.g.e., s. 266-267; İŞİKAY, a.g.m., s. 41; İbrahim Uğur, ESGÜN, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **AÜHF Dergisi**, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 255; **ERYILMAZ**, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi...", s. 9; **ERHÜRMAN**, a.g.t., s. 302.

¹²⁴ **İŞİKAY**, a.g.m., s. 3; **ESGÜN**, a.g.m., s. 255; **ERHÜRMAN**, a.g.t., s. 302; **AKINCI**, a.g.e., s. 269.

Danimarka’da uygulanmaya başlanmıştır¹²⁵. 1959 tarihinde Batı Almanya’da kurulan ombudsman, 1962 tarihinde Yeni Zelanda ve 1967 tarihinde de İngiltere’de kurulmasıyla birlikte, “Anglo-sakson” hukuk sistemine de yerleşmiştir¹²⁶.

7 Şubat 1992’de, Maastrich’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’yla da, ortak yaşamın demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığının sağlanarak, bireyler ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerinin güçlendirilmesi ve bireylerin şikayetlerinin kabul edilerek ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde bireylere yardımcı olması amacıyla “Avrupa Ombudsmanı” kurulmuştur¹²⁷.

Ombudsman kurumu ile ilgili olarak tek bir tanım yapmak mümkün olmayıp, kurum birçok değişik şekilde tanımlanabilmektedir. Bu da, ombudsman kurumuna kendi sisteminde yer veren her ülkenin, kurumu, kendi sistemine uyarlamasından kaynaklanmaktadır.

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde, aracı anlamına gelen “ombuds” ve kişi anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşmuştur ve “aracı kişi” anlamına gelmektedir¹²⁸. Ayrıca yine İsveç dilinde, sözcü, temsilci¹²⁹, delege ve vekil anlamlarında da kullanılmaktadır. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak ise,

¹²⁵ Nuri, TORTOP, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31/1, 1998, s. 3; **AKINCI**, a.g.e., s. 269; **ERHÜRMAN**, a.g.t., s. 302; **ESGÜN**, a.g.m., s. 255.

¹²⁶ Takip eden yıllarda ombudsman kurumu, aralarında Fransa, İtalya, İspanya, İsrail, Hindistan, Nijerya ve Portekiz’in de bulunduğu 100’ün üstünde ülkede, farklı tiplerde kendine yer bulmuştur. 1980’lerden itibaren özel sektör kuruluşları ve üniversiteler de, kendi bünyelerinde ombudsman tipi kurumlara yer vermeye başlamışlardır. Bkz., **İŞİKAY**, a.g.m., s. 3.

¹²⁷ **İŞİKAY**, a.g.m., s. 3-4.

¹²⁸ Bileşik sözcükte yer alan “man” kelimesinin kadınların aleyhinde bir yoruma yol açmaması için, zaman zaman “ombudsperson” veya “ombuds” olarak da adlandırılmaktadır. Bkz., **İŞİKAY**, a.g.m., s. 6.

¹²⁹ **ERHÜRMAN**, a.g.t., s. 305.

arabulucu, kamu hakemi, yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi gibi tanımlamalar kullanılmaktadır¹³⁰.

Yukarıda da belirtildiği üzere, ombudsmanın evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bu bakımdan, ombudsmanın birtakım kabul edilmiş unsurlarını¹³¹ göz önünde bulundurarak bir tanım yapmak gerekirse; ombudsman, idarenin işlem ve eylemlerini denetleyen ancak bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmayan bağımsız bir devlet organıdır.

Günümüz yönetimlerinin bireylerle iletişim kurma yöntemleri, günden güne yetersiz kalmış, bireylerin yönetime katılımını kolaylaştıracak, en azından birey ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek, yönetimlerin kendi işlem ve eylemleri bakımından çekmiş oldukları perdelerin aralanmasına yardımcı olacak kurum ve yöntemlere gereksinim duyulmuştur. İşte ombudsman, geçmişi yıllar öncesine dayanan, fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletinin sorunlarının bir kısmına çözümler üretebilme potansiyeline sahiptir.

Günümüz çağdaş yönetimlerinden beklenen demokratiklik, şeffaflık ve dürüstlük, idarenin ombudsman tarzı kurumlar vasıtasıyla gözlemlenmesi

¹³⁰ IŞIKAY, a.g.m., s. 6.

¹³¹ Unsurlardan birincisi ve en ayırt edici olanı, ombudsmanın, idareyi denetleyen bir kurum olmasıdır. Ombudsmanın temel işlevi, idareyi denetlemek olmakla beraber, bazı ülkelerdeki uygulamalarda bunun da dışına çıkıldığı görülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz., ERHÜRMAN, a.g.t., s. 306. İsveç de dahil olmak üzere bazı ülkelerde ombudsman, idarenin yanı sıra, yargı organları ve özel kişilerin eylem ve işlemleri üzerinde de denetim yetkisini haizdir (Erhürman'a göre, Türk hukuku açısından da bu konuda herhangi bir şüphe duyulmaması gerekmektedir. Kamu hizmetinin herhangi bir usulle özel kişilere gördürülmesi durumunda dahi, "kamu hizmetinin asli sahibi olan idarenin özel kişi üzerindeki yakın denetim ve gözetim ödevini yerine getirmediği iddiasıyla, idarenin işlemine karşı ombudsmana başvurmak her zaman mümkün olacaktır".Bkz. ERHÜRMAN, a.g.t., s. 307.) Ombudsmanın tanımının ortaya çıkmasında yardımcı olacak ikinci unsur, ombudsmanın bağımsız bir kurum olmasıdır. Ombudsman kurumu, idarenin hiyerarşik denetimine ya da vesayet denetimine tabi değildir. Bkz., TORTOP, a.g.m., s. 4; AKINCI, a.g.e., s. 295; IŞIKAY, a.g.m., s. 6; ERHÜRMAN, a.g.t., s. 309. Üçüncü unsur ise, ombudsmanın vermiş olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmamasıdır. Ombudsmanı, idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen yargı organlarından ayıran en önemli özelliği, kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Başka bir ifadeyle, ombudsmanın kararlarına uymamanın herhangi bir yaptırımını yoktur. Ombudsmanın kararlarının uygulanabilir olmasındaki en büyük etken, yaratacağı kamuoyu baskısının idarenin üzerinde etkili olmasından geçmektedir.

neticesinde, daha etkin bir biçimde gerçekleşebilmektedir. Yönetimin, düzenli ve verimli çalışması ve bu sayede kamuoyunda saygı görmesi, ancak üzerinde var olacak bir denetimle mümkündür. Bunu da sağlayacak kurumların başında ombudsman gelmektedir.

Birçok ülkede, genelde yönetimde açıklığın özelde de bilgi edinme hakkının en büyük güvencesi olarak ombudsman gösterilmektedir¹³². Çünkü ombudsman, sıradan bir yurttaşın giremeyeceği yerlere girerek, bireylerin ulaşamayacağı bilgilere ulaşabilmektedir. Bu sayede de yönetimin gizli/kapalı değil, açık bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesini sağlamakta, dolayısıyla da gizlilik ve kapalıktan kaynaklanan veya kaynaklanabilecek olan sorunların önüne geçilmesine katkı koymaktadır. Yönetimlerin, zaman zaman arkasına sığındıkları “kapalılık” veya “gizlilik”, ombudsman vasıtasıyla aşılmakta, bu sayede yönetim, kamuoyunun denetimi altına alınmaktadır¹³³. Bu anlamda, ombudsman veya benzeri kurumlar, idarenin işleyişinde görülen düzensizlik ve aksaklıkları ortaya çıkarıcı bir görev üstlenerek, halkla idare arasındaki sorunları çözüme kavuşturmakta ve idarenin şeffaflaşmasına katkıda bulunmaktadır. Söz konusu denetim ve kamuoyu baskısı, özellikle “bilgi edinme hakkı”nı kabul etmeyen ülkeler açısından daha da gereklidir. Netice itibarıyla, “bilgi edinme hakkı”nı bir şekilde tanımış olan ülkelerde, resmi bilgi ve belgeler ombudsmana olduğu kadar, bireylere de büyük bir oranda açıktır.

Ombudsman ve bilgi edinme hakkı ilişkisinde, ombudsman, bireylerin yönetimle ilgili şikayetlerini ilgili yerlere iletebilmesi bakımından son derece işlevsel olan yeni bir imkan sunmak suretiyle, katılımcı demokrasi ideali açısından da önemli

¹³² AKINCI, a.g.e., s. 292-293, AKTAN, a.g.m., s. 5.

¹³³ İsveç ombudsmanlarından biri, iletişime açık dökümanlarla ilgili uyuşmazlıklara ve talebi reddedilen kişilerin şikayetlerine bakmaktadır. Bkz., AKINCI, a.g.e., s. 295.

bir açılım ve katkı sağlamaktadır. Bu sayede bireyler, iletmiş oldukları şikayetleri aracılığıyla bir taraftan kamu yönetiminde iyileştirmeler yapılmasına katkı koymakta, bir taraftan da hukuka aykırı olan eylem ve işlemlerin kendilerinin veya sonuçlarının hukuk aleminden silinmesini sağlayarak, hukuk devletinin gelişmesine yardımcı olmaktadır. Bu da, ombudsman kurumunun, idare üzerinde önleyici ve caydırıcı olmak üzere iki etkisi olduğu sonucunu çıkarmaktadır. Bu bağlamda ombudsman, demokrasi düşüncesinin, toplumun bütün katmanlarına yayılmasında, erdemli ve adaletli bir toplum düzeninin geliştirilmesinde yapıcı katkılar sağlayan demokratik yönetimin verimlilik aracı olarak görülmektedir¹³⁴.

Ombudsman kurumu, yönetenlerle yönetilenler, devletle vatandaşlar, kamu görevlileriyle bireyler arasındaki ilişkilerde, önemli bir gelişme evresini simgelemektedir. Uzun yıllar boyunca, yönetme erkini elinde bulunduranlar, yönetilenlere tek taraflı olarak birtakım ödevler yüklemişler ve yönetme mekanizmasını, yönetenlerin yönetilenler karşısındaki haklarını korumak üzere

¹³⁴ Şu hususu da belirtmekte yarar vardır ki, ombudsmanın vermiş olduğu kararların hukuken bir bağlayıcılığı olmadığı, yani klasik hukuksal yetkiler açısından yetkisiz bir kurum olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bahsi geçen katkıları yapabilmesi, ombudsmanın kararlarının yaratacağı etkinliğe bağlıdır. Bunun da yolu, ombudsmanın, işlevsel olabilmesinden, daha doğru bir ifadeyle, “göstermelik” olmaması için halka mal edilmesinden geçmektedir. Bkz., Tufan, ERHÜRMAN, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.3, 1998, s.95. Yani, bu kurumlar “tepeden inme” bir şekilde değil, halkın istemesi, desteklemesi, hatta kuruluşunda aktif rol alması biçiminde kurulmalıdırlar. Böyle kurulmamış olsalar dahi, halka yeterince tanıtılmaları gerekmektedir. Bu takdirde bilinecek ve idrak edilecektir ki, gücünü ve meşruiyetini halktan alan bir kurumun kararlarına saygı göstermemek, sadece kurumun değil, halkın, yani kamuoyunun da tepkisini çekecektir. Dolayısıyla, yönetimin gizli/kapalı uygulamalarını eleştiren bir ombudsmanın vereceği kararlar, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı bağlamında, hem idarenin kendisine çeki düzen vermesini sağlayacak, hem de halkın takdirini toplayacaktır. Başka bir ifadeyle, ombudsman, kendi faaliyetlerinde, demokrasi, açıklık ve dürüstlük gibi ölçüleri esas aldığı anda, denetimin sonuçları hakkında yönetim de bir bakıma bundan ders almaktadır. Halkın, ombudsman kurumuna duyduğu güven açısından dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, ombudsman kurumunda çalışanların ve en önemlisi de ombudsmanın kim olduğudur. Toplumun ve idarenin gözünde saygınlığı olan bir şahsın ombudsman olarak atanması, vereceği kararlara duyulan güven ve kurumun geleceği bakımından büyük önem taşımaktadır. Ombudsmanın, şeffaflıktan ve halktan uzak bir yapı sergilemesi, gizli ve kapalı yönetim anlayışına getirilen eleştirilerin bir çoğunun, söz konusu kuruma da getirilmesi sonucunu doğuracaktır ki bu, yönetimde açıklığın “aracı” olarak gösterilen ombudsman kurumunun, işlevini yerine getirememesine neden olacaktır.

düzenlemişlerdir. Yönetilenlerin, yönetenler karşısındaki haklarını korumak ve güçlendirmek amacıyla, anayasa, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi ve yürütmenin kendini kurallara bağlaması gibi girişimler yapılmışsa da, ne yazık ki bunlar tam manasıyla yeterli olmamıştır. Bu nedenle, birçok ülkede bağımsız bir ombudsman kurumunun varlığı, halka karşı adaletli ve saygılı davranılması, yükümlülüklerin hukuka uygun olarak belirlenmesi, kamu hizmetlerinin dürüstlük ve etkinlikle yürütülmesi gerektiğinin yönetimlerce de kabul edildiğinin açık bir göstergesidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4982 SAYILI KANUN UYARINCA

TÜRKİYE’DE BİLGİ EDİNME HAKKININ

GENEL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde¹, Avrupa Birliği mevzuatı ile uluslararası sözleşme hükümleri dikkate alınarak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 9.10.2003 tarihinde kabul edilmiş, 24.10 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış² ve yayımından 6 ay sonra, yani 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 31. maddesi uyarınca hazırlanmış olan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik de 27.04.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır³.

İdari usulün önemli bir parçasını oluşturan bilgi edinme hakkı, ayrı bir kanun ile kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Ancak, bilgi edinme hakkı ayrı bir kanun şeklinde kabul edilmiş olsa da, belirli bir aşamaya kadar böyle olmayıp, idari usul kanunu çalışmalarıyla birlikte yürümüşdür⁴. Özellikle 1996’dan 1998’e kadar,

¹ Ertuğrul, YALÇINBAYIR, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 6, AKYILDIZ, a.g.m., s. 38.

² R.G., 25269.

³ R.G., 25445.

⁴ **ODYAKMAZ**, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ...”, s.247; **OĞURLU**, “İdari Usul Kanunu...”, s. 77.

Başbakanlık nezdinde “İdari Usul Kanunu Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuş, bu Komisyon, 1998 tarihinde “İdari Usul ve Bilgi Edinme Kanunu” adıyla bilgi edinme hakkını da içeren çalışma taslağını Başbakanlığa teslim etmiştir⁵. Bu birleşik taslak, daha önce sözünü ettiğimiz idari usul düzenlemelerine sahip olan ülkelerde olduğu gibi, hukuk devletini gerçekleştirmeye yönelik temel usul ilkelerini tek bir çatı altında toplamayı amaçlamıştır. Ancak, söz konusu taslak kanunlaşmamış ve ayrı bir bilgi edinme hakkı kanunu çıkartılması için çalışmalar yapılmıştır⁶.

Bilgi edinme hakkıyla idari usul arasındaki ilişki düşünüldüğünde, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun ayrı çıkarılmış olmasının, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin devlet karşısında güvence altına alınması amacına ne kadar hizmet edebileceğine, çalışmanın ilerleyen kısımlarında değinilmeye çalışılacaktır. Özellikle, idari usul-bilgi edinme hakkı ilişkisi açısından konuyu değerlendirdiğimizde ise, -her ne kadar biri olmadan bir diğeri işlevsel olamaz gibi bir kural olmasa da- bilgi edinme hakkının, idari usulle birlikte veya onun bir parçası şeklinde düzenlenmiş olmasının, daha önce saymış olduğumuz amaçlara ulaşmada etkili olacağı muhakkaktır. Nitekim, başka birtakım ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında da, her ikisinin birlikte kabul edilmiş olmasının yarattığı olumlu sonuçlar rahatlıkla görülebilmektedir⁷. Yine de, yönetimde demokrasinin ve açıklığın gerçekleşebilmesinin esaslı unsurlarından olan bilgi edinme hakkına, ayrı bir

⁵ ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ...”, s. 247.

⁶ Bilgi Edinme Hakkı Kanununun hazırlık aşamaları hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ...”, s. 247 (dipnot 241).

⁷ İspanya, bu konuyla ilgili olarak örnek verilebilecek ülkelerin başında gelmektedir. İspanya, bilgi edinme hakkına 1992 tarihli “Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun” adlı idari usul kanununda yer vermiştir. Söz konusu düzenleme ile bilgi edinme hakkına yer verilmesi gerek uygulamada, gerekse doktrinde olumlu bulunmuştur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., AKYILMAZ, “Yeni Bir idari Usul Kanunu...”, s. 42-45.

kanunda yer verilerek güvence altına alınmaya çalışılması, hiç kuşkusuz bu yolda atılmış önemli adımlardan birisi olarak görülmelidir⁸.

I. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Amacı ve Kapsamı

1. Amaç

BEHK'nın⁹ 1. maddesine göre,

“Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.”

Kanun koyucu burada, bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemeyi amaç edindiğini belirtirken, aynı zamanda, bilgi edinme hakkı vasıtasıyla ne tür bir kamu yönetimi oluşturmayı amaçladığını da “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık...” ifadeleriyle belirtmiştir. Kanun koyucunun esas ve usulleri düzenlemekteki amacı yanı sıra, özellikle bu şekilde bir kamu yönetimini hedef göstermiş olması, hem demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı bakımından, hem de kamu yönetiminin geleceği bakımından önem taşımaktadır. Zaten, kanun koyucu hem

⁸ Toplumsal bir talep oluşmadan, istem ve baskı tabandan gelmeden sadece Avrupa Birliği çalışmaları bağlamında “alelacele” kabul edilmiş olması ve uygulamada meydana gelebilecek aksaklıklar, doktrinde BEHK'nun zayıf noktaları olarak gösterilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **YERGÖK**, a.g.m., s. 14; **YAŞAMIŞ**, a.g.m., s. 61; Güran, **YAHYAOĞLU**, “Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 144; Aydın, **GÜLAN**, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 100.

⁹ Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yerine BEHK ifadesi kullanılacaktır.

BEHK'nın genel gerekçesinde, hem de madde gerekçelerinde¹⁰, kamuoyu tarafından kendisine duyulan güveni yüksek olan ve bireylere daha yakın demokratik ve şeffaf bir yönetim oluşturulmasını ve bunların neticesinde de devletin demokratik karakterinin güçlendirilmesinin amaçlandığını belirtmiştir.

Zira, bilgi edinme hakkı, kamuoyu denetimi ile bireylerin yönetime katılımı işlevleri yanı sıra, bireylerin devlete karşı duyduğu güveni yüksek düzeylere çıkarmada da önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, bilgi edinme hakkının tek amacı, hesap verebilir bir devlet modelinin yaratılmasına yardımcı olmak değil, aynı zamanda eşit olmayan bir ilişkiye sahip birey-devlet ikilisi arasında, birey aleyhine olan eşitsizliğin ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktır.

2. Kapsam

BEHK'nın kapsamı,

“Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır” şeklinde düzenlenmiştir (md. 2).

Maddedeki düzenleme uyarınca, bilgi edinme hakkının muhatabı, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak belirlenmiştir¹¹. Kanun koyucunun amacının kapsamı oldukça geniş tutmak olduğu

¹⁰ Genel gerekçe ve madde gerekçeleri için bkz., <http://www.belgenet.com/yasa/k4982-2.html> (Erişim tarihi 12.06.2008).

¹¹ Bilgi edinme hakkının “neden” ve “niçin” ortaya çıktığı düşünülürse, ayrıca hizmet ettiği iki amaç (denetim işlevini yerine getirerek bireylerin devlet yönetimine katılımını sağlama-birey devlet ilişkisinde bireyin haklarını koruyucu işlevi) düşünülürse hakkın muhatabının devlet olması gayet doğaldır. Dünyada bu hakka mevzuatlarında yer vermiş birçok ülke de bu hakkın kapsamına idareyi almaktadır. Bazı ülkeler idare kavramını geniş yorumlamış, bazıları ise bunu dar yorumlama eğilimi göstermişlerdir. Bazı ülkeler ise, birtakım özel sektör kuruluşlarını da söz konusu hakkın kapsamına sokmuşlardır. Ülkeler için bkz. David, BANISAR, **Freedom of Information Around the World 2006 A Global Survey of Access to Government Records Laws** <http://www.freedominfo.org/countries/index.htm>, (Erişim tarihi 06.05.2009). s. 4 vd.

madde gerekçesinden de anlaşılmaktadır¹². Kanunun uygulanmasına dair esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılan BEHKY'nin 2. maddesi ile,

“...merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”

şeklinde bir düzenleme ile Kanun'un 2. maddesine açıklık getirilmeye çalışılmıştır¹³. Ancak, BEHKY'nin söz konusu düzenlemesi ile, Kanun'da bu yönde bir hüküm olmamasına rağmen, köyler kapsam dışında tutulmuştur ki, Yönetmelik hükmünün bu şekilde kapsamı daraltıcı bir ifade taşıması hukuki olarak doğru bir düzenleme değildir. Bunun yanı sıra böyle bir düzenleme, biraz önce değinmiş olduğumuz Kanun'un gerekçesiyle de uyum taşımamaktadır.

BEHK'nın ve BEHKY'nin kapsam belirlemesine birtakım eleştiriler getirilmiştir. Özellikle, günümüzde özel gerçek ve tüzel kişilerin kapsam dahilinde tutulması gerektiği, ancak, bu yönde bir düzenlemenin olmaması eleştirilerin hedefi olmuştur¹⁴. Ayrıca, yukarıda da değinildiği üzere Kanun'da bu yönde bir hüküm

¹² “... Bilgi edinme hakkının bir gereği olarak, bu Kanun ve diğer kanunlardaki sınırlamalar saklı kalmak üzere hiçbir kamu kurum ve kuruluşu ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun faaliyetlerinin kapsam dışı kalmaması amaçlanmıştır.” Bkz., <http://www.belgenet.com/yasa/k4982-2.html> (Erişim tarihi 12.06.2008).

¹³ YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 46.

¹⁴ Özel sektörde en önemli ilkelerden birisi üretilen mal ve hizmetten bunların tüketicisi olan toplumun memnun kalmasıdır. Özel sektör çalışma anlayışı içerisinde ve tüketici memnuniyeti çerçevesinde bireylerin bilgi edinme talepleri özel sektör tarafından çok fazla göz ardı edilemez gibi görünse de, üretimle ilgili bilgi edinme taleplerini özel sektörün takdirine bırakmak uygun

yokken, yönetmelikle köylerin kapsam dışında tutulmasının yanı sıra yargı organlarının yargısal faaliyet içermeyen idari nitelikli işlemlerinin hakkın konusu yapılmaması¹⁵ hususlarına varıncaya kadar doktrinde çeşitli eleştiriler getirilmiştir.

Söz konusu eleştirilerin ya da belirlenen kapsamın yeterli olup olmadığı konusundaki tartışmaların ortaya çıkmasında, kanun koyucunun kapsam belirlemede esas almış olduğu kriterin çerçevesini doğru çizememiş olmasının payı büyüktür. Kanun'un ve Yönetmeliğin lafzına bakıldığında, kapsam belirlenirken organik anlamda idare kriteri esas alınmış gibi görünmektedir. Organik anlamda idare, devletin yasama ve yargı organları ile yürütme organının da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan tüm kuruluşları olarak tanımlanmaktadır¹⁶. Yönetmelik hükmünden, dolayısıyla organik kriterden hareket ettiğimizde özellikle, devlet içerisinde yer alan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve yargı organlarının kapsam dışında tutulduğuna dair bir tespit yapmak, söz konusu düzenleme ile mümkün hale gelmektedir. O halde, idare organının faaliyet alanını tespit etmek amacıyla yapılmış olan organik anlamda idare ayırımından hareketle, yasama ve yargı organlarının da tüm faaliyetleri gerçekten kapsam dışında mı bırakılmaktadır? Gerçekten bu organların tüm faaliyetleri, idari bir nitelik taşımaktan uzak mıdır? Ya da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, kanun kapsamında değerlendirilmemeli midir?

görünmemektedir. Özellikle bilgi edinme hakkının giderek yaygınlaştığı günümüzde, kamu kurum ve kuruluşları gibi, özel sektör kuruluşlarının da, faaliyetleri gereği sahip oldukları ya da olmaları gereken bilgi ve belgeleri özellikle faaliyetin muhatabı olan bireylerle yasal sınırlar içerisinde paylaşma yükümlülüğü getirilmesi anlayışı destek bulmaya başlamıştır. Bkz., YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 92-93, ÇOLAK, "Bilgi Edinme Hakkı...", prg. 69-8-69; ODYAKMAZ, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu...", s. 290.

¹⁵ KAYA, a.g.e., s. 222.

¹⁶ GÜNDAY, a.g.e., s. 4.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun¹⁷ kararlarına bakıldığında, hakkın kapsamını, en azından yönetmelik hükmünün lafzından daha geniş yorumlama gayreti içerisinde olduğu görülebilmektedir. BEDK¹⁸, yargı organlarının bilgi edinme hakkının kapsamı içerisinde olup olmadığına ilişkin olarak önüne gelen olaylarda, ilk vermiş olduğu kararlarda organik kriterden hareket etmiş gibi görünse de¹⁹, daha sonra vermiş olduğu kararlarda yargısal faaliyete ilişkin olan bilgi ve belgelerin, BEHK'nın kapsamı içerisinde yer almadığını, ancak, yargı organlarının, yargısal olmayıp idari nitelik taşıyan faaliyetleri bakımından bilgi verme yükümlülüğü içerisinde olduğunu belirtmiştir²⁰. Kararlarda da görülmektedir ki BEDK, önüne gelen olaylarda sadece organik kriterden hareket etmemekte, fonksiyonel anlamda idari nitelik taşıyan işlem ve kararlar açısından da değerlendirme yapmaktadır. Kurul kapsam tespitini yaparken, bilgi edinme hakkının hizmet ettiği iki amacı gözden kaçırmamaktadır. Bunlardan ilki, halka daha yakın ve hesap verebilir bir idare sağlayarak devletin denetlenmesini kolaylaştırmak ve böylelikle de bireylerin devlete karşı duymuş oldukları güveni yükseltmektir. İkincisi ise, bireyin zayıf konumda

¹⁷ Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., s. 163 vd.

¹⁸ Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ile ilgili kısımlarda BEDK olarak ifade edilecektir.

¹⁹ 25.10.2004-2004/142 sayılı karar: “Danıştay Başkanlığı'nın yargı organı olması ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2 nci maddesine göre kapsama kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının dahil olması, yargı organlarının ise kapsam dışında bulunması nedeniyle, R. Ç.'in Kurulumuza yaptığı başvuru hakkında yapılacak bir işlemin bulunmadığının adı geçene bildirilmesinin...”.

²⁰ 15.04.2005-2005/257 sayılı karar: “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca yargı organları yargısal faaliyetleri bakımından kapsam dışında olduğunun , idari faaliyetleri bakımından ise 4982 sayılı Kanun'da ifadesi geçen “kamu kurumları” arasında bulunduğu kabul edilmesi gerekmektedir. Yargı organlarının idari görevleri bakımından 4982 sayılı Kanun kapsamında sayılması gerektiği açıktır. Nitekim Danıştay Başkanlığının Kurulumuza sunduğu bir sureti ekte gönderilen 2004 yılı raporunda da bu husus ifade edilmiş, Danıştay'ın yalnızca yargısal görevleri bakımından 4982 sayılı Kanunun kapsamı dışında olduğu açıkça belirtilmiştir. Öte yandan Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay gibi diğer yüksek yargı organları da idari görevlerine ilişkin bilgi edinme başvuruları hakkında 2004 yılı faaliyet raporlarını Kurulumuza göndererek, idari faaliyetleri bakımından yargı organlarının da 4982 sayılı Kanun kapsamında kabul edilmeleri lazım geldiğini kabul etmektedirler”.

bulunduğu, devlet-birey ilişkisine bir denge getirmek ve bireyin devlet karşısındaki haklarını korumaktır. Temel olarak, bu iki amaca dayalı bilgi edinme hakkı daha önce de anlattığımız üzere, pek çok hakkın kesişim noktasında yer alan ve diğer pek çok hakkın yerine getirilmesine aracılık eden bir hak konumundadır. Bu bakımdan kanun koyucu bilgi edinme hakkının kapsamını tespit ederken, hakkın özel niteliğini ve ortaya çıkış amaçlarını göz önünde bulundurmalı ve kapsamı ona göre belirlemelidir. Zaten, bilgi edinme hakkının temel işlev ve amaçları da göz önünde bulundurulduğunda, kanunun organik anlamda idareden çok daha geniş bir uygulama alanının olması bir zorunluluk halini almıştır. Bunun yanı sıra, hakkın kapsam tespitini, yine 4982 sayılı Kanun ile kurulmuş olan BEDK'nın inisiyatifine bırakmak da çok doğru bir yöntem değildir. Netice itibarıyla, bugün yorum yoluyla kapsamı genişleten Kurul, üyelerin değişmesi neticesinde kapsamı daraltıcı kararlar verebilme riski taşımaktadır²¹. Ayrıca, kapsamın net olması, bireylerin söz konusu hakkı yaşama geçirme konusunda sıkıntı yaşamamaları bakımından önem taşımaktadır. Bu bakımdan, bir hakkın kapsamı gibi önemli bir hususun, kişilerin yorumuna imkan vermeyecek ve hakkın amacına ve kullanacakların lehine olacak şekilde daha net ve anlaşılır ifadelerle düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanunun, kapsam tespitinde sadece organik kriteri esas almasının yetersizliği, dünyada bu hakkı tanımış diğer ülkelerde olduğu gibi, kanunun uygulanmaya başlaması ile birlikte Türkiye'de de zamanla ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle BEDK almış olduğu kararlarda kanunda doğrudan doğruya yer almamış olmasına

²¹ Bu konuya ilişkin, 21 Temmuz 2007 tarihli Radikal gazetesinde çıkmış bir haber örnek olarak gösterilebilir. Habere göre, bilgi edinme hakkını kullanan bir avukatın, biber gazı miktarı ve kullanım oranlarıyla ilgili bilgi talebine Emniyet Genel Müdürlüğü "yeteri kadar", "gerektiği kadar" şeklinde muğlak cevaplar vermiştir. Bunun üzerine avukat, BEDK'na başvurmuş, ancak BEDK da verilmiş olan cevapların yeterli olduğuna karar vermiştir.

rağmen kamu hizmetini yeni bir kriter olarak kullanmaya başlamıştır. Kurul'un bu konuda vermiş olduğu iki önemli karar mevcuttur. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, noterlik dairelerinin BEHK kapsamı içinde olup olmadığı ile ilgili önüne gelen bir olayda 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun, noterliğin bir kamu hizmeti olduğunu belirten 1. maddesinden ve noterlik dairesi resmi daire sayılır ifadesinin taşıyan 40. maddesinden hareket ederek Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun noterlik dairelerinin faaliyetlerine de uygulanacağına karar vermiştir²². Yine BEDK, Türk Hava Kurumu ile ilgili olarak, Türk Hava Kurumu'nun yürüttüğü hizmetin kamu hizmeti olması ve sahip olduğu özel statü gereğince kanun kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı halde BEDK, Türk Hava Kurumu'nu kapsam içerisinde değerlendirmiştir²³. Bu iki örnekten hareket edildiğinde BEDK'nın Kanun'u amaçsal olarak yorumlamış olduğu görülebilmektedir. BEDK, "kamu hizmeti" kriterinden hareket ederek kapsamı genişletmiştir. Esasında Kurul'un organik kriter yanında kamu hizmeti gibi yeni bir kriter ileri sürmesinde fazla şaşılacak bir durum da bulunmamaktadır, zira, hakkın hizmet ettiği amaçlar düşünüldüğünde, dünya üzerinde de artık yeni çıkan bilgi edinme hakkı kanunlarının, organik kriterden daha geniş bir kapsam belirleme amacı taşıdıkları görülmektedir²⁴.

²² 19.07.2004-2004/30. Ancak Kurul bu kararı verirken BEHK'nun noterlik dairelerinin faaliyetlerine uygulanmakla birlikte, noterliklerin görev alanının genelde gerçek ya da tüzel kişilerin birbirleriyle olan özel hukuk kaynaklı ilişkilerinin düzenlenmesiyle ilgili olması nedeniyle 4982 sayılı Kanun'un noterlik faaliyetlerinde uygulanma imkanının bulunmadığını belirtmiştir.

²³ 29.06.2005-2005/498.

²⁴ Nitekim Dünya'nın geri kalmış ülkelerinden biri olarak gösterilen Angola'da bile, devletle ilişki içerisinde bulunan özel kişiler bilgi verme yükümlülüğü altındadırlar. 11/02 No'lu "İdari Belgelere Erişim Kanunu" (Law on Acces to Administrative Documents) için bkz. <http://www.privacyinternational.org/countries/angola/foilaw02> (Erişim tarihi 22.05.2008).

Kamu hizmeti kriterinin devreye girmesi ile birlikte doğrudan doğruya bilgi edinme hakkının konusuna ve amacına hizmet etmesine rağmen, Kanun'un bu düzenlemesi neticesinde kapsam dışında kalmış diğer bazı kuruluşlar da akla gelmektedir. Günümüzde, bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülebileceği kabul edilmektedir²⁵. Özel kişiler eliyle yürütülse dahi, kamu hizmetleri üzerinde sürekli denetim ve gözetim yetkisi, kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu olan ve kamu yararının sağlanmasından birinci derecede sorumlu olan devlettedir²⁶. Netice itibarıyla, bir kamu hizmetinin, devlet eliyle yürütülmesi halinde, kamu hizmetini yürüten kurum veya kuruluş bilgi edinme hakkının kapsamı içerisindedir. Ancak, aynı kamu hizmeti, özel kişilere gördürüldüğünde bunlar bilgi edinme hakkının kapsamında olmamaktadırlar. Buna en bariz örnek olarak özel okullar verilebilir. Özel okullar, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı olan devlet okullarından farksız bir şekilde eğitim hizmetini yürütmektedirler. Yine ayrıca özel okullarda, öğrencilere uygulanacak olan dersler, müfredat, kitaplar, görev alacak yöneticiler, öğretmenler ve yine eğitim ile alakalı olan birçok husus, devlet okullarından farksız bir şekilde Milli Eğitim Bakanlığı'nın denetim ve gözetimi altındadır. Ancak, devlet okulları bilgi edinme hakkının kapsamı dahilindeyken, özel okulların kapsam dahilinde olmaması hakkın mantığı açısından bir tutarlılık göstermemektedir. Aynı şekilde, devletin eğitimin yanı sıra en temel işlevlerinden biri olan sağlık kamu hizmeti bağlamında da özel hastaneleri bu duruma örnek göstermemiz yanlış olmayacaktır. Devlet adına ve devletin denetim ve gözetimi altında bu hizmeti sunan özel hastaneler, devlet hastanelerinin aksine tıpkı özel okullarda olduğu gibi, bilgi edinme

²⁵ Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararı için bkz., AYM. 22.12.1994 gün ve E.1994/70, K.1994/65-2 sayılı kararı, AMKD. S. 31, C.1, s.385.

²⁶ GÜNDAY, a.g.e., s. 295, ONAR, a.g.e., s.14.

hakkının kapsamında değildir ki, bu da hakkın varoluş amaçları ile uyuşmamaktadır. Bugün için bu durum söz konusu kamu hizmetinden sorumlu olan bakanlığa (özel okullar için Milli Eğitim Bakanlığı, özel hastaneler için Sağlık Bakanlığı) bilgi edinme başvurularının yapılması şeklinde gerçekleşmektedir. Başka bir ifadeyle söz konusu kurumlar ile bireylere ilgili bakanlıklar aracılık yapmaktadırlar. Halbuki bilgi edinme taleplerinin bireyler tarafından doğrudan doğruya ilgili kurumlara yapılabilmesini öngören bir düzenleme, hakkın kullanımını daha etkin bir hale getirecektir.

II. Bilgi Edinme Hakkının Öznesi

Bu kısımda, Kanun uyarınca bilgi edinme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişilerin kimler olduğu ve bu hakkı fiilen nasıl kullanabilecekleri üzerinde durulmuştur.

1. Bilgi Edinme Hakkına Sahip Kişiler

BEHK'nın "bilgi edinme hakkı" başlıklı 4. maddesinde, bilgi edinme hakkının öznesinin kimler olabileceği düzenlenmiştir. Buna göre,

"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 yararlanırlar.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır."

Maddenin ilk fıkrası ile, gerçek veya tüzel kişi ayrımı yapılmadan herkese, kamu kurum ve kuruluşlarından, kendileriyle ilgili olsun olmasın²⁷, istisnalar arasında sayılmamış olan her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkı tanınmıştır. Başka bir ifadeyle, bilgi edinme hakkından faydalanacak olan kişilerin talep ettiği bilgi veya belgeyle arasında bir menfaat bağı aranmamaktadır²⁸. İdare, bu bilgi ve belgelere erişimin kanunla yasaklanmış olduğunu ispatlamak ile yükümlüdür. Ayrıca, idarenin, talebin nedeni veya talep edilen bilgi veya belgenin hangi amaçla kullanılacağına dair soru sorma hakkı mevcut değildir. Başka bir ifadeyle, bilgi edinme hakkından yararlanabilmek için idari yargıda öngörülmüş olan menfaat koşulu (ciddi ve makul ilgi) burada aranmamaktadır. BEDK da başvuru sahibi ile belge arasında menfaat koşulunun aranmaması gerektiğini belirtmiştir²⁹. Bu kuralın tek istisnası kurum içi düzenlemelere ilişkin bilgi ve belgelerdir. Kurum içi düzenlemelere ilişkin bilgi ve belgelerde sadece söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları bulunmaktadır.

²⁷ Yaşamış, kişilerin kendileriyle ilgili olan bilgi ve belgeleri talep edebileceğini ileri sürmüştür. Bkz., YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 57.

²⁸ Genel olarak bilgi edinme taleplerinin önemli bir kısmının, bireylerin kendi yaşadıkları çevreye ilişkin bilgiye erişim çabası içerisinde buldukları göze çarpmaktadır. Bu da, insanların yaşadıkları çevrede idarenin işlem ve eylemlerinden haberdar olma isteği göz önünde bulundurulduğunda gayet doğaldır. Kurul'un da bu konuda takındığı tutum, mümkün olduğunca yerel yönetimlere yapılan bilgi edinme taleplerinin yerine getirilmesi yönündedir. Yerel düzeyde sağlanacak etkin bilgi edinme ve katılım, yerel yönetimlerin sahip olduğu köprü işlevi ile birleştiğinde hakkın ulusal düzeyde gelişmesine de yardımcı olacaktır. Belediye Kanunu'nun "Hemşehri hukuku" başlıklı 13. maddesinin ilk fıkrasında yer alan hükümler bu bağlamda önem arz etmektedir: "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır." Kurul'un yorumu da kuşkusuz bu madde ile örtüşmektedir.

²⁹ "Buna göre Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre, kamu kurum ve kuruluşlarının kayıtlarında bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi ve belgelerin bilgi edinme başvurularına konu olabilmesi için söz konusu bilgi ve belge ile başvuru sahibi arasında herhangi bir menfaat bulunması şartı aranmamaktadır", bkz., 11.03.2005-2005/141.

Ancak, uygulamada özellikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, bilgi edinme hakkı çerçevesinde bilgi veya belge talebinde bulunup bulunamayacakları tartışma konusu olmuştur. BEDK önünde gelen itirazlarda oy çokluğu ile, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nu kullanarak bilgi ve belge talebinde bulunamayacaklarını, kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sadece bilgi verme yükümlülüğü altında bulunan kuruluşlardan olduğuna karar vermiştir³⁰. BEDK'nın söz konusu kararlarından bir tanesi yargıya taşınmış ve Ankara 2. İdare Mahkemesi E.2007/1378, K.2008/1462 sayılı kararı ile, "... kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan davacı ... Odasının bilgi edinme başvurusunun, tüzel kişi bilgi edinme başvurusu olarak değerlendirilmesi ... aksi yönde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle" BEDK'nın kararını iptal etmiştir. Konu Danıştay'ın önüne gitmiş, Danıştay 10. Dairesi, E.2008/9743, K.2009/2366 sayılı kararı ile Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin kararını onamıştır. BEHK'nın 3. maddesi başvuru sahibini, kanun kapsamında bilgi edinme hakkını kullanarak kurum veya kuruluşlara başvuran gerçek ve tüzel kişiler olarak belirlemiştir. Bu belirlemeden, gerçek kişilerin yanı sıra tüzel kişilerin de bu haktan yararlanabilecekleri açıkça görülmektedir. Kanun, özel

³⁰ "...Kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu bilgi ve belgelere kişilerin erişiminin sağlanması amaçlanmıştır; yoksa amacın, kurum ve kuruluşların kendi aralarındaki veya içlerindeki bilgi ve belge alış verişini düzenlenmek olmadığı açıktır. Meslek odaları ise, Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 2 nci maddesinin "*Bu Yönetmelik; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.*" hükmü ile kendilerine, gerektiğinde ve ilgili konularda bilgi ve belge verme yükümlülüğü yüklenmiş olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır. Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde; 4982 sayılı Kanun uyarınca bilgi ve belge verme yükümlülüğü olan söz konusu "Jeoloji Mühendisleri Odasının" adına bilgi edinme başvurusu yapılamayacağından Sincan Belediye Başkanlığına yapılan başvurunun bilgi edinme başvurusu olarak değerlendirilemeyeceği ve anılan nedenle itiraz dilekçesinin Kurulumuzca işleme konulmadığı hususlarının başvuru sahibine bildirilmesine oy çokluğu ile karar verilmiştir.",11.06.208-2008/581. Bu doğrultuda alınmış diğer Kurul kararları için bkz., 20.11.2008-2008/1205; 19.02.2009-2009/...

hukuk tüzel kişisi ya da kamu tüzel kişisi ayırımı yapmadan bu hakkı tüm tüzel kişilere tanımıştır. O halde Kanun'un lafzı bu kadar açıkken, Kanunla verilen bir hakkın, açık yasal dayanak olmadan, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından sınırlanması ve söz konusu hakkın ilgisinin elinden alınması mümkün gözükmemektedir.

Kanun uyarınca herkes bilgi edinme hakkından faydalanabilecekken, BEHK uyarınca kurumlarına bilgi edinme başvurusunda bulunacak devlet memurlarının başvurularını, Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre silsile yolu ile yapıp yapmayacakları da tartışma konusu olmuş ve BEDK bu konuda bir ilke kararı almıştır. BEDK yerinde bir kararla, BEHK'nın bireysel bir hak olan bilgi edinme hakkının kullanılmasını düzenlediğini ve 6. maddesinin bilgi edinme başvuruları için devlet memuru olma ayırımı yapmadığını bu nedenle devlet memurları için de Kanun'da düzenlenenin dışında başka bir başvuru usulünün kabul edilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir³¹.

Maddenin ikinci fıkrasına geçildiğinde “herkes” ifadesinin, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarını kapsayan bir ifade olduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim, yabancı gerçek ve tüzel kişilerin bu haktan yararlanmaları için iki ön şartın yerine getirilmiş olması gerekmektedir. İlk olarak, ister gerçek ister tüzel kişi olsun yabancılar, sadece kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili bilgi ve belgeleri talep etme hakkına sahiptirler. Vatandaşlarda olduğu gibi her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahip değildirler. Ayrıca, yabancıların kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla

³¹ 06.04.2005-2005/4.

ilgi bilgi edinme hakkından yararlanabilmeleri, karşılıklılık ilkesi³² çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Yabancıların bilgi edinme haklarının bu şekilde bazı koşullara bağlanmış olması, doktrinde bir kesim tarafından olumlu bulunmuş³³, bir kesim tarafından ise eleştirilmiştir³⁴.

Gerçek ve tüzel kişi niteliğindeki yabancılar da Türk vatandaşları gibi, kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olsun olmasın, birçok konuda idarenin eylem, işlem ve kararlarından etkilenebilmektedirler. Ayrıca, ortaya çıkış amaçları ve özel niteliği ile birlikte düşünüldüğünde bir insan hakkı olan bilgi edinme hakkının, hiçbir koşul öngörülmezsizin, vatandaş olsun olmasın ve talep edeceği bilgi kendisiyle ilgili olsun olmasın “herkes”e tanınması³⁵ gerekmektedir³⁶. Dünyada son yıllardaki gelişmeler de, bilgi edinme hakkının öznesi bakımından seyrin bu şekilde olduğunu göstermektedir. Bilgi edinme hakkını kabul etmiş olan ülkelerin büyük bir çoğunluğu da (İsveç³⁷, Angola³⁸, Kanada³⁹, Almanya⁴⁰, Azerbaycan⁴¹ ve Norveç⁴²) bilgi edinme hakkını herhangi bir ayırım yapmadan herkese tanımışlardır.

³² Bilgi edinme hakkında yabancıların karşılaşılabileceği problemler ve karşılıklılık ilkesi için bkz., Yusuf, ÇALIŞKAN, “Yabancıların Bilgi Edinme Hakkı”, **Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan**, C. 7, Özel Sayı 2005, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, s. 476-480.

³³ Haşmet Sırrı, AKŞENER –Ramazan, ÇAKMAKÇI, **Açıklamalı, Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Legal Yayıncılık, 2004, s. 61; YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 47; Oğuzhan, DEMİR, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ne Getiriyor?”, s. 3, <http://www.liberal-dt.org.tr> (Erişim tarihi 14.02.2008).

³⁴ Tamer, İNAL, “Bilgi Edinme Hakkı ve Özel Hayata, Haberleşmeye, Ticari Sırlara, Fikir ve San’at Eserlerine İlişkin Sınırlamalar”, **Kazancı**, S. 3, Ekim 2004, İstanbul, s. 12.

³⁵ Nitekim Amsterdam anlaşmasının 255. maddesi de Avrupa Birliği vatandaşlarının yanı sıra birlik üyesi ülkelerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerin Avrupa Parlamentosu’nun, Konsey’in ve Komisyonu’nun bünyesinde bulunan bilgilere ulaşabileceklerini hükme bağlamıştır.

³⁶ **BIRKINSHAW**, a.g.m., s. 188.

³⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz., Hans, SUNDSTROM, “The Open Sweden Campaign”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003, s. 89.

³⁸ Law of Acces to Official Documents, Kanunun İngilizce metni için bkz. http://www.unmikonline.org/regulations/2003/RE2003_32 (Erişim tarihi 09.03.2008).

2. Bilgi Edinme Başvurusu

Kişiler, birtakım şartları ve usulleri yerine getirmek suretiyle bilgi edinme talebinde bulunabilmektedirler.

A. Başvuru Usulü

BEHK'nın 6. maddesi ile BEHKY'nin 9. ve 10. maddeleri bilgi edinme talebinde bulunmak isteyenler için birtakım usuller öngörmüştür. Buna göre, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini içeren bir dilekçe, bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşun bilgi edinme talebinde bulunabilmek için yeterlidir. Tüzel kişiler ise, tüzel kişi unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzası ve yetki belgesini içeren bir dilekçe ile başvuru yapabilmektedirler⁴³. Görüldüğü üzere bilgi edinme taleplerinin yazılı olması temel kural olarak kabul edilmiştir. Yapılmış olan yazılı başvurular daktilo, bilgisayar çıktısı gibi şekil şartlarını taşımak zorunda değildir (BEHKY md.9/6), önemli olan yazıların okunaklı ve anlaşılır olmasıdır. Bununla birlikte, istenen bilgi veya belgelerin yeterince açık ve anlaşılır olmaması durumunda kurum ve kuruluşların başvurunun hangi

³⁹ Kanun metni için bkz., <http://www.infocom.gc.ca/acts/pdfs/accessact.pdf> (Erişim tarihi 06.03.2008).

⁴⁰ Kanun metni için bkz., <http://www.ucc.ie/law/lawonline/freedom/germany.php> (Erişim tarihi 04.03.2008).

⁴¹ Bilgiye Erişim Kanunu için bkz., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016969.pdf> (Erişim tarihi 05.03.2008)

⁴² Bilgi edinme hakkına ilişkin düzenleme Norveç Anayasası'nın 100. maddesindedir. Norveç Anayasası için bkz., <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/1999/NOU-1999-27.html?id=142119> (Erişim tarihi 08.03.2008).

⁴³ Kurul, tüzel kişi adına yapılan başvuru dilekçelerinde tüzel kişinin adresi ile yetki belgesinin veya vekaletnamenin mevcut olmaması durumlarında başvurunun reddini Kanun'a uygun bulmaktadır. Bkz., 08.07.2005-2005/712.

nedenlerle yeterince açık ve anlaşılır olmadığını başvuru sahibine bildirmesi ve ek bilgiler sunmasını isteyebilmesi mümkündür (BEHKY md. 16). Yazılı başvurunun elektronik ortam vasıtasıyla veyahut posta, mektup, faks gibi diğer iletişim araçları ile de yapılması mümkündür. Burada önemli olan kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak olan bilgilerin olmasıdır.

BEHK'nın 6. maddesi, elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla yapılan başvurularda sadece kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olmasını başvuru için yeterli saymışken, BEHKY'nin 9. maddesi, Yönetmelik ekinde yer alan formların doldurulmasının zorunlu olduğu kuralına yer vermiştir. BEDK ise, isabetli olarak Kanun hükümlerinin uygulanmasına öncelik vermiş ve BEHKY ile öngörülen kurallara uyulmamasını başvurunun reddi için geçerli bir neden olarak kabul etmemiştir⁴⁴.

B. Başvuru Ücreti

Başvurular herhangi bir ücrete tabi değildir. Ancak, BEHK'nın 10. maddesi uyarınca, başvurunun yapıldığı kurum veya kuruluşlar, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutar kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilmektedirler. Başvuru ücreti konusunda BEHKY 22. maddesinde de bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre,

⁴⁴ "...Her ne kadar yönetmelik hükmü elektronik ortamda yapılacak başvurularda bu formun kullanılmasının zorunlu olduğunu söylemiş olsa da çağdaş demokrasilerde temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi gereken bilgi edinme hakkının kullanılmasında idarenin engelleyici değil bu hakkın kullanılmasını kolaylaştırıcı bir tutum içerisinde olması hem Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun amacına ve ruhuna hem de kanun koyucunun iradesine uygun olacaktır...", bkz., 20.12.2004, 2004/240; 14.12.2005, 2005/904.

“Kurum ve kuruluşlar, elektronik posta yoluyla erişim sağlananlar dahil, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir.

...”

Gerek Kanun’un gerekse de Yönetmelik’in lafzına bakıldığında, idareler bakımından ücret tahsil etmek bir zorunluluk taşımamaktadır. “Tahsil edilebilir” ifadesiyle ücret istemek idarenin takdirine bırakılmıştır.

2005 yılı Bütçe Kanunu’nda bilgi edinme başvurularına ait herhangi bir ücret tarifesinin belirlenmiş olması nedeniyle, BEDK 2005 yılına ait erişimlerde idarelerin alabilecekleri erişim ücretlerini bir ilke kararı ile belirlemiştir. Buna göre, “2005 yılı Bütçe Kanununda bilgi edinme başvurularında uygulanacak ücret tarifesine ilişkin ilkelerin belirlenmemiş olması nedeniyle BEHK’nın 14. maddesi gereğince Kurulumuz bilgi verme yükümlüsü olan Kamu Kurum ve Kuruluşları tarafından 2005 yılı için; 1) Kopyalama ücreti olarak A3 ve A4 kağıtları için sayfa başına 50 Yeni Kuruşu asmayacak tutarda, 2) Postalama ücreti olarak ise Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğüne belirlenen tarif tutarında, bilgiye erişim ücreti alınmasına karar vermiştir.”⁴⁵ İlke kararında da belirtildiği gibi başvuru ücreti adı altında sadece kopyalama ve postalama ücreti belirlenmiş, inceleme, araştırma ve diğer maliyet unsurları dikkate alınmamıştır. Daha sonra BEHKY’nın 22. maddesi uyarınca, 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 14 Şubat 2006 tarih ve 26080 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle Maliye Bakanlığı’nın Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliği yürürlüğe girmiştir.

⁴⁵ 25.03.2005-2005/1.

Ücret talebi sürelerle ilişkin birtakım sonuçlar doğurmaktadır. Buna göre, gereken maliyet tutarının idare tarafından başvuru sahibine bildirilmesiyle on beş iş günlük cevap verme süresi kesilmektedir. Başvuru sahibi on beş iş günü içerisinde ücreti ödemediğini gösteren belgeyi sunmadığı takdirde talebinden vazgeçmiş sayılmaktadır (BEHKY md.22/3).

III. Bilgi Edinme Hakkının Muhatabı: İdare

Bilgi edinme hakkı 4982 sayılı Kanun uyarınca idareye karşı ileri sürülebilecek bir hak olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda idareden ne anlaşılması gerektiği ve Kanun'un bu konuyu nasıl düzenlediği konularına daha önce değinilmiş olması nedeniyle⁴⁶ bu kısımda, bilgi verme yükümlülüğü altında olan başka bir ifadeyle hakkın muhatabı olan idarenin hak ve yükümlülüklerine değinilmiştir.

1. İdarenin Hakları

İdarenin haklarından biri, erişim sağladığı bilgi ve belge karşılığında ücret tahsil etme hakkıdır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 21.02.2002 tarihli kararında, resmi belgelere erişim ücretleri konusunda prensip olarak belgenin bulunduğu yerde ücretsiz olması ve resmi belgenin bir kopyası için başvuru sahibinden ücret alınabileceği, fakat bu ücretin makul bir miktarda olması ve kamu görevlisinin yaptığı harcamayı geçmemesi tavsiye edilmektedir.

İdarenin bir diğer hakkı da, istisna kapsamına giren bilgi ve belgeleri vermeme hakkıdır. Bu konuda idareye herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır. Bu

⁴⁶ Kapsam konusunda bkz., s. 141.

bakımdan, istisna kapsamındaki bilgileri vermeme idare için aynı zamanda yükümlülük niteliği de taşımaktadır. Yani, idare aynı zamanda istisna kapsamına giren bilgi ve belgeleri vermemekle yükümlüdür.

2. İdarenin Yükümlülükleri

4982 sayılı Kanun, bilgi edinme hakkının olabildiğince düzenlemeler çerçevesinde kullanılabilmesini sağlamak adına idareyi birtakım ödev ve yükümlülüklerle tabi tutmuştur. Birtakım yükümlülükler, Kanun'un yürürlüğe girmesini takiben kısa süre içerisinde idarenin yerine getirmesi gereken yükümlülüklerdir. Bunlardan en başta gelenleri bilgi edinme birimlerinin oluşturulması⁴⁷ ve bu çerçevede görev yapacak personelin eğitiminin sağlanmasıdır⁴⁸. Birtakım yükümlülükler de, yapılan her başvuru neticesinde idarenin yerine getirmesi gereken ve idarenin gerek kendi içerisinde yapacağı özdenetim bakımından, gerekse kamuoyu denetiminin yerine getirilebilmesi bakımından öngörülmüş olan yükümlülüklerdir. Bunlara kısaca bakmak gerekirse:

⁴⁷ Buradaki asıl amaç zaten iş yükü oldukça fazla olan kurumlarda, işbölümü yaparak başvuruların incelenmesi süresince karışıklık ve zaman kaybını önlemektir. Ayrıca, BEDK bilgi edinme birimlerinin kurulmaması sebebiyle reddedilmesine ilişkin mazereti kabul etmemekte, kurumun bilgi edinme taleplerine mutlaka cevap vermesi gerektiğini belirtmektedir. Bkz., 05.07.2004-2004/20.

⁴⁸ Bilgi edinme birimlerinde çalışan personelin, başvuruda bulunanlara yol göstermek, başvuru usul ve yöntemlerini açıklamak gibi görevleri vardır. Personelin, talep edilen belgenin kurumun hangi biriminde bulunabileceği, başvuru süreci ve sonrası hakkındaki bilgileri başvuru sahibi kişi veya tüzel kişilere verme görevi vardır. Bunlar için de personelin belirli bir eğitime tabi tutulması şarttır. Nihayetinde Bilgi edinme hakkıyla ilgili olarak yeterli derecede eğitim almamış, Kanunun sınırlarını, konuyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarını bilmeyen kişilerin, bilgi edinme başvurusunda bulunan kimselere yardımcı olması beklenemez.

A. Bilgi Vermek

BEHK uyarınca idarenin en başta gelen yükümlülüğü bilgi verme yükümlülüğüdür. Söz konusu yükümlülük BEHK'nın 5. maddesinden kaynaklanmaktadır. Buna göre, "Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari, ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler". Düzenlemeden anlaşılmaktadır ki, 5. madde idareye bilgi verme yükümlülüğü yanı sıra başka birtakım yükümlülükler de yüklemiş durumdadır. Getirilmiş olan diğer yükümlülüklerin en temel amacı, idarenin, elindeki bilgileri, hızlı, etkin ve güvenilir bir şekilde bireylere sunabilmesini sağlamaktır. BEDK'ya göre bütün bu yükümlülükler idarelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları asli kamu hizmetleri olarak kabul edilmiştir⁴⁹.

Her türlü bilgi ve belgeyi istisnalar içerisine girmemesi kaydıyla⁵⁰ başvuranın yararlanmasına sunmakla yükümlü tutulan idare, bunu belirli bir süre içerisinde yerine getirmek zorundadır. İstenen bilgi veya belgelerde gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirinde ayrılabilir ise, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur (md.9)⁵¹.

⁴⁹ 1.11.2004-2004/158.

⁵⁰ 4982 sayılı Kanun'un 8. maddesi ayrıca, kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamamaktadır. Yayımlanmış bir bilgi veya belgenin talep edilmesi halinde, idare sadece bu bilgi ya da belgenin ne zaman, nerde, ne şekilde yayımlandığını başvuru sahibine bildirmekle yükümlüdür.

⁵¹ Maddeyle, istenen bilgi veya belgelerde gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanların birlikte bulunması halinde, başvuru sahibine olumsuz cevap verilmesinin önüne geçilmek istenmiştir. Eğer bu bilgiler birbirinden ayrılabilir ise, istem konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın

Bilgi edinme hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, bilgi edinme başvurularına kurum ve kuruluşların önceden belirlenmiş bir sürede olumlu veya olumsuz bir işlem tesis edilmesi önem taşımaktadır. Aksi takdirde, sınırlayıcı bir süre koşulunun öngörülmemesi, başvuruların sürüncemede bırakılmasının yanı sıra itiraz ve idari yargı yollarının işletilememesine neden olacaktır. Bu bakımdan süre koşulu bilgi edinme hakkının varlığı için gereklikten öte bir zorunluluktur.

Kanunun 11. maddesine göre kurum ve kuruluşlar ellerinde bulunan bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içerisinde, bilgi veya belgenin başka bir birimden sağlanması, bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında ise otuz iş günü içerisinde sağlamakla yükümlüdür. Kurum ve kuruluşların da, Kanun kapsamında olmayan başvurular da dahil olmak üzere, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda bildirmeleri, başvurunun tamamen veya kısmen reddi halinde gerekçesi ile buna karşı başvuru yollarını belirtmeleri gerekmektedir (md.12)⁵².

BEDK da kurum ve kuruluşların bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru olarak sonuçlandırmak yükümlülüğünün bulunduğunu, başvuruların kural

bilgisine sunulacak ve ayırma gerekçesi başvurana yazılı olarak bildirilecektir, denilmektedir. BEDK Kanun'un 9. ve 28. maddelerinde yer alan hükümlerinin bilgi edinme hakkının istisnalarını düzenlemediği, söz konusu maddelerde yer alan gizlilik dereceli ifadesinden bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu anlamının çıkarılamayacağını, aynı Kanun'un 16. maddesinden açıkça anlaşılabilceği üzere bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin değil sadece açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğunu kabul etmektedir. Bkz., 20.12.2004-2004/232.

⁵² Belirtilen sürelere uyulmama veya başvuruların cevapsız bırakılması durumunda görevliler hakkında cezai işlem yapılması öngörülmüştür (BEHK. md. 29).

olarak on beş iş günü içinde cevaplanmasının gerektiğini, başvurunun reddi durumunda ret gerekçesi ile başvuru yolları ve sürelerinin yine on beş iş günü içinde başvuru sahibine bildirilmesi, aksi durumda sorumlular hakkında cezai işlem yapılması gerektiğini belirtmekte⁵³, belirtilen durumlarda ilgililer hakkında yasal işlem başlatılması hususunda bilgi edinme başvurusunda bulunanlara tavsiyede bulunurken, bu hususu kendisi de yerine getirmektedir⁵⁴. Belirtilen süreler içerisinde başvurunun kamu görevlilerinin ihmali veya kusuru neticesinde cevaplandırılmaması, başvuru idarenin cevaplandırma yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır. İdarenin bütün başvurulara olumlu veya olumsuz cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim BEDK, bilgi edinme başvurularının reddi halinde dahi idarenin başvuru sahibine süresi içinde cevap verme zorunluluğunun bulunduğu karar vermiştir⁵⁵. Ayrıca BEDK, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvuruların, kurumlar tarafından henüz bilgi edinme birimlerinin kurulmaması sebebiyle reddedilmesine ilişkin mazereti kabul etmemekte, kurumun bilgi edinme taleplerine mutlaka cevap verilmesi gerektiğini belirtmektedir⁵⁶. Bununla birlikte kurum ve kuruluşların başvuruları cevaplama yükümlülüğü mükerrer başvurularda bulunmamaktadır. Buna göre daha önce cevaplandırıldığı halde aynı kişiler tarafından

⁵³ 20.09.2004-2004/93-98.

⁵⁴ 14.12.2005-2005/889-899, "...Başvurusuna cevap vermeyen kurum yetkilileri hakkında cezai işlem yapılması için söz konusu Başkanlığın en üst amirine ya da kurumun ilgili kuruluşu olduğu ...Kurumu Başkanlığı'na yazılı şikayette bulunmasının H.Z'e tavsiye edilmesinin,...Başvuruya olumsuz da olsa cevap vermeyen...Kurumu Başkanlığı'na yazılarak söz konusu Kanunun 29 uncu maddesi uyarınca ilgililer hakkında işlem yapılması yönünde uyarılmasının...". Diğer bazı kararlar için bkz., 11.12.2006-2007/205; 20.12.2006-2007/140; 11.07.2006-2006/848; 01.09.2006-2006/947;12.09.2006-2006/96; 06.12.2004-2004/200; 20.12.2004-2004/251-253; 17.01.2005-2005/30; 23.11.2005-2005/825; 07.12.2005-2005/863; 11.02.2005-2005/99.

⁵⁵ 31.08.2004-2004/56.

⁵⁶ 05.07.2004-2004/20.

yapılan tekrar mahiyetindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvurular işleme konulmaz ve durum başvuru sahibine bildirilir.

Kurum veya kuruluşlar, kendilerine yapılan başvurularla ilgili cevaplarını yazılı bir biçimde başvurana bildirebilirler. Elektronik ortamda yapılan bilgi edinme başvurularına yine elektronik ortamda cevap verilebileceği gibi, talep edilen bilgi veya belgenin niteliğine göre yazı ile de cevap verilebilir. Kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını verirler (md.10). Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hallerde başvuru sahibinin; yazılı veya basılı belgelerin aslını incelemesi ve not alabilmesini, ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgeleri dinleyebilmesini, görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgeleri izleyebilmesini sağlarlar. Bilgi veya belgenin belirtilenlerden farklı bir şekilde elde edilmesi mümkün ise belgeye zarar vermemek koşuluyla bu olanak sağlanabilir (md.10). BEDK'ya göre kurum ve kuruluşlar bilgi edinme başvurularına resmi yazı ile cevap vermek zorunda olduklarından şifai olarak⁵⁷ veya tutanak⁵⁸ ile cevap verilmesi Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Peki idare öngörülen süre içerisinde olumlu ya da olumsuz herhangi bir cevap vermez ve susarsa süreç nasıl işleyecektir? İdarenin söz konusu süre zarfında susması doktrinde zımni ret süresi açısından bir tartışmaya yol açmıştır. Otuz günlük süre zarfında eğer idare herhangi bir cevap vermez ve susarsa, bunun zımni ret sayılacağı yönünde görüşler ile son dönemde BEDK'nın bu yönde kararları mevcuttur. Ancak gerek Kurul'un eski tarihli kararlarına bakıldığında gerekse de BEHKY 24.

⁵⁷ 18.05.2005-2005/337.

⁵⁸ 31.01.2005-2005/61.

maddesinin İYUK'nun 10. maddesine yaptığı atıf dikkate alındığında zımni ret bakımından yeknesak bir uygulamadan bahsetmek çok da mümkün gözükmemektedir. Yönetmelik hükmüne ve Kurul'un eski kararlarına göre, İYUK md. 10'da öngörölmüş olan altmış günlük süre koşuluna uyulması gerekmektedir. Yani, bilgi edinme talebi ile idareye yapılan başvuru neticesinde idarenin otuz gün içerisinde herhangi bir cevap vermemesi halinde, kişinin susmayı zımni ret sayıp ilgili yerlere başvurabilmesi için otuz gün daha beklemesi gerekmektedir. Altmış günlük süre, zımni işlemin ortaya çıkması bakımından ölçü olarak alınırsa, idarelerin başvurulara süresi içerisinde cevap verme yükümlölüklerinin bulunmadığı gibi bir sonuç ortaya çıkar ki, bu, Kanun'un bir süre öngörmüş olma amacını ortadan kaldırmaktadır. Buradaki karışıklık, kanunlardaki sürelerin birbirleriyle uyumlu şekilde düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 7. maddesi 2003 tarihinde 4778 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve dilekçelere cevap verme süresi olarak BEHK gibi otuz günlük bir süre öngörölmüştür. Ancak söz konusu süre de İYUK md. 10'daki süre ile uyumlu bir süre değildir. Bu karışıklığı gidermenin yolu, kanun koyucunun ilgili süreler açısından birlik sağlayacak bir düzenleme yapmasından geçmektedir.

B. Bilgi ve Belgeleri Tasnif Etmek ve Aleni Hale Getirmek

Kurum ve kuruluşların, bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere almakla yükümlü oldukları tedbirlerin başından tasnif yükümlölüğü gelmektedir. Tasnif yükümlölüğü, bilgi edinme başvurularının süratli, etkin ve doğru bir biçimde sonuçlandırılması, bilgi edinme hakkının aktif bir şekilde kullanılması bakımından

önem taşımaktadır. Bu bakımdan BEHKY 6. maddesi ile kurum ve kuruluşlara bu yönde birtakım yükümlülükler yüklemiştir. Buna göre, kurum ve kuruluşlar, görev ve hizmet alanlarına giren alanlarına giren konulardaki bilgi ve belgelerin konularını ve bunların hangi birimlerde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum dosya planlarını düzenlemekle yükümlüdürler. Ayrıca yine kurum ve kuruluşlar, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki bilgi veya belgelerin konularını ve bunların hangi birimlerde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum dosya planlarını, görev ve hizmet alanına giren konulardaki temel nitelikteki karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet programlarını, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki, kanun, tüzük, yönetmelik, bakanlar kurulu kararı veya diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğunu, yayımlanmışsa hangi tarih ve sayılı Resmi Gazete’de yayımlandığını, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatın değişiklikleri işlenmiş halini, bilgi iletişim teknolojisini kullanarak kamuoyunun bilgisine sunmakla görevlidirler (BEHKY md.6).

Bilgi edinme hakkında var olan bilgi talep etme hakkı yanı sıra, özellikle, kamuoyunu yakından ilgilendiren konuların, bireylerin taleplerine gerek olmaksızın kamu ile paylaşılması, son yıllarda yaşanan gelişmelerle birlikte dünyada bilgi edinme hakkı adına yaşanan önemli gelişmelerdir⁵⁹. Avrupa Konseyi, bilgi edinme hakkına ilişkin olarak almış olduğu tavsiye kararında, “Kamu Otoritelerinin Girişimi ile Bilginin Kamuya Açık Hale Getirilmesi” başlığı altında, kamu yönetiminin daha şeffaf kılınması için, kamu yararı taşıyan konulardaki bilgilerin açıklanarak halkın bilgili bir katılımının (ve denetlemesinin) teşvik edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

⁵⁹ Bu durum doktrinin bir kısmı tarafından aktif bilgi yükümlülüğü olarak da adlandırılmaktadır. Bkz. GÜLAN, a.g.m., s. 103.

Bu paylaşma neticesinde, hem idarenin iş yükü hafifleyecek hem de bireylerin bilgiye ulaşması kolaylaşmış olacaktır. BHKY 7. maddesi kurum ve kuruluşların kamuoyunun bilgisine sunabilecekleri konuları tahdidi bir biçimde saymıştır. Buna göre, teşkilat yapısı, görevler, bütçe, gelir ve giderler hakkındaki bilgi veya belgeler, personel sayısı ve statüleri hakkındaki bilgiler, verilen hizmetlere ilişkin bilgiler, karar alma, hizmet sunma ve politika oluşturma yöntemlerine ilişkin bilgiler, kamuyu etkileyen kararlar ve gerekçeleri, politikalar, bunlar hakkında idare tarafından yapılan değerlendirmeler ve bu kararların alınmasına dayanak teşkil eden temel bilgiler ve veriler, kayıt, dosyalama ve arşiv düzeninin tanıtımına ilişkin bilgiler, şikayet ve başvuruların yapılması usulü ve verileceği merci veya yetkili kişi hakkında bilgiler, istatistiki veriler, araştırma raporları, makaleler ve diğer belgeler, kurum ve kuruluşların takdir yetkilerince internet üzerinden bireylerle paylaşabilecekleri bilgi ve belgelerdir. Genel anlamda kabul edilen aktif bilgi yükümlülüğü çerçevesinde idarenin bu bilgileri, kamuoyu ile paylaşması hakkın özü itibarıyla önem taşımaktadır.

C. Rapor Hazırlamak

Kurum ve kuruluşlara yapılan bilgi edinme talepleri ile bunların sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması, bu sayede de genel denetim sağlanması bakımından yerinde bir düzenlemeyle, kurum ve kuruluşlara Kanun'un 30. maddesi ile her yıl rapor düzenleme yükümlülüğü getirilmiştir⁶⁰. Buna göre, kurum ve kuruluşlar bir önceki yıla ait olmak üzere, kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını, olumlu cevaplanarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını, reddedilen

⁶⁰ BEHKY'de de 44. madde ile Kanun'daki düzenlemeyi tekrar eden bir biçimde rapor düzenleme yükümlülüğü vurgulanmıştır.

başvuru sayısını ve bunların dağılımını gösterir istatistiki bilgileri, gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi ve belgelere erişimi sağlanan başvuru sayısını, başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını gösteren bir rapor hazırlayarak her yıl Şubat ayının sonuna kadar BEDK'ya göndermekle yükümlüdürler. BEDK da bu raporları ve bu raporlar doğrultusunda hazırlayacağı genel raporu Nisan ayının sonuna kadar TBMM'ne gönderir. Söz konusu raporlar da TBMM Başkanlığı'na kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

IV. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımından Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözümü

1. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu⁶¹

Bilgi edinme hakkının etkin ve verimli kullanılabilmesi için, bir denetim sisteminin varlığı şarttır. Bu denetim sistemi, kamu denetçisi, ombudsman, özel görevli komisyonlar, bağımsız idari otoriteler ve mahkemeler tarafından yerine getirilebilir. Bu amaçla Türk hukukunda, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Bilgi edinme hakkının öngörüldüğü amaç doğrultusunda kullanılabilmesi ve beklenen yararın gerçekleştirilebilmesi için bazı mekanizmalarla sağlanan güvencelerin bulunması gereklidir. Bilgi edinme hakkının hukuk devleti ve demokratik yönetimler için söz konusu olması nedeniyle idarenin her türlü işlem ve

⁶¹ Mayıs 2004 - 2009 yılları arasında BEDK'na toplam 5077 itiraz başvurusu yapılmıştır. Şubat 2008 itibarıyla bu başvurulardan 3893 tanesi karara bağlanmıştır. Karara bağlanan kararlardan 1453 (%37) tanesi itirazın kabulü, 1379 (%35) tanesi itirazın reddi ve 601 (%15) tanesi de kısmen kabul şeklinde olmuştur.

eyleminin yargı denetimine tabi olma kuralı uyarınca öncelikle yargı güvencesinin bulunması gerektiği hususunda bir tereddütün bulunmadığı açıktır. Bununla birlikte bilgi edinme hakkının kullanımında yargı güvencesinin yanı sıra idari itiraz mekanizması da öngörülmüştür. Kanun'da bilgi edinme hakkına sahip gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme başvurularının karşılanmaması durumunda ihtiyari bir yol olarak başvurulması durumunda itirazları karara bağlama, bunun yanı sıra kurum ve kuruluşlara bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş bildirme ve bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemekle görevli Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur (m.14). Kurul'un ayrıca kurum ve kuruluşlarca Kanun'un 30. maddesi uyarınca gönderilen raporları ve hazırlayacağı genel raporu her yıl nisan ayı sonuna kadar TBMM'ne gönderme ve bilgi edinme hakkına ilişkin yapılması gereken mevzuat değişikliklerini önerme görevi de bulunmaktadır.

A. Kurul'un Oluşumu

Bilgi edinme hakkının, 4982 sayılı Kanun ile tanınmasıyla çok hassas olan bu hakkın alanını düzenleyecek ve denetleyecek bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur. İşte, bu alanı düzenlemesi için 4982 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile kamu tüzel kişiliğine haiz olmayan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun oluşturulması öngörülmüştür. Buna göre,

“Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Kurul; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları

içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur.

Kurul üyeliğine önerilen adayların muvafakatlari aranir.

Kurul Başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilir.

Kurul, en az ayda bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkanın çağrısı üzerine toplanır.

Kurul üyelerinin görev süreleri dört yıldır. Görev süresi sona erenler yeniden seçilebilirler. Görev süresi dolmadan görevinden ayrılan üyenin yerine aynı usule göre seçilen üye, yerine seçildiği üyenin görev süresini tamamlar. Yeni seçilen Kurul göreve başlayıncaya kadar önceki Kurul görevine devam eder.

*Kurul üyelerine 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla fiilen görev yaptıkları her gün için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemelerde damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. **(Ek cümle: 17/11/2005-5432/2 md.)** Bir ayda fiilen görev yapılan gün sayısının dördü aşması halinde, aşan günler için huzur hakkı ödenmez.⁽¹⁾*

Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilir.

Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir.

Kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenir.”

Doktrinde, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun oluşumuyla ilgili olarak, dokuz kişiden oluşan kurul üyelerinin adaylar arasından siyasi bir organ olan bakanlar kurulu tarafından atanacak olmasının Yargıtay ve Danıştay'ı vesayet altına sokabileceği endişesi eleştirilerin kaynağı olmuştur⁶².

B. Kurul'un Yapısı

BEDK'nın görevi ve niteliği, onun bağımsız idari otorite olarak adlandırılıp adlandırılmayacağı sorusunu da beraberinde getirmiştir. Klasik idari örgütlenmenin dışında kalan ve adına bağımsız idari otoriteler veya kurumlar denilen kuruluşlar, ilk olarak “independent regulatory agency” adıyla 1930'larda Amerika'da ortaya çıkmıştır. Avrupa'daki bazı ülkeler de, 1970'li ve 80'li yıllardan itibaren bu kuruluşlara çeşitli isimler altında, kendi idari yapıları içerisinde yer vermişlerdir⁶³. Örneğin İngiltere'de bunlara, regulatory bodies veya non governmental organizations isimleri verilmektedir.

RTÜK ve Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye'de bu tür bir yapılanmaya sahip ilk kuruluşlardandır. Daha sonra ülkemizde de bu tür kuruluşların sayısı gün geçtikçe

⁶² İlhan, ÖZAY, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62, s. 99.

⁶³ **Ali, ULUSOY**, Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.5, **GÜNDAY**, a.g.e., s. 490, **Şeref, GÖZÜBÜYÜK-Turgut, TAN**, İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.337, **Kemal, GÖZLER**, İdare Hukuk Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2002, s.185.

artmıştır. Bunlardan birkaçına değinecek olursak, Sermaye Piyasası Kurulu⁶⁴, rekabetin korunması ile görevli Rekabet Kurumu⁶⁵, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu⁶⁶, Telekomünikasyon Kurumu⁶⁷, Şeker Kurumu⁶⁸, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu⁶⁹, Kamu İhale Kurumu⁷⁰ ve Tütün Kurumu⁷¹ dur.

Bu alanlarda bağımsız idari otoritelerin kurulmasının temel nedeni, klasik idari yöntemlerle bu alanların etkin bir şekilde organize edilmesinin ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan da siyasilere olan güvensizlik sonucunda iletişim, enerji, bankacılık ve rekabet gibi hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açılarından sorun yaratabileceğinin düşünülmesidir⁷².

BİO'ların ve temel işlevi ve amacı, kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki (sermaye piyasası, rekabetin ve tüketicilerin korunması, görsel-işitsel iletişim v.b) kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, düzenlemelere aykırı davranışları önlemek ve bu davranışları yapanlara yaptırım uygulamak suretiyle

⁶⁴ 28.7.1981-2499 sayılı Kanun.

⁶⁵ 7.12.1994-4054 sayılı Kanun.

⁶⁶ 18.6.1999-4389 sayılı Kanun.

⁶⁷ 29.1.2001-4502 sayılı Kanun.

⁶⁸ 4.4.2001- 4634 sayılı Kanun.

⁶⁹ 18.4.2001-4646 sayılı Kanun.

⁷⁰ 4.1.2002-4734 sayılı Kanun.

⁷¹ 9.1.2002-4733 sayılı Kanun.

⁷² **Lütfi, DURAN**, “ Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” Amme İdaresi Dergisi, C.30, S.1, Mart 1997, s.5, **ULUSOY, Ali**, a.g.e., s.6, **Ali, ULUSOY**, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000, s.273, **GÖZÜBÜYÜK-TAN**, a.g.e., s.337.

yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altına almaktır⁷³. Yani, BİO'lar ilgili oldukları alanlarda söz konusu kamu hizmetini doğrudan doğruya yerine getirmeyip, o alandaki faaliyetlerin işleyişini düzenleme, denetleme niteliğinde faaliyette bulunurlar ve öngörülen şartlara uyulmaması durumunda gerekli yaptırımları uygularlar.

BEDK'nın da BİO biçiminde kurulup kurulmadığı tartışma konusu olmuştur. BEDK'nın, BİO olup olmadığının ortaya konulabilmesi bakımından, BEDK'nın yapısını incelemek gerekmektedir. BİO ların başta gelen ve onları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran en temel özellikleri idari yönden bağımsız olmaları ve regülasyon yetkisine haiz olmalarıdır⁷⁴.

Bağımsız olmayı, organik ve fonksiyonel olmak üzere iki açıdan ele almak gerekmektedir. BEDK'nın organik açıdan bağımsızlığından tam anlamıyla bahsedebilmek mümkün gözükmemektedir. Öncelikle BEDK'nın ayrı bir tüzel kişiliği bulunduğu dair Kanun'da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır⁷⁵. Bunun bir sonucu olarak BEDK'ya, mali açıdan ve örgütlenme bakımından bir özerklik tanınmamıştır. Mali açıdan özerklik kısaca, devlete veya hükümete bağlı olmadan kendi mali kaynaklarını kullanarak faaliyetlerini yürütebilmeyi ifade etmektedir. Oysaki Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 5. maddesi "...ihtiyaç duyulan harcamalar Başbakanlık bütçesinde yer alan Kurul ödeneğinden karşılanır" demektedir. Bu

⁷³ **Turan, YILDIRIM**, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000, s.202 , **DURAN**, Türkiye'de Bağımsız ..." , s.5, **GÖZLER**, a.g.e., s.186.

⁷⁴ **ULUSOY**, a.g.e., s. 15.

⁷⁵ Tüm dünyada, BİO'ların tüzel kişilik sahibi olmaları zorunlu değildir, nitekim Fransa'da faaliyet gösteren BİO'ların ayrı birer tüzel kişilikleri mevcut değildir. Bkz., **ULUSOY**, a.g.e., s.88, **GÖZÜBÜYÜK-TAN**, a.g.e., s.343.

açından bakıldığında Kurul'un mali özerkliğinden bahsetmek pek de mümkün gözükmemektedir. Örgütlenme özerkliği ise, kurumun kendi çalışacağı personeli, kendi aradığı nitelikler uyarınca kurumun kendisinin belirlemesini ifade etmektedir. Ancak Kurul'un sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık tarafından sağlanan personelle yerine getirileceği Kanununun 14. maddesinde belirtilmiştir. Ayrıca, Kurul üyelerinin seçildikten sonra görevden alınamayacaklarına ilişkin bir düzenlemenin olmaması da organik bağımsızlığı zedeleyici niteliktedir. Ancak yine de, üyelerin çok kısa olmayan süreler için önemli kurum ve kuruluşlar tarafından gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi, açık ve bariz bir kusur veya hataları olmadıkça görev süreleri sona ermeden alınmaları ihtimalini zayıflatmaktadır. Kurul'un, işlem ve eylemlerinin yürütme organının hiyerarşi denetimine tabi tutulmaması ve ayrıca Kurul'a hiçbir organ, makam ve merci veya kişi tarafından emir ve talimat verilememesi ya da tavsiye ve telkinde bulunulamaması fonksiyonel bağımsızlığın bir göstergesidir.

BİO'ların en ayırt edici özelliklerinin başında gelen regülasyon yetkisi bakımından incelenecek olursa, BEHKY'nın 25. maddesinin 2. fıkrası ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Çalışma ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁷⁶'in 4. maddesi, Kurul'u bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemekle yetkili kılmıştır. Nitekim Kurul vermiş olduğu bir ilke kararında tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak ücret tarifesini tespit etmiştir. Ayrıca Kurul vermiş olduğu diğer ilke kararları ile bu alanda uygulanacak birtakım esaslar belirlemiştir. Bunların yanı sıra, Kurul, kendisine yapılan başvurular neticesinde kurum ve kuruluşları kanun kapsamında denetlemekte ve onları yönlendirici birtakım

⁷⁶ R.G. 07.06.2006, 29192. Yönetmelik ilerleyen kısımlarda BEDKY olarak belirtilecektir.

kararlar vermektedir. İşte tüm bunlar göz önüne alındığında Kurul'un regülasyon işlevini yerine getirebildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu açılardan bakıldığında, Kurul'un Türkiye'de faaliyet gösteren diğer BİO'ların sahip olduğu tipik temel özelliklere tam anlamıyla sahip olduğundan bahsetmek mümkün gözükmemektedir. En önemli ve ayırt edici farklılık bir tüzel kişiliğe sahip olmamasıdır. Ancak bu kriter yukarıda da değinildiği üzere BİO lar için temel ayırıcı noktalardan biri değildir⁷⁷. Bu bakımdan, Kurul'u, organik ve fonksiyonel bağımsızlık özelliklerini de göz önünde bulundurarak “atipik” BİO olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır.

C. Kurul Kararlarının Niteliği

Kurul'un uyuşmazlık üzerine vereceği kararların bağlayıcı olup olmadığı da tartışma konusu olmuştur. Öncelikle burada şunu belirtmek gerekmektedir ki, Kanun'da, Kurul kararlarının bağlayıcı olup olmadığı hususunda herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Kurul'un vermiş olduğu kararların bağlayıcı değil de görüş bildirir nitelikte olduğunu savunan görüşlerin⁷⁸ dayanak noktası, Kurul'a başvurunun, idari yargıya başvurma süresini durduracağına ilişkin düzenlemedir (md.13/2). Ancak, sadece bu düzenlemeye bakarak Kurul kararlarının bağlayıcı nitelik taşımadığı sonucuna varmak doğru bir yaklaşım değildir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi ile getirilmiş olan üst makamlara başvurma yolu da bu açıdan konuyla benzerlik taşımaktadır. İYUK md.11 uyarınca da, ilgililer

⁷⁷ Nitekim Fransa'da BİO lar kamu tüzel kişisi olarak kurulmamışlardır, bkz., **ULUSOY**, a.g.e., s.88.

⁷⁸ Taner, AYANOĞLU, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Legal Hukuk Dergisi**, S. 18, Haziran 2004, s. 1537.

tarafından idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için idari makamlara başvurulabilmekte ve başvuru dava açma süresini durdurmaktadır. Söz konusu talepler neticesinde verilen kararlar bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu bakımdan, dava açma süresinin duracağına ilişkin bir düzenlemeyi gerekçe göstererek, kararların bağlayıcı olmadığını söylemek doğru bir bakış açısı olmayacaktır. Bunun yanı sıra, Kurul'un, itiraz başvurusu üzerine her türlü bilgi ve belgeyi ilgili idareden isteme yetkisinin kendisine tanınmış olması da, doktrinde kararlarının bağlayıcı olduğunun bir göstergesi olarak ileri sürülmüştür⁷⁹. Ayrıca, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini çağırabilmesi (BEDKY md.13,14) ve hatta bazı durumlarda Kurul kararlarının yeniden gözden geçirilmesinin mümkün kılınması (BEDKY m.12/4) hususları birlikte değerlendirildiğinde de, Kurul kararlarının bağlayıcı bir nitelik taşıdığı görüşü ağırlık kazanmaktadır⁸⁰.

BEDK'nın konuya nasıl baktığı incelenecek olursa, Kurul itiraz başvuruları üzerine verdiği kararların ilgililer için bağlayıcı olduğunu⁸¹, bunun yanı sıra söz konusu kararların emsal niteliği taşıması nedeniyle kurum ve kuruluşların

⁷⁹ HIZ - YILMAZ, a.g.e., s. 98-99; AKŞENER – ÇAKMAKÇI, a.g.e., s. 122.

⁸⁰ Kaya, BEDK kararlarının bağlayıcı nitelik taşımadığını ileri sürdükten sonra, bilgi ve belgelerin erişime açılması gerektiği yönündeki Kurul kararlarına karşı idarelerin dava açmalarının söz konusu olabileceğini belirtmiştir (KAYA, a.g.e., s. 289, 292). Kanaatimizce burada bir çelişki mevcuttur. Eğer Kurul'un kararları bağlayıcı nitelik taşıyorsa, idarenin bu kararlara karşı dava açmasının mümkün olamaması gerekmektedir. Eğer, Kurul'un kararlarına karşı idarenin dava açabileceği kabul ediliyorsa o halde Kurul'un kararlarının bağlayıcı nitelik taşımadığından söz edilmemelidir.

⁸¹ "... Bakanlığına sicil raporlarının ilgisine açılması yönündeki Kurul kararımızın uygulanması zorunluluğunun bildirilmesinin..."; 31.01.2005-2005/49, "...Kurul kararının uygulanması gerekliliğinin TEAŞ Genel Müdürlüğüne bildirilmesinin..."; 10.01.2005-2005/3; "...Kurul kararlarımızın titizlikle uygulanması ve bundan sonra yapılacak bilgi edinme başvurularına Kanunun gerektirdiği özenle cevap verilmesi gerektiğinin Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na bildirilmesinin...".

başvurulara bu kararlar doğrultusunda işlem yapması gerektiğini⁸², ilke kararlarının da bağlayıcı nitelikte olduğunu belirtmektedir⁸³. Nitekim Kurul'un vermiş olduğu kararlara uymak istemeyen kurum ve kuruluşlar yargı yoluna başvurmuş, mahkemeler de Kurul kararlarına karşı birtakım kararlar vermiştir ki⁸⁴ bu, Kurul kararlarının bağlayıcı kabul edildiğinin en açık göstergelerinden biridir.

Kurul kararlarının bağlayıcı olduğu ve bu alan için özel bir merci kurulduğu da göz önünde bulundurulduğunda, idari yargının zaten ağır olan yükünün daha fazla ağırlaştırılmaması gayesiyle, ihtiyari olan Kurul'a başvuru yolunun, zorunlu biçime dönüştürülmesi de üzerinde durulması gereken konulardan bir tanesidir. Bunun örnekleri dünyada da mevcuttur. Fransa'da bireyin idari dokümanlara ulaşma hakkını sağlamak için bağımsız idari otorite olarak nitelendirilen CADA kurulmuş ve ret kararına karşı yargı yoluna başvurmadan önce CADA'ya başvuru zorunlu tutulmuştur⁸⁵.

D. Kurul'un Çalışma Usulü

BEDK'nın çalışma usulü BEHK'nın 14. maddesinde ve bu maddeye dayanılarak çıkartılmış olan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Çalışma ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirlenmiştir.

⁸² "...Kurul kararının aynı konularda yapılan başvurular için 4982 sayılı Kanun kapsamındaki bütün kamu kurum ve kuruluşları için emsal niteliğinde olup, başvurulara bu kararlar doğrultusunda işlem yapılması gerektiği...", 25.10.2004-2004/149.

⁸³ "...Kurulumuzun 2005 yılı içinde uygulanacak bilgiye erişim tarifesi hakkındaki 2005/1 sayılı İlke Kararı 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 14 üncü ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 25 inci maddeleriyle Kurulumuza verilen yetki çerçevesinde alınmış olup bütün kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı niteliktedir...", 27.04.2005-2005-273.

⁸⁴ Ankara 11.İdare Mahkemesi, E. No: 2005 / 1207, K.No: 2005 / 2101; Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2005/308, K. 2005/1043; Ankara 1. İdare Mahkemesi, E. 2005/696, K. 2006/118.

⁸⁵ SEZGİNER, "İdari Belgelere Ulaşma Hakkı...", s. 339-340.

Kurul, heyet halinde karar vermek üzere ayda en az bir defa ve ihtiyaç duyulduğunda Kurul başkanının çağrısı üzerine toplanmaktadır (BEDKY md.6). Kurul'a iletilen itiraz dilekçeleri, başkan tarafından görevlendirilecek bir veya ihtiyaca göre daha fazla raportör tarafından incelenir ve beş gün içerisinde bir rapor hazırlanarak başkana daha sonra da toplantı gününden önce Kurul üyelerine sunulur. Toplantılarda itiraz başvurularını inceleyen raportör veya raportörler de raporlarını sunmak üzere hazır bulunmaktadırlar (BEDKY md.11).

Kurul önüne gelen itirazı karara bağlayabilmek için gerekli görürse, belirleyeceği konularda komisyonlar veya çalışma grupları kurabilir, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilir. Ayrıca yine Kurul, kurum ve kuruluşlardan her türlü bilgi veya belgeyi gizli dahi olsa isteyebilir, kurum ve kuruluşlar da on beş iş günü içerisinde söz konusu bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler.

Kurul görüşmelerinde gizlilik esası kabul edilmiş ve toplantılara kurul üyeleri, raportörler ve görevli personel ile Kurul tarafından davet edilenler dışında kimsenin katılamayacağı belirtilmiştir. Kurulun toplantı yeter sayısı altı, karar yeter sayısı ise beş olarak tespit edilmiş ve Kurul üyelerinin verecekleri kararlarda onları etkilememesi adına başkanın en son oy kullanması öngörülmüştür. Ayrıca, alınacak kararların tarafsızlık konusunda şüpheye yer bırakmaması bakımından, başkan ve üyeler, kendilerini, eşlerini, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın

hısımlarını ve evlatlıklarını ilgilendiren görüşmelerle ilgili toplantılara katılamamaktadırlar⁸⁶ (BEDKY md.6, md.14).

Toplantı neticesinde alınan kararlar tutanağa bağlanmakta ve karar yazılmaktadır. Alınan kararlarda, itirazın kayıt ve karar numarası, taraflar, varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları yahut ünvanları ve adresleri, raportörün ad ve soyadı, itirazın özeti, kararın dayandığı hukuki sebepler, kararın gerekçesi ve karar, kararın tarihi, kararı veren başkan ve üyelerin ad ve soyadları, imzaları ve varsa karşı oyları yer alır. Kararın birer örneği itiraz edene ve ilgili kurum ve kuruluşa gönderilmektedir (BEDKY md.16).

Kurul'a gönderilen bilgi veya belgeler ile Kurul tarafından edinilen görüş, değerlendirme ve incelemelerden gizlilik derecesi bulunanların korunmasında ve saklanmasında gizlilik ilkesine uyulur. Başkan ve üyeler ile bu bilgileri derleyen ve değerlendiren tüm personel gizlilik ilkesinin gereklerine uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülük görevden ayrılmadan sonra da devam eder. Kurul, alınan bilgi ve belgelerin gizliliğini korumak ve itiraz sonuçlandığında ilgili yerlere gizliliğini koruyarak teslim etmek zorundadır (BEDKY md.17).

aa. Kurul'a Başvuru

İdareden bilgi veya belge talebinde bulunmuş bir bireye, idare, BEHK md.11 gereği, on beş gün içinde talep etmiş olduğu bilgi veya belgeyi sağlamakla yükümlüdür. Ancak, bu süre bir defaya mahsus olmak ve ilgiliye bildirilmek şartıyla on beş gün uzatılabilir. On beş günün veyahut uzatılmış olması şartıyla otuz günün

⁸⁶ "...Üye...aynı zamanda itiraz eden olduğu için Toplantının bu gündem maddesi görüşülürken katılmamıştır...". 11.02.2005-2005/116.

sonunda, idare olumsuz bir cevap vermiş ise, kişi ister bu olumsuz cevaba karşı yargı yoluna başvurabilir, isterse de 14. madde ile kurulmuş olan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itirazda bulunabilir (md.13). Kurula başvuru idari yargıya başvuru süresini durdurmaktadır⁸⁷.

Bilgi edinme talebi reddedilmiş birey, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içerisinde Kurul'a itiraz edebilmektedir⁸⁸. İtirazın nasıl yapılabileceği BEHKY md.24'te düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre, itiraz yazılı olarak Kurul'a yapılacaktır. BEDK, almış olduğu bir ilke kararında elektronik posta(e-mail), faks gibi araçlarla Kurul'a yapılan itirazları kabul etmediğini belirtmiştir⁸⁹.

BEDK⁹⁰, kendisine yapılan itirazlar ile ilgili kararını otuz gün içerisinde vermek durumundadır (md.13). Otuz günlük süre itiraz dilekçesinin Kurul kayıtlarına girdiği günden itibaren başlamaktadır⁹¹ (BEDKY md.11). Kurul itiraz süresine ait

⁸⁷ Kurula başvuru, idarenin vermiş olduğu ret cevabına karşı dava açma süresini durdurmaktadır. Ancak, bireylerin menfaatleriyle alakadar olan olumlu veya olumsuz bir işlemi öğrenmek maksadıyla idareye başvuru da bulunmaları ve bu başvurunun reddedilmesi sonucunda da ret kararına karşı Kurul'a veyahut yargıya başvurmaları, ilk işlem açısından dava açma süresinin kaçmasına neden olabilmektedir. Bilgi edinme hakkının amaçlarından bir tanesinin idareyi denetlemek olduğu da göz önünde bulundurulursa, bireylerin yaptığı "denetim" sonucunda hukuka uygun olmadığını öğrendikleri işlem aleyhine yargıya başvurmamaları sonucunu doğurabilecek bu durum kanun koyucu tarafında dikkate alınmalıdır.

⁸⁸ Kurul, itiraz süresini hak düşürücü süre olarak değerlendirmektedir, bkz., 22.06.2005-2005/484.

⁸⁹ 06.04.2005-2005/3.

⁹⁰ BEHK'da 2005 tarihinde 5432 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce, sadece 16. ve 17. maddelerde öngörülen sebeplerle (devlet sırrı ve ülkenin ekonomik çıkarları) reddedilen başvurulara ilişkin olarak BEDK'na başvurulabiliyordu. Ancak, değişiklikle birlikte bilgi veya belge talebi herhangi bir nedenle reddedilen başvuru sahibi, isterse BEDK'na başvurabilmektedir. Söz konusu değişiklik, özellikle zaten dava yükü oldukça fazla olan idari yargının yükünü hafifletmesi bakımından kanaatimizce yerinde bir değişiklik olmuştur.

⁹¹ Nitekim Kurul, BEDKY yürürlüğe girmeden önce de kendisine yapılan başvurularda, dilekçenin Kurul kayıtlarına girdiği tarihin esas alınacağını hükme bağlamıştır., bkz., 11.02.2005-2005/88.

ilke kararı almış ve itiraz süresine ilişkin esasları belirlemiştir⁹². Bu kararda itiraz süresinin, tekrar mahiyetindeki bilgi edinme başvurularında ilk ret cevabının tebliğinden itibaren başladığı, doğrudan verilen veya posta ile gönderilen itiraz dilekçelerinin Kurul'a ilk ulaştığı tarihin itiraz tarihi sayılacağı ve ayrıca itiraz dilekçesinde tebellüğ tarihinin belirtilmemesi durumunda ret cevabı yazısının hazırlandığı tarihe yedi günlük tebligat süresinin eklenmesi gerektiği belirtilmiştir. Kurul ilke kararını bu şekilde belirlemekle birlikte zaman zaman ilke kararı ile uyuşmayan kararlar da vermiştir⁹³.

Kurul ile ilgili olarak doktrindeki diğer bir tartışma konusu, idare tarafından reddedilen bilgi edinme talepleri karşısında, kişilerin Kurul'a değil de doğrudan idari yargıya başvurmalarının, bir idari merci tecavüzüne yol açıp açmayacağıdır. Kanunun lafzından da anlaşılmaktadır ki, "... Kurula itiraz edebilir" ifadesiyle burada başvurusu reddedilen kişilere bir seçme hakkı tanınmıştır. Yani, başvurusu reddedilen kişi, isterse ret kararına karşı doğrudan doğruya idari yargıda iptal davası açabilir ve bu idari merci tecavüzüne yol açacak nitelikte bir başvuru olarak değerlendirilmez⁹⁴. İhtiyari başvuru ve zorunlu başvuru konusunu yakından ilgilendirmesi bakımından örnek olarak İYUK md.11 ve md.13 gösterilebilir. İYUK md. 11'de "... idari dava açma süresi içinde istenebilir" denilmekte ve BEHK daki düzenlemeye benzer bir şekilde ihtiyari bir yol olarak sunulmaktadır. Halbuki İYUK md. 13'te, "... haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir" demek suretiyle, bu yola başvurmanın bir zorunluluk olduğu vurgulanmıştır. Ancak, yukarıda da

⁹² 06.04.2005-2005/2.

⁹³ 04.10.2005-2005/704.

⁹⁴ Karşı görüş için bkz. **DEMİR**, a.g.m., s. 4.

değınildiği üzere, bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak özel ve uzmanlaşmış bir Kurul'un var olması ve idari yargının yükü de düşünöldüğünde bu Kurul'a başvurunun zorunlu tutulması kanun koyucu bakımından düşünölmeli gereken hususlardan bir tanesidir.

bb. Başvuruların Usul Yönünden İncelenmesi

Kurul'a yapılan itirazların esaslan incelenmesine geçilmeden önce, idari yargılama usulünde olduğu gibi itirazlar usul yönünden de incelenmektedir (BEDKY md.12). Usul yönünden yapılan inceleme sonucunda Kurul, ek süre verme, ret, yeniden gözden geçirme biçiminde kararlar verebilmektedir.

BEDKY'nin 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, Kurul'a yapılan itirazda, itiraz dilekçesinde aranan şartlar eksik ise, Kurul, eksikliklerin giderilmesi için başvuru sahibine on beş günlük süre tanımaktadır, on beş günlük sürede eksiklikler giderilemezse itirazın reddine karar vermektedir. İtiraz dilekçesine ilişkin koşullar Kanun'da ya da Yönetmelik'te açıkça düzenlenmiş değildir. Başvuranların itiraz dilekçesinde hangi unsurlara yer vermeleri gerektiğini bilmeleri itirazlarını sağlıklı bir biçimde yapabilmeleri açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan, söz konusu düzenleme daha açık ifadeler taşımalıdır ve bunun böyle olmamasını bir eksiklik olarak kabul etmek mümkündür. İtiraz dilekçesinde aranan şartların neler olduğu Kurul kararlarından hareketle tespit edilmeye çalışılacak olursa, itiraz, yazılı yapılmak zorunda olduğu için, itirazın kimin tarafından yapıldığının anlaşılabilir olması gerekmektedir. Ayrıca Kurul'un gerek ilke kararında gerekse diğer kararlarında belirttiği üzere, itiraz dilekçesinde ilgili kurum veya kuruluşa yapılan

bilgi edinme başvurusu ile bu kurum veya kuruluştan alınan yazılı cevabi yazının birer örneklerinin ve cevabi yazının tebellüğ tarihinin belirtilmesi gerekmektedir⁹⁵.

Kurul'un itirazları esastan incelemeye geçebilmesi için, ilgililerin, itiraz başvurusunda bulunmadan önce ya da itiraz hakkında henüz bir karar verilmeden önce yargı yoluna başvurmamış olmaları da gerekmektedir. Aksi halde Kurul itiraz başvurusunu işlemde kaldırmakta ve durumdan ilgiliyi haberdar etmektedir (BEDKY md.12/2). Kurul'un yine bu konuda vermiş olduğu kararlar da mevcuttur⁹⁶.

Mükerrer başvurular, itiraz başvurularının usulden reddini gerektiren diğer bir hususu oluşturmaktadır (BEDKY md.12/3)⁹⁷. Kurul'un bu yönde almış olduğu kararlar mevcuttur⁹⁸.

Peki kurum ve kuruluşlara mükerrer başvurular olması durumunda kurum ve kuruluşlar nasıl davranacak ve bu başvurular neticesinde olay Kurul'un önüne gelirse

⁹⁵ "İtiraz konusunun net olarak anlaşılabilmesi ve Kurulun sağlıklı karar alabilmesi için, itiraz dilekçesine ilgi tuttuğu ve fakat Kurula göndermediği kendi başvuru dilekçesi ile Bakanlığın gerekçeli red cevabını da içeren yazıların birer suretinin... yazılı olarak istenmesinin kabulüne", 31.08.2004-2004/54; "...İtiraz dilekçesi ve eklerinin incelenmesi neticesinde, İçişleri Bakanlığı'na yaptığı başvuru dilekçesinin suretinin dilekçe ekinde bulunmadığı tespit edildiğinden, işleme konulamadığının, ancak, eksik evrakı gönderdiği takdirde Kurulumuz itirazını değerlendireceğinin adı geçene üstyazı ile bildirilmesinin kabulüne...", 20.09.2004-2004/80; "...İtiraz başvurularının daha süratli ve sağlıklı karara bağlanabilmesi için itiraz dilekçelerinin, ilgili kurum veya kuruluşa yapılan bilgi edinme başvurusu ile bu kurum veya kuruluştan alınan cevabi yazının birer örneklerini ekinde içermesi ve cevabi yazının tebellüğ tarihinin belirtilmesi gerekmektedir...", 06.04.2005-2005/3.

⁹⁶ 07.12.2005-2005/837.

⁹⁷ BEDKY md.12/3: "Aynı kişi tarafından, aynı maddi ve hukukî sebebe dayanılarak yapılan ikinci itiraz incelenmeksizin reddedilir."

⁹⁸ "...yapılan başvuru neticesinde Kurulumuza itirazı üzerine 27/04/2005 tarihli ve 2005/277 sayılı Karar alınmış olduğundan aynı konularda yeniden karar alınmasına yer olmadığından, itirazının işbu kısımlarının REDDEDİLDİĞİNİN ...'ye bildirimisine", 18.05.2005-2005/335; "İtiraz sahibinin Sağlık Bakanlığına hitaplı 06/04/2005 tarihli bilgi edinme başvurusuna ilişkin olarak Kurulumuza 02/05/2005 tarihli dilekçesi ile itirazda bulunduğu ve Kurulumuzun itiraz hakkında 29/06/2005 tarih ve 2005/498 sayılı kararı aldığı görüldüğünden işbu başvurusu hakkında Kurulumuzca tekrar karar alınması gerek olmadığına", 04.10.2005-2005/702.

Kurul nasıl bir tutum içerisinde olacaktır? Bu durumu BEHKY'nın 18. maddesinin son fıkrası ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir⁹⁹. Kurum ve kuruluşlarca cevaplandırılmasına karşın aynı kişiler tarafından tekrar niteliğindeki başvuruların işleme konulmaması yönündeki kurum veya kuruluş kararlarını Kurul yerinde bulmuş ve bunlar neticesinde Kurul'a başvurulamayacağına karar vermiştir¹⁰⁰.

Ancak, eğer kurum veya kuruluşlar, mükerrer başvurulara cevap verirse bu durumda Kurul bu başvuruları inceleyecek midir? Her ne kadar tekrar mahiyetinde bir başvuru olsa da, yeni bir cevap mahiyetinde olduğu için Kurul'un bunları incelemesinin doğru olduğu düşünülebilir. Nitekim Kurul'un bu konuda vermiş olduğu kararlar mevcuttur¹⁰¹. Mükerrer başvurular hakkında son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, 3071 sayılı Kanun uyarınca yapılan başvurular daha sonra 4982

⁹⁹ Md. 18/8: "Daha önce cevaplandırıldığı halde aynı kişiler tarafından yapılan tekrar mahiyetindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvurular işleme konulmaz ve durum başvuru sahibine bildirilir".

¹⁰⁰ "...itiraz sahibinin 15/06/2005 tarihli bilgi edinme başvurusunda ise 19/05/2005 tarihli ve 24/05/2005 tarihli bilgi edinme başvurularında yer alan talepleri tekrarladığı görüldüğünden, işbu başvurusuna karşılık Rektörlüğün 01/07/2005 tarih ve 4714 sayılı yazısı ile verdiği " ... istemiş olduğunuz bilgi ve belgeler 10/06/2005 tarih ve 4125 sayılı yazımızla gönderilmiştir." cevabının Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinin son fıkrasında yer "Daha önce cevaplandırıldığı halde aynı kişiler tarafından yapılan tekrar mahiyetindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvurular işleme konulmaz ve durum başvuru sahibine bildirilir." hükmü çerçevesinde yerinde olduğuna ve yeni bir bilgi edinme başvurusuna ilişkin olmayan işbu cevaba karşı Kurulumuza itiraz edilemeyeceğinin", 19.10.2005-2005/722; "... e-posta başvurusunda yer alan Yeni Çamlıca Mahallesi ile ilgili olanlar hariç olmak üzere, diğer talep edilen bilgi ve belgelerin 03/02/2005 tarihli ve 2712 no'lu e-posta başvurusu ile talep ettiği bilgi ve belgelerle aynı olması nedeniyle...", 06.05.2005-2005/314.

¹⁰¹ "... Yönetmelik'in 18'inci maddesinin sonuncu fıkrası "Daha önce cevaplandırıldığı halde aynı kişiler tarafından yapılan tekrar mahiyetindeki başvurular ile soyut ve genel nitelikteki başvurular işleme konulmaz ve durum başvuru sahibine bildirilir" hükmünü amirdir. Fakat idarenin bu yolu takip etmeyerek başvuruyu işleme koyduğu ve başvuru sahibine cevap verdiği görülmektedir. Bu sebeple idarenin cevabının 4982 sayılı Kanun'a uygunluğunun denetlenerek başvuru sahibinin itirazı hakkında karar verilmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.", 22.06.2005-2005/484.

sayılı Kanun uyarınca yapılacak başvurular açısından mükerrer başvuru sayılmamaktadırlar¹⁰².

Kurul'un vermiş olduğu bir karara dayanak teşkil eden bilgi veya belgelerde herhangi bir eksiklik, sahtecilik ve benzeri bir durumun tespit edilmesi ya da esası etkileyecek yeni bir bilgi veya belgeye ulaşılması durumu da usul bakımından incelenmesi gereken konulardandır. Bu gibi durumlarda, tarafların Kurul'a başvurabilmeleri mümkündür (BEDKY m.12/4). Bu düzenleme ile, İYUK'un 53. maddesindeki yargılamanın yenilenmesine benzer bir müesseseye yer verilmiştir.

cc. Başvuruların Esas Yönünden İncelenmesi

Kurul'a yapılmış olan itiraz başvurusunda usul bakımından herhangi bir eksikliğin bulunmaması durumunda veya verilen süre içerisinde eksikliklerin giderilmesi durumunda, itirazın esastan incelenmesine geçilir (BEDKY md. 13). Kurul, dilekçenin Kurul kayıtlarına girdiği tarihten itibaren otuz iş günü içerisinde başvuruyu sonuçlandırılmak durumundadır (BEDKY md.13, BEHK md.13). Yani, görevlendirilen raportör tarafından başvurunun usul ve esas yönünden incelenmesinin beş iş günü içerisinde tamamlanması neticesinde, usul bakımından bir eksikliği bulunmayan itirazlar hakkında karar verilebilmesi için Kurul'un yirmi beş işgünlük bir süresi kalmaktadır. İtirazın esastan incelenmesi sırasında Kurul, bir veya birkaç üyeyi görevlendirerek gerekli gördüğü incelemelerin yapılmasını sağlama, komisyonlar ve çalışma grupları kurabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca

¹⁰² “Öte yandan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanundaki düzenlemeler ile 4982 sayılı Kanundaki bilgi ve belgeye ulaşım kapsam ve şartları farklı olduğundan, 3071 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan başvuruların, daha sonra 4982 sayılı Kanun kapsamında yapılacak olan başvurular bakımından tekerrüre esas teşkil etmesinin kabulü mümkün olmadığından anılan Kurumun bu husustaki ret gerekçesi yerinde görülmemiştir.”, 09.11.2005-2005/761.

Kurul'un gerekli görmesi halinde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilme yetkisi bulunmaktadır. Davet edilen ilgililerin bu davete uyma mecburiyeti vardır. Bunun yanı sıra, kurum ve kuruluşlar, Kurul'un istediği her türlü bilgi veya belgeyi gizli dahi olsa 15 iş günü içinde vermekle yükümlü tutulmuşlardır (BEDKY md.13, BEHK md.13). Ayrıca Kurul, gerekli görürse başvuru sahibi ile kurum veya kuruluşların, itiraz konusuyla ilgili yazılı veya şifahi görüşlerine başvurabilmekte, konuyla ilgili uzmanların görüşlerini alabilmekte ve diğer incelemelerde bulunabilmektedir. Görüldüğü üzere Kurul, itirazların incelenmesi ve bu sayede de bireylerin bilgi edinme haklarını tam manasıyla kullanabilmelerinin sağlanması maksadıyla birçok önemli yetkiyle donatılmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde Kurul tarafından itirazın haksız bulunması durumunda, yani, kurum veya kuruluşların ret gerekçelerinin kanunda sayılan istisnalar kapsamında olduğuna karar verilirse itiraz başvurusunun reddine, haklı bulunması halinde ise yani, kurum veya kuruluşların ret gerekçelerinin kanunda sayılan istisnalar kapsamında olmadığına karar verilirse, itiraz edenin itiraz konusu bilgi ve belgeye erişimine karar verilmektedir. Kurul, kararları aleyhine kendisine başvuru yapılan kurum ve kuruluşların nitelendirmeleriyle bağlı değildir. Başka bir ifadeyle kurum ve kuruluşların özellikle ret yanıtı verirken bilgi veya belgeleri belirli nitelendirmeler yaparak istisnalar kapsamında değerlendirmeleri Kurul için bir bağlayıcılık taşımamaktadır.

2. Yargı Yolu

BEDK, söz konusu hakkın kullanılabilmesi için oluşturulmuş bir denetim mekanizması olarak görev yapmaktadır. Ancak, bu hakkın etkin bir şekilde kullanılmasında en önemli denetim araçlarından biri de kişilere tanınan yargısal başvuru imkanıdır. BEHK’da, bireylere, başvurularının reddedilmesi halinde yargı yoluna başvurma hakkı açık bir şekilde tanınmamıştır. Ancak, bireylerin yargı yoluna başvurabilmeleri için bunun kanunda açıkça düzenlenmiş olma şartı aranmamaktadır. Netice itibarıyla, idarenin, bilgi edinme başvurularının reddine dair tesis etmiş olduğu her işlem, idari davaya konu olabilecek idari işlemdir. Anayasa’nın 125. maddesinin 1. fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir; yani, ret işlemlerinin dava konusu yapılabilmesi için bunun kanunda açıkça yazıyor olması şartı aranmamaktadır.

BEHK kapsamında, idareden bilgi veya belge talep etmiş olan kişilerin talepleri, zımni veya açık bir şekilde reddedilmiş ise, bu ret işlemine karşı idari yargıda iptal davası açılabilir¹⁰³. Daha önce de belirttiğimiz üzere, başvurusu reddedilenler isterlerse doğrudan doğruya idari yargıda dava açabilecekleri gibi, ilk önce BEDK’ya başvurup, Kurul’un kararından memnun olmazlarsa daha sonra idari yargıya başvurabilirler. Bilgi edinme taleplerinin reddine ilişkin işlemlerin yargısal denetime tabi tutulması, bireylere tanınmış olan bu hakkın etkili bir şekilde

¹⁰³ Eğer bir yabancı BEHK’nun 4. maddesindeki şartlara uygun olarak, bilgi edinme talebinde bulunmuş ve bu talep reddedilmiş ise, kendisine BEDK’na itiraz veya idari yargı yoluna başvurma hakkı, kanunda açıkça belirtilmemekle birlikte kanunun ruhu ve amacı doğrultusunda tanınmıştır. Dava açma hakkı, uluslararası hukukta yabancıya tanınması gereken önemli haklardan birisidir. Netice itibarıyla, yabancılara tanınmış olan tüm hak ve özgürlüklerin ihlallerinde, eğer yabancıya hak arama hürriyeti tanınmazsa, verilen diğer hak ve özgürlüklerin hiçbir önemi kalmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nde yabancıların dava açma hakkının temel dayanağı Anayasanın 36. maddesidir ve bu madde ile hak arama hürriyeti herkese tanınmıştır, dolayısıyla yabancılar da tıpkı vatandaşlar gibi bu haktan yararlanmaktadırlar. Ayrıntılı bilgi için bkz., **ÇALIŞKAN**, a.g.m., s. 487.

kullanılması için çok büyük önem taşımaktadır. Ancak, yargısal denetim sürecinin kendi içerisinde bazı sakıncaları da beraberinde getirip getirmediği konusu doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Özellikle yargılamanın açıklığı ilkesinin, kişilerin özel gizlilik alanlarını ihlal eder bir nitelik taşıdığı üzerinde durulmuştur¹⁰⁴. Şöyle ki, yargılama sürecine ilişkin kayıtların ve bilgilerin, yargılamanın açıklığı ilkesi gereği, dosyayla ilgisi olan kişilere açık olduğu, dolayısıyla, özel gizlilik alanını ihlal ettiği gerekçesiyle idare tarafından verilmeyen bilgilerin, konuyu yargıya taşıyanların bilgisine sunulacağı ve böylece gerek özel hayat gerekse ticari sır gibi gerçekten gizli kalması gereken birtakım bilgilerin, ilgili olmayan kişiler tarafından öğrenileceği, bunun da pek çok temel hak ve özgürlüğe müdahale anlamına geldiği belirtilmiştir¹⁰⁵. Ancak, bu endişeler çok da yerinde değildir. Çünkü, ilk bakışta durum böyle gibi gözükse de, yargılamanın açıklığı ilkesinden kastedilen tam anlamıyla bu değildir. Şu husus gözden kaçırılmamalıdır ki, mahkeme, idarenin bilgi edinme talebine karşılık olarak verdiği ret kararını incelerken, idareden talep edilen bilgi veya belgenin niteliğinin, kişilerin özel gizlilik alanlarını ihlal edip etmediğine, yani, özel gizlilik alanına ilişkin olup olmadığına karar verecektir¹⁰⁶. Başka bir ifadeyle, gerek mahkeme gerekse de idare, dava aşamasında talep edilen bilgilerin içeriğini dava dosyasına koyup davayı o şekilde yürütmeyeceklerdir. Daha açık olması bakımından örnek vermek gerekirse, Sağlık Bakanlığı'nın, Türkiye'deki AIDS hastalarının isim

¹⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. ÇOLAK, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...", s. 6-8.

¹⁰⁵ ÇOLAK, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...", s. 6.

¹⁰⁶ BEDK kararlarına da bakıldığında, Kurul'un bu şekilde bir değerlendirme üzerinden kararlarını verdiği görülmektedir.

listesinin talep edilmesi karşısında verdiği ret kararına karşı idari yargıya başvurulduğunda, mahkeme, “AIDS hastalarının isim listesinin” verilmesinin özel hayatın gizliliğini ihlal edip etmediğine karar verecektir. Aksi takdirde, idare, mahkemede yapacağı savunmada, “ X,Y,Z AIDS hastasıdır, o yüzden bunların isimlerinin verilmesi özel hayatın gizliliğini ihlal eder” gibi bir savunma yapmayacak veyahut mahkeme doğrudan isim listesini istemeyeceğinden bu liste dava dosyasında yer almayacak ve isimler üzerinden özel hayatın gizliliğinin ihlal edilip edilmediğine karar verilmeyecektir.

Kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları Kanun hükümlerine aykırı bir şekilde engellenirse ve bilgi edinmek amacıyla başvuruda bulunan kişiler, hizmetin gereği gibi işlemediğini ve bunun sonucunda da bir zarara uğradıklarını iddia ederlerse, söz konusu zararın giderilmesi için, iptal davasının yanı sıra, tazminat talebi ile idari yargıda tam yargı davası da açabilirler. Bu da karşımıza daha çok, idarenin talep edilen bilgiyi, haklı gerekçeleri olmadan vermemesi (hizmetin hiç işlememesi), tam ve doğru bir şekilde vermemesi (hizmetin kötü işlemesi) veya kanunda öngörülen süreden sonra vermesi (hizmetin geç işlemesi) şeklinde çıkmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BİLGİ EDİNME HAKKININ SINIRLARI

I. Genel Olarak

Temel hak ve özgürlüklerin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesinin sağlanması amacıyla özlerine dokunulmadan düzenlenmesi ve sınırlarının çizilmesi, kamusal çıkarlarla aralarında bir dengenin oluşturulması bakımından olanaklı ve hatta kimi zaman da zorunludur¹. Sınırlamalar, diğer birçok hak ve özgürlükte olduğu gibi, bilgi edinme hakkının da üzerinde en çok durulan konulardan biri olmuştur². Bu bağlamda, bilgi edinme hakkının yasal güvenceye kavuşturulması kadar, bu hakkın sınırlarının ne olduğunun bilinmesine de ihtiyaç vardır³. Birçok hak gibi, bilgi edinme hakkının da diğer haklarla çatıştığı, hukuken koruma altında bulunan bazı çıkarlarla ters düştüğü durumlar vardır⁴. Başka bir ifadeyle, şunu gözden kaçırmamak gerekmektedir ki, bireylerin bilgi edinme haklarının yanı sıra, kamunun hak ve özgürlükleri ile diğer bireylerin başka hak ve özgürlükleri de hukuk tarafından koruma altına alınmıştır. Bilgi edinme hakkında, bireylerin söz konusu bilgi ve belgeye ulaşmadaki yararı ile devletin ve kişilerin, bireysel yararları ile

¹ YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku ...”, s. 245.

² ACKERMAN- BALLESTEROS, a.g.m., s. 101.

³ Westin F., ALAN, *Privacy and Freedom*, New York, Atheneum, 1970, s.24.25; LEWIS, a.g.m., s. 4.

⁴ EKEN, “Bilgi Edinme Hakkı”, s. 66.

korunan hak ve özgürlükleri adil bir dengeye oturtulmalıdır. Karşı karşıya gelen ve yarışan yarar ve çıkarlar arasından hangisinin öncelik taşıdığına tespiti, hak ve özgürlüklerin yaşama geçirilmesi bakımından yaşamsal önem taşımaktadır⁵. Karşı karşıya kalınan hak ve özgürlüklerin çatışmasında hangi kriterlere göre nasıl bir tutum sergileneceğinin belirlenmemiş olması, ortaya çıkacak olan kargaşada hak ve özgürlüklerin kullanılmaması sonucunu doğurabilecektir⁶.

Bilgi edinme hakkını kullanmada bazı istisnaların öngörülmüş olması, aynı zamanda söz konusu hakkın dengeli bir biçimde kullanılabilmesiyle de yakından ilgilidir. Bilgi edinme hakkının sınırlarını bilmeyen bir birey, bu hakkı yaşama geçirme konusunda sıkıntı yaşayabilecek veya en azından bu hakkı etkili bir şekilde kullanamayabilecektir. Hakkın etkili ve amaçları doğrultusunda kullanılabilmesi açısından da, hakkın kapsamının bilinmesi önemlidir⁷.

Yukarıda saymış olduğumuz gerekçelerle, söz konusu hakkın kullanılmasına bazı istisnalar getirilmektedir. Her ülke, hak ve özgürlükleri sınırlamada kendi rejimini tayin etme hakkına sahiptir. Ancak, demokratik hukuk devletlerinde asıl olan, söz konusu bu istisnaların mutlaka bir sınırının olmasıdır. İnsan haklarına ilişkin uluslararası belgelerde de belli hakların kullanılmasına, bazı temel ölçütler esas alınarak birtakım sınırlamaların getirilebileceği düzenlenmiştir. Bu sayede de söz konusu hakların keyfi olarak sınırlandırılmasının önüne geçilmiş olmaktadır. BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Avrupa

⁵ Yararların tartılması ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Ahmet, KILIÇOĞLU, **Şeref ve Haysiyet ve Özel Yaşama Basın Yoluyla Saldırlardan Hukuksal Sorumluluk**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.496, Ankara, 1993, s.109-112.

⁶ N. İlker, ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Sınırlama Ölçütleri”, **e-akademi**, mayıs 2005, S. 39., s. 1.

⁷ **YERGÖK**, a.g.m., s. 16.

İnsan Hakları Sözleşmesi, bilgi edinme hakkına, demokratik bir toplumda, ulusal güvenliğin korunması, kamu düzeninin sağlanması, sağlığın veya ahlakın korunması ve başkalarının şöhret ve haklarının korunması amaçlarıyla istisnalar getirilebileceğini öngörmüşlerdir. Bilgi edinme hakkı konusunda ölçüt olarak alınabilecek temel belgelerin başında, üye ülkeler bakımından bağlayıcı nitelik taşımasına rağmen bu ülkelerdeki bilgi edinme kanunlarına asgari bir standart getirme gayesiyle, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2002 tarihinde aldığı 2002/2 Nolu tavsiye kararı gelmektedir. Tavsiye kararında, hangi gerekçelerle bilgi edinme hakkının kullanımına istisnalar getirilebileceği sayılmıştır. Ülkeler, gerek yönetim şekillerinden kaynaklı olsun, gerekse de kendilerine has bazı hassas konulardan dolayı olsun, birtakım istisnalar öngörebilmektedirler. Ancak, tavsiye kararı incelendiğinde görülmektedir ki, burada önemli olan husus, istisnaları belirlemede kullanılan temel ölçüttür. Bu ölçüt de kamu yararadır. Bu ölçütte önemli olan husus, bilgi edinme hakkı vasıtasıyla resmi belgelere ulaşmadaki kamu yararının, açıklanması durumunda ihlal edeceği ya da zarar vereceği diğer yarar ve çıkarlardan daha baskın olup olmadığıdır. Söz konusu hakkın kullanımını engelleyen sınırlamaların, bu ölçütten hareketle belirlenmesi, birçok sakıncayı ortadan kaldıracak niteliktedir. Ancak, bu ölçütün de sakıncaları yok değildir. Netice itibarıyla, bugüne kadar gerçekleşen birçok “bilgi gizleme”nin gerekçesi de, yine ölçüt olarak ortaya koyduğumuz kamu yararı olmuştur⁸. Bu bakımdan, “kamu yararı” ölçütünün takdirini kimin yapacağı sorunu ve bunu yapacak olan makamın bu ölçütü genişleterek söz konusu hakkı kullanılamaz hale getirme riski, bu ölçütün sakıncaları arasında sayılabilir. Söz konusu sakıncaların bazı önlemlerle minimuma indirilmesi

⁸ YAHYAĞLU, a.g.m., s. 147.

mümkündür. Öncelikle, istisnalar düzenlenirken, bu istisnaların oldukça net ve anlaşılır olması, muğlak ifadelerden kaçınılması gerekmektedir. Aksi takdirde, getirilmiş olan istisnalar, kişisel yoruma açık hale gelecek, bireylerin bu haktan yararlanmaları da idarede görev yapan şahısların yorumlarıyla sınırlı olacaktır. Ayrıca, bilgi ve belgenin talep edileceği idarenin, söz konusu istisnaları kolaylıkla değiştirme yetkisinin olmaması da alınabilecek önlemlerdendir. Aksi takdirde, istisna kapsamında yer alacak bilgi ve belgelerin hangileri olduğuna karar verme yetkisini idarenin takdirine bırakmak, aslında istisnaların içerisinde yer almaması gereken birtakım bilgi ve belgelerin de bu kategoriye dahil edilmesi sonucunu doğurma riski taşımaktadır. Bunu engellemenin yolu, söz konusu istisnaların Anayasa gibi hukuki açıdan zor değiştirilebilir metinlerde yer almasıdır.

Netice itibarıyla, kamu kaynaklarıyla üretilen ve hiçbir gizliliği olmayan bilgilere erişimin gereksiz yere kısıtlanmaması, bireylerin kendileriyle veyahut kamu ile ilgili bilgilere kolaylıkla ulaşımının sağlanması ve kamusal hizmet görmekle yükümlü kurum ve kuruluşların çalışmalarının izlenmesinin ve denetlenmesinin sağlanması ile bireylerin kendi hak ve özgürlüklerini koruması amaçlarını taşıyan bilgi edinme hakkının istisnaları, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda da yer almıştır. Kurum veya kuruluşlar talep edilen bilgi veya belgelerin Kanun'da sayılmış olan sınırlar kapsamına girip girmediklerini değerlendireceklerdir. Bu bağlamda öncelikle, hakkın kullanılmasında ve sınırlandırılmasında istenecek bilgi ve belgenin niteliği önem taşımaktadır. BEHK'nın 7. maddesinde bilgi edinme hakkına konu olacak bilgi ve belgenin niteliği belirtilmektedir. Buna göre, bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum veya kuruluşun elinde bulunan veya görevi gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalı, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma,

inceleme veya analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi ya da belgelere ilişkin olmamalıdır. Aksi takdirde kurum veya kuruluşlar bu nitelikteki başvuruları reddedebilmektedirler (md.7/2). Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki, söz konusu düzenleme neticesinde, BEHK'nın 5. maddesi ile bilgi verme yükümlülüğü altına sokulmuş olan kurum veya kuruluşlara, bu yükümlülüğü yerine getirip getirmeme konusunda bir takdir hakkı verilmiştir. Kurum veya kuruluşların, kendilerine bilgi edinme hakkı çerçevesinde yapılacak olan talepleri sırf bu gerekçeyle reddedebilecekleri noktası eleştirilerin hedefi olmuştur⁹. Netice itibarıyla, erişime açık olan hemen her bilgi ve belge için ilgili kurum veya kuruluşların kayıtlarında bir çalışma, araştırma ve/veya inceleme yapılacağı, bilgi veya belgelerin buldukları yerlerden bu suretle çıkartılarak başvuru sahiplerinin erişimine sunulması gerektiği bir gerçektir ve bu nitelikteki taleplerin reddedilmemesi gerekmektedir.

Nitekim Kurul da ayrı ve özel çalışmadan ne anlaşılması gerektiği hususuna kararıyla açıklık getirmeye çalışmıştır. Kurul'a göre, ayrı ve özel çalışma gerektirecek bilgi veya belgeler "... başvuru sahiplerince talep edilen ve 4982 sayılı Kanuna göre erişime açık bilgi ve belge niteliğinde olan her bilgi ve belge için de mutlaka ilgili kurum veya kuruluşun kayıtlarında bir çalışma, araştırma ve inceleme yapılarak bilgi ve belgelerin bulunduğu yerden çıkarılmasının ve başvuru sahibinin erişimine sunulmasının gerekeceği ancak bunun Kanunun 7' nci maddesinde belirtilen "çalışma, araştırma ya da analiz" den tamamen farklı olduğu, 7' nci madde de kastedilenin "talep edilen bilgi veya belgenin kurumun kayıtlarında mevcut olmayan ve mutlaka ayrı inceleme ya da analiz neticesinde üretilebilecek olan özel

⁹ YILDIRIM, İbrahim, a.g.m., s.93.

bir bilgi veya belgeler” dir¹⁰. Kurul söz konusu kararıyla, kendisine bilgi ve belge talebinde bulunan kuruluşların, söz konusu talepleri bu maddeyi geniş yorumlayarak reddetmelerinin önüne geçmek istemiştir¹¹. Ancak bu şekilde bir düzenlemeye yer verilmeseydi dahi, 7. maddenin birinci fıkrası ile, “kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi ve belge”nin istenebilmesine olanak tanınmıştır. Dolayısıyla, ikinci fıkrada bu şekilde sınırlayıcı bir hüküm olmasaydı bile kurum ve kuruluşların ellerinde olmayıp da üretmeleri istenen bilgi ve belgeler kapsam dışında sayılacaktı¹².

Ayrı ve özel bir çalışma gerektirecek taleplere¹³ ilişkin sınırlama yanında, istenecek bilgi veya belgenin niteliği yönünden Yönetmeliğin 12. maddesinde iki

¹⁰ 20.09.2004-2004/11; 26.04.2006-2006/290; 10.05.2006-2006/370; 10.05.2006-2006/383, 24.05.2006-2006/408; 24.05.2006-2006/423; 25.04.2006-2006/507.

¹¹ “...başvuru sahibinin yukarıda (2) numarada yer alan başvurusuyla talep etmiş olduğu bilgiler anılan Kurum kayıtlarında mevcut bilgilerden olduğundan, Kanunun 7 nci maddesi hükmünün söz konusu bilgilerin (sayılar itibariyle) erişime sunulmamasına gerekçe teşkil edemeyeceği...”, bkz., 26.04.2006-2006/290; “adı geçen Kurumda bulunan bir bilgi olup, bu bilginin verilmesi ayrı ve özel bir çalışma da gerektirmediğinden 4982 sayılı Kanunun “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 yükümlüdürler.” Amir hükmü gereğince bu bilgilerin başvuru sahibine verilmesi gerektiği...”, 07.06.2006-2006/453; 24.05.2006-2006/410.

¹² Avrupa Birliği Uyum komisyonu Raporunda da, 7. maddenin ikinci fıkrasının tasarıdan çıkarılması önergesi kabul edilmiş ve 7. madde bu şekilde kabul edilmiştir.(bkz. <http://www.belgenet.com/yasa/k4982-3.html>). Ancak kanunlaşma sürecinde 7. maddeye tekrar ikinci fıkra eklenmiştir.

¹³ Kurum ve kuruluşların zaman zaman bu madde bağlamında değerlendirdikleri hakkın kötüye kullanılması durumları da değinilmesi gereken bir diğer önemli konudur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Kemal, OĞUZMAN-Nami, BARLAS, **Medeni Hukuk**, Beta, İstanbul, 2005, s.187-198;Rona, SEROZAN, Medeni Hukuk, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2005, s. 42-48. Burada hakkın kötüye kullanılması durumlarının nasıl tespit edileceği ve Kurul’un bu gibi durumlarda nasıl bir tutum sergilediği önem taşımaktadır. Nihayetinde, 4982 sayılı Kanun’da, bilgi edinme hakkının sınırları tahdidi olarak sayılmış olup, bilgi edinme hakkının kötüye kullanılmasıyla ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir; bu da uygulamada birtakım sıkıntılara yol açmaktadır. Kurul bu gibi durumlarda 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 2. maddesinde düzenlenmiş olan, herkesin haklarını kullanırken dürüstlük kurallarına uyması gerektiği ve bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeninin korumayacağına dair hükmün, 4982 sayılı Kanun açısından da uygulama alanı bulacağı ve hakkın kötüye kullanılması hususunda bütün başvurularla birlikte her kurum ve kuruluşu kapsayacak somut ölçütlerin belirlenmesinin mümkün olmadığı, başvurularda hakkın kötüye kullanılması olup olmadığının tespit ve takdirinin ilgili kurum veya kuruluşça yapılması ve bu suretle uygulamaya gidilmesi gerektiği görüşündedir. Bkz., 15.03.2006-2006/143; 12.04.2006-2006/228; 26.04.2006-2006/303; 10.05.2006-2006/385; 22.06.2006-2006/549; 15.11.2006-2006/902.

ayrı sınırlama nedeni daha öngörölmüştür. Bunlardan ilki bilgi edinme talebinin, tamamlanmamış bir işleme ilişkin olmasıdır. Bu durumda kurum veya kuruluşlar bu yöndeki taleplere olumsuz cevap verebileceklerdir. Yönetmelik'te düzenlenen ikinci sınırlama nedeni ise, belli bir tarihte açıklanacağı, duyurulacağı önceden belirtilmiş olup, zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek veya kişisel menfaat temin etmek için kullanılabilir bilgi veya belgelerdir¹⁴.

Bilgi veya belgenin niteliği bakımından getirilen sınırlama nedenleri haricinde, Kanun, sistematik olmasa da kamusal gizlilik alanına ilişkin sınırlama nedenleri ve özel gizlilik alanına ilişkin sınırlama nedenleri getirmiştir. Özellikle, bilgi edinme taleplerinin, devletin ya da özel kişilerin, hukuken korunması gereken menfaatleriyle zama zaman çakışıyor olması, bu şekilde bir ayrıma gidilmesinin önemli bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel itibarıyla bilgiye erişimde ve bilgiye erişim sınırlarında, üzerinde durulan önemli konuların başında hep bu ikisi olagelmıştır¹⁵. Kanun'un öngörmüş olduğu istisnalardan, yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler kamusal gizlilik alanını, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, fikir ve sanat eserleri ise özel gizlilik alanını korumaya yönelik düzenlemelerdir. Bu bağlamda, bilgiye ulaşmadaki yarar ile çatışan bu iki farklı alan üzerinde durulacaktır.

¹⁴ Yönetmelik ile getirilmiş olan bu önemli istisnaların Kanun'da yer alması hem daha isabetli, hem de normlar hiyerarşisi bakımından yerinde bir düzenleme olacaktır.

¹⁵ STEELE, a.g.m., s. 18-19; BIRKINSHAW, a.g.m., s. 188; YERGÖK, a.g.m. s. 16.

II. Kamusal Gizlilik Alanı

Kamusal gizliliği zedeleyici bilgi ve belgelerin tespiti ve belirlenmesi, devletlerin, bireylere bilgi edinme hakkını tanıırken en zorlandığı ya da en çok çelişki içerisinde kaldığı alanların başında gelmektedir. Bir taraftan bilgi edinme hakkının tanınması ile denetlenebilen, hesap sorulabilen bir idare yaratılmak istenmesi, diğer taraftan ise, uzun süredir işlerin bireylerden gizli/kapalı bir şekilde yürütülmesinin daha doğru olduğuna inanmış ve bunların açıklanmasını devletin geleceğine ve güvenliğine tehdit olarak algılamış bir yönetim anlayışından sıyrılma isteği, söz konusu çelişkilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁶. Neticede, bilgi edinme hakkının gelişimi bahsinde de incelediğimiz üzere, devletler, bir nevi iktidar paylaşımı olarak gördükleri için, uzun yıllar boyunca haklı veya haksız bazı gerekçelerle bireylere, özellikle devlet ile ilgili olan kamusal bilgi ve belgeleri kapalı tutmuşlardır. Bilgi edinme hakkının bireylere tanınması ile bu alışkanlıktan vazgeçmek, devletler açısından çok da kolay olmamış, önceki anlayışın izlerini taşıyan bazı düzenlemeler zaman zaman yasalarda yer almıştır. Ancak, burada şunu da atlamamak gerekir ki, açıklığın esas alındığı demokratik bir toplumda, bilgi edinme hakkı kapsamında, kural olarak her türlü bilginin bireylerin erişimine açık olması istenen bir durumsa da, devletlerin de kamuoyuna açıklamaktan kaçındıkları birtakım bilgi ve belgeler bulunmaktadır. Devletin, çoğunlukla kurum ve kuruluşların karar alma mekanizmalarının işleyişini etkileyebilecek ya da öğrenilmesi halinde devletin güvenliğine ve bütünlüğüne bir tehdit oluşturabilecek bilgileri açıklamaması

¹⁶ Jane, KIRTLEY, “There They Go Again: In the Name of (surprise!) Security, the Government Blocks Access to Public Information”, **American Journalism Review**, Jan-Feb 2003, s. 58.

gerektiği kabul edilmektedir¹⁷. Kamu hukuku açısından da bakılacak olursa, idare içerisinde kararların sağlıklı bir şekilde alınabilmesi ve yürütülebilmesi, kamusal makamların işlerini görebilmeleri için belli bir derecede gizlilik ve mahremiyet, zaman zaman kaçınılmaz olabilmektedir¹⁸. Devleti denetleme ve hesap verebilirliği sağlama amacı ile de kullanılan bilgi edinme hakkı, ister istemez, devlet tarafından gizli kalması öngörülen kimi bilgileri hedef alacak ve kimi çıkarlarla çatışacaktır. İşte, 4982 sayılı Kanun da bu bağlamda, yönetim tarafından açıklanmaması gerektiğine inanılan bilgi ve belgeleri, başka bir ifadeyle, doğabilecek çatışmalı çıkar alanlarından kendisine göre korunması gereken kamusal gizlilik alanlarını, istisnalar getirerek koruma yoluna gitmiştir.

A. Kişinin Çalışma Hayatı ve Mesleki Onurunu Etkilemeyen Yargı Denetimi Dışında Kalan İşlemler

4982 sayılı Kanun’la bilgi edinme hakkına getirilen ilk sınırlama, yargı denetimi dışında kalan işlemlerle ilgilidir. 15. maddede yer alan düzenlemeye göre: *“Yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir. Bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz¹⁹”*

¹⁷ RICHARDSON, a.g.m., s. 45.

¹⁸ Ian, LEIGH, “Secrets of the Political Constitution”, *The Modern Law Review*, March 1999, Vol .62, s. 299-300.

¹⁹ Hükümet tasarısında madde düzenlemesi; “yargı denetimi dışında kalan işlemlerde bu Kanun hükümleri uygulanmaz.” şeklinde teklif edilmiş iken; Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nda bazı işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılması ile bu işlemler hakkında bilgi edinme hakkının kullanılmasının farklı şeyler olduğu, söz konusu işlemlerin yine yargı denetimi dışında kalabileceği, ancak, kişilerin bu işlemler hakkında bilgi edinmeleri yolunun kapatılmaması gerektiği, AB ülkelerinde bu tür bir sınırlama bulunmadığı görüşü ile maddenin çıkarılması kabul edilmiş, Adalet

Maddede yer alan düzenlemeden ortaya çıkan ilk sonuç, çalışma hayatını ve mesleki onuru etkilemeyen yargı denetimi dışından kalan işlemlere ilişkin bilgi edinme talebinde bulunulamayacağıdır.

Hukuk devletinin en önemli ilkelerinden birisi, idarenin faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun yargı denetimine tabi tutulmasıdır²⁰. İdarenin yargı denetimine tabi tutulması ile, hukuk devleti ilkesi gereğince hukuka aykırı eylem ve işlem yapmama yükümlülüğü altında bulunan idarenin hukuka bağlılığı etkili bir biçimde denetlenmiş olur ki, bu sayede bireyler idarenin kanunsuz veya keyfi davranışları karşısında bir koruma mekanizmasına sahip olurlar. Esasında, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması amacı taşıyan yargısal denetim dışında, bu amaca hizmet edecek başka yollar da söz konusudur. Kamuoyu denetimi, yasamanın denetimi, idarenin kendi içerisindeki denetimi bu yollara örnek olarak gösterilebilir. Ancak, bu yollar idare üzerinde her zaman bağımsız, tarafsız ve kararlarının bağlayıcılığı anayasal güvenceye alınmış mahkemelerce yapılan denetim kadar etkili olamamaktadır. Bu bakımdan idarenin yargısal denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez ilkelerinden birisidir.

İdarenin yargısal denetimi her ne kadar Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenmiş olan hukuk devleti ilkesinin ayrılmaz bir parçası gibi görünse ve yine buna ilişkin olarak Anayasamızın 125. maddesinde "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" dense de, Anayasamızda bu düzenlemelere ters

Komisyonunda yargı denetimi dışında kalan idari işlemlerden kişinin çalışma hayatını, mesleki geleceğini ve meslek onurunu etkileyebilecek nitelikte olanların bilgi edinme hakkı kapsamı içinde yer almasının uygun olacağı düşüncesiyle madde metni bugünkü düzenlemesine kavuşturulmuştur. Bkz. AKŞENER – ÇAKMAKÇI, a.g.e., s.146-147.

²⁰ GÜNDAY, a.g.e., s. 45.

birtakım kurallar yer almaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler (AY. md.125/2), Yüksek Askeri Şura kararları (AY. md.125/3), Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (AY. md.159/4), uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimi dışında bırakılabilmesi için yasama organına yetki verilmesi (AY. md.129/3), idarenin yargısal denetiminin istisnalarıdır.

İşte, yukarıda sayılmış olan işlemler açısından, kural olarak bilgi edinme hakkı söz konusu değildir. Ancak, yargı denetimi dışında kalan işlemler, kişilerin çalışma hayatlarını ve mesleki onurlarını ilgilendiren içerik taşıyorlarsa, bunlar için bireyler bilgi edinme başvurusunda bulunabilmektedirler. Yine de bu durum, söz konusu işlemlerin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmamaktadır. Bu da, kendisi hakkında yapılan işlemin tamamen hukuka aykırı olarak tesis edildiğini bilgi edinme hakkı aracılığı ile öğrenmiş olan bireyin, söz konusu bilgiyi öğrenmekle yetinmek zorunda kalması sonucunu doğuracaktır. Böylece, bilgi edinme hakkı ile devletin hukuka aykırı işlem yaptığını ortaya çıkaran bireylerin, başvurabilecekleri tek bir seçenek kalmaktadır. O da söz konusu aykırılığı paylaşabildikleri oranda kamuoyu ile paylaşmaktır. Konuyla ilgili olarak BEDK'nın önüne çok sayıda olay gitmiş²¹ ancak, bunların bir çoğu itiraz süresinin kaçırılması nedeniyle incelenememiştir.

İdarenin yargısal denetimine Anayasa tarafından bazı istisnaların getirildiği bir ortamda, söz konusu işlemlerden hiç olmazsa bazılarının bilgi edinme hakkının kapsamına girmesi, yerinde bir düzenleme olarak nitelendirilebilir. Yani, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olduğu yönündeki Anayasal ilkeye

²¹ Kararlar için bkz., 23.05.2005-2005/169; 23.05.2005-2005/170; 23.05.2005-2005/171; 23.05.2005-2005/172; 23.05.2005-2005/173; 23.05.2005-2005/174.

rağmen, kimi alanlarda yargı yolunun kapatılarak bireylerin güvencelerinin kısıtlanması karşısında, yargı yoluna başvuramayan kişilerin, hiç olmazsa konu hakkında bilgi edinme hakkına sahip olmaları, hukuk devletinin gelişmesi yönünde olumlu bir adım olarak görülmüştür²², ancak yine de, doktrinde bu konuda fikir birliği yoktur²³.

Söz konusu düzenleme, diğer maddelerdeki sınırlandırma gerekçelerinin aksine, bilgi edinme talebiyle ilgili bir uyuşmazlık olması halinde yargı yoluna gidilememesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki, kendisine bu madde kapsamında bilgi veya belge talebi ile başvuru ve Anayasa uyarınca işlemleri yargı denetimi dışında tutulan kurum ve kuruluşlar –özellikle HSYK ve YAŞ- bilgi edinme talebini herhangi bir gerekçeyle, zımnen veya açık bir şekilde reddederse, ilgilinin, BEDK'ya başvurmadan başka bir çaresi bulunmamaktadır. Çünkü, Anayasa'daki düzenleme uyarınca yargı denetimi dışında tutulan kurum ve kuruluşların yapmış oldukları işlemler yargı denetimine tabi değildir. Dolayısıyla, bilgi edinme talebine vermiş oldukları zımni veya açık ret kararları da, söz konusu kurum veya kuruluşların işlemlerinden olduğu için, bunlar aleyhine de yargı yoluna başvurmak mümkün

²² Metin, GÜNDAY, “1982 Anayasasına Göre İdari Yargının Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi** 1990, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1992, s. 139.

²³ Yaşamış, Kanun'a göre, yargı denetimi dışında kalan yönetsel işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanların kapsam dahilinde olmasının ve bu şekilde sağlanan bilgilerin işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmamasının Anayasal bakımdan doğru olmadığını ifade etmiştir. Yönetimin tüm eylem ve işlemlerini yargı denetimine açık tutan Anayasal hüküm ile yargılama yolunu tıkayan yasal düzenlemelerle ilgili Anayasa Mahkemesi kararları göz önüne alındığında, bu düzenlemenin Anayasa'ya uygun olmadığını söylemektedir. **YAŞAMIŞ**, a.g.m., s. 51. Ancak, bu görüşe katılmak mümkün görünmemektedir. Çünkü, Anayasa'da yargısal denetimi sınırlayan hükümler hali hazırda varken, kanunla bu hükümleri görmezden gelmek hukuki açıdan doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Söz konusu işlemler bakımından hem bilgi edinme hakkını sağlayan, hem de yargı yolunu açan bir düzenlemeye yer vermek, ideale ulaşılması bakımından yerinde bir düzenleme gibi gözükse de, Anayasa'da bunun aksi yönünde bir düzenleme var olduğu sürece böyle bir yorum doğru olmayacaktır. Kanun burada, “...bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz” demekle, Anayasa'da var olan düzenlemeye bir göndermede bulunmuştur. Yoksa, kanun ile burada ayrı bir yargı kısıntısı getirilmemiştir. Başka bir ifadeyle 4982 sayılı Kanun'da bu şekilde bir düzenleme olmasaydı bile, yine söz konusu işlemler hakkında bilgi edinilmesi, bunlara karşı yargı yolunun açılması sonucunu doğurmayacaktı.

değildir²⁴. Fakat burada şunu ayrıca belirtmek gerekir ki, her ne kadar kanun koyucu Anayasa uyarınca uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapayabilecek ise de, söz konusu cezalar nedeniyle yapılan bilgi edinme başvurularına verilen ret kararlarına karşı da yargı yolunun açık olduğu aşikardır.

B. Devlet Sırrı

BEHK, 16. madde ile devlet sırlarının korunmasına ilişkin bir istisna hükmü getirmiştir. Bilgi edinme hakkı açısından önemli bir sınırlama nedeni olan devlet sırrı kavramına geçmeden önce, sır kavramının bir tanımını vermek gerekir. Sır, bilme hakkı olan kişiler dışında kalanların bilgiye ulaşamaması anlamına gelmektedir²⁵.

Maddedeki devlet sırrına ilişkin düzenleme ise şu şekildedir:

“Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.”

Devlet sırrını ikiye ayırarak açıklamaya çalışan düzenleme, bilgi edinme hakkının önündeki en önemli engellerden olan “devlet sırrı” kavramının ne anlama geldiği konusunda net ve anlaşılır ifadeler taşımamaktadır. Anayasa’da bilgi edinme hakkının en önemli dayanaklarından olan ve düşünceyi açıklama ve yayma

²⁴ Bu durumun, pozitif metnin lafzına çok bağlı ve hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmayan bir yorum olduğu ileri sürülebilir. Anayasa’nın 159. ve 125. maddelerinin yargı kısıntısı getiren istisnai hükümler olduğu ve dar yorumlanmaları gerektiği bunun da hukuk devleti ilkesine daha uygun olacağı; Anayasa ile getirilen düzenlemenin amacının sadece, Anayasa’da sayılmış olan işlemlerle (örneğin: yargıların tayin, terfi, nakil, denetim ve disiplin gibi özlük işleri) ilgili olarak kesin karar veren bir kurum oluşturmak olduğu (Ergun, ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin, 7. baskı, Ankara, 2003, s. 360; Bülent, TANÖR-Necmi, YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, 4. baskı, İstanbul, 2002, s. 450), dolayısıyla bilgi edinme hakkı alanında yargı kısıntısının olmadığı da ileri sürülebilir.

²⁵ Süheyl, DONAY, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, İstanbul, 1978, s. 4; YILMAZ, a.g.e., s. 725; BAYRAKTAR, Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı, s. 10; ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...”, s. 3.

hürriyetini düzenleyen 26. maddede de “ Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması...” sözü edilen özgürlüğün sınırlandırılma nedenlerinden biri olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla, bir bilginin “devlet sırrı” olarak kabul edilebilmesi için, yasal bir zeminin olması ve usulüne göre belirlenmiş olması gerekmektedir. Ancak BEHK, tam olarak yasal bir zemin ya da bir usul öngörememektedir.

Bilgi edinme hakkının istisnalarından biri olarak sayılan devlet sırrı kavramının ne olduğunun daha iyi anlaşılması bakımından, mevzuatın geri kalan kısmına bakmak gerekirse, CMK'nun 47. maddesi²⁶ ile devlet sırrına bir tanımlama getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, söz konusu tanım BEHK'daki düzenlemeden farklı ifadeler taşımaktan uzaktır. Devlet sırrı kavramının ne anlam taşıdığı belirlenmesine yardımcı olması bakımından, nelerin devlet sırrı kavramının içinde yer aldığını belirten maddelere bakmakta fayda vardır. TCK md.326 ve md.327'de düzenlenmiş olan devlet sırlarının²⁷ yanı sıra, aynı kanunun 333. maddesindeki sınai nitelikli sırları ve 258. maddesindeki “göreve ilişkin sırrı” devlet sırrının içeriği olarak verebiliriz. Ayrıca, TCK haricinde İYUK md.20/3 de, devlet sırrının ne anlama geldiği konusunda “... istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleri ile birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise Başbakan veya ilgili bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir” demek suretiyle yol gösterici olmaktadır. Bu maddeler ışığında, yürürlükteki kanunlara göre devlet sırrının

²⁶ Md. 47: ... Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır.

²⁷ “devletin güvenliğine, iç ve dış siyasetine ilişkin bilgiler”

çerçevesi çizilmeye çalışılırsa; devletin güvenliğiyle, yüksek menfaatleriyle ya da yabancı devletlerle ilişkileriyle ilgili olan ve meşru surette elinde bulunduranlar dışındaki kimselerce öğrenilmesi istenilmeyen sırlar, devlet sırrıdır denilebilir²⁸. Bunlara, milli güvenlik, birlik ve bütünlük ile ilgili sırlar da dahildir (TCK md.326/1). Kanunlardaki düzenlemelere ve kanunlardan hareketle yapmış olduğumuz tanıma da bakıldığında görülmektedir ki, “devlet sırrı” kavramı yine de büyük ölçüde yoruma açıktır²⁹.

Hem mevzuattaki düzenlemelere getirilen bu tür eleştirilerin, hem de idarenin zaman zaman devlet sırrı kavramına sığınıp açıklığa perde çekmesinin önüne geçilmesinin bazı yolları mevcuttur. Bunların başında, devlet sırrını tanımlamada kullanılan unsurlarının sayısının azaltılması gelmektedir. Yani, Kanun’da sayılan unsurların sayısı azaltılmalı ve soyut olmaktan çıkarılıp olabildiğince somutlaştırılmalıdır³⁰. Devlet sırrını belirlemede kullanılan ölçüt olarak birçok ülke, dış güvenliğe ilişkin bilgi ve belgeleri kabul etmiştir³¹. Örneğin Almanya Ceza Kanunu devlet sırrını “... Federal Almanya Cumhuriyeti’nin dış güvenliğiyle ilgili her türlü tehlikeyi önlemek için bir yabancı güç açısından gizli kalması gereken olaylar” biçiminde tanımlayarak, devlet sırrı için dış güvenlik kriterini getirmiş ve

²⁸ Metin, FEYZİOĞLU, **Ceza Muhakemesi Hukukunda Tanıklık**, US-A Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 182.

²⁹ Dünyada bilgi edinme hakkına mevzuatında yer veren birçok ülke, tamamlayıcı bir nitelik taşıyan devlet sırrına ilişkin bir düzenlemeyi de beraberinde yürürlüğe koymuştur. Kanada bu ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., HAYWARD, Robert, “Federal Access and Privacy Legislation and the Public Archives of Canada”, **Archivair**, Summer 1984, s. 48.

³⁰ Hangi bilgi ve belgelerin devlet sırrı kapsamına gireceğinin kanunda sayma yoluyla belirtilmesi gerektiği de doktrinde ileri sürülmüştür. Bkz., **YILDIRIM, Ramazan**, “İdare Hukuku...”, s. 236-237.

³¹ Doktrinde sadece “milli savunma” ile ilgili bilgilerin devlet sırrı olarak kabul edilmesi gerektiğini belirten görüşler de mevcuttur. Bkz., **BAYRAKTAR**, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 115.

diğer başka bazı unsurlara yer vermemiştir. Keza, İspanya Ceza Kanunu da sadece ulusal savunmaya ilişkin bilgilerin devlet sırrına konu olacağını öngörmüştür³². Ayrıca, bir bilgi veya belgeyi kimlerin devlet sırrı kapsamına almaya yetkili olduğu açıkça belirlenmeli ve bu konuda idareye mümkün olduğunca takdir yetkisi tanınmamalıdır³³. Aksi takdirde, idarenin takdirine bırakılmış “sır” belirleme yetkisi iktidara, hukuka aykırı işlemleri “sır” olarak nitelemek hakkının tanınması anlamına gelir ki, bu da bireyin bilgi edinme hakkının “idari karar” ile sınırlandırılması demektir³⁴. Bunların yanı sıra, bir bilgi veya belgenin süresiz bir şekilde devlet sırrı olarak nitelendirilememesi de gerekmektedir. Zaman içerisinde devlet sırrı olma niteliğini kaybetmiş olan bilgilerin erişime açılması önem arz etmektedir. Bu da belirli bir süreliğine devlet sırrı olarak sınıflandırılan bilgi ve belgelerin sürenin dolmasıyla otomatik olarak erişime açılması, ya da onlara bu niteliği kazandıran kararın bir süre sonra tekrar gözden geçirilmesi ile olabilecektir.

BEDK önüne gelen bir itirazda, gizlilik dereceli ifadesinden bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olduğu gibi bir yorum çıkarılamayacağına karar vererek doğru bir tutum sergilemiş ve mümkün olduğunca kavramları somutlaştırma yoluna gitmiştir. Kurul, her gizlilik derecesi taşıyan bilgi ve belgenin değil, ancak Kanun’un 16. maddesinde yer alan, açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça

³² **BAYRAKTAR**, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 114.

³³ **AKILLIOĞLU**, “Yönetimde Açıklık...”, s. 808.

³⁴ **ÖZEK**, “Bilgilenme Hakkı ve Sınırları”, s. 70. Örneğin, İtalya’da bir bilgi veya belge Millet Meclisi’nin kararı ile devlet sırrı niteliğini kazanmaktadır. Bkz., **BAYRAKTAR**, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 116. Bu konuda başka bir örnek de bilgi edinme hakkını kabul eden ilk ülke olan İsveç’ten verilebilir. İsveç’te hükümet, belgelerin gizli tutulması konusunda karar verme yetkisine sahip değildir. Bu yetki münhasıran İsveç Parlamentosuna (Rickdag) aittir, bkz., <http://www.sweden.gov.se/sb/d/584> (erişim tarihi 12.11.2009).

zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan bilgilerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulması gerektiğine karar vermiş ve bu nedenle de, başvuru sahibinin talep ettiği mülakat notlarına ilişkin bilgilerin ise bu kapsamda değerlendirilemeyeceğini açıklamıştır. Bu sayede Kurul, idarenin gizlilik derecesi taşıyan her bilgi ve belgeyi bu kapsamda değerlendirmesinin bir anlamda önüne geçmiş ve uygulamada bilgi edinme hakkının işlerliğini sağlayıcı mahiyette bir yorum yapmıştır³⁵.

Kurul yine başka kararlarında da, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri'nin ve Milli Eğitim Müdürlüğü'nün kendi yaptıkları değerlendirmeler neticesinde gizli olduğuna karar verip bireylerin erişimine açmadıkları bilgilerin de, 16. madde kapsamına girmediğine ve kurum ve kuruluşların nitelendirmelerinin söz konusu bilgi ve belgeleri 16. madde kapsamına sokmak için yeterli olmadığına karar vermiştir³⁶. Kurum ve kuruluşların gizlilik dereceli her türlü bilgi ve belgeyi devlet sırrı kapsamında değerlendirip, bireylerin bilgi edinme taleplerini reddetme ihtimallerinin var olması dahi, nelerin devlet sırrı sayılıp sayılmayacağı hususunun mümkün olduğunca tereddüde yer vermeyecek şekilde düzenlenmesi zorunluluğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir.

³⁵ 20.12.2004-2004/236; 11.02.2005-2005/95.

³⁶ “...Başbakanlığa verilmiş olan dört adet görüşün (26/02/2003, 09/06/2003, 30/06/2003, 25/07/2003 tarihli görüşler) 4982 sayılı Kanunun 16 ncı maddesi kapsamında olmadığı değerlendirildiğinden, anılan tarihlerdeki 4 adet görüş belgesinin başvuru sahibinin erişimine sunulması gerektiğinin ...”, 07.06.2006-2006/447; “... Başvuru sahibinin talebinin Manisa İl Milli Eğitim Müdürlüğüne devlet sırrı ve kişisel mahremiyete giren bilgi gerekçeleriyle reddedildiği görülmektedir. Oysa ki merkez ve ilçe okullara vekaleten ve asaleten atanan okul müdür ve müdür yardımcılarının isimlerinin bu kapsamda değerlendirilmesine olanak bulunmadığı gibi, 4982 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde belirtilen şeffaf yönetim ilkesi de herhangi bir gizliliği bulunmayan bu tür bilgilerin kamuya açık tutulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle talep edilen bilgilerin mezkur sendikanın erişimine açılması gerektiğinin...”, 12.06.2006-2006/696.

İşte, bilgi edinme hakkının önemli bir istisnası olarak duran devlet sırrının, bilgi edinme hakkına yapılan haksız müdahalelerin “bahanesi” olarak kullanılma ihtimalinin ortadan kaldırılması ve bu kavramın açıklığa kavuşturulması amacıyla “Devlet Sırları Kanun Tasarısı” 26 Şubat 2007 tarihinde Bakanlar Kurulu toplantısında imzaya açılmıştır³⁷. Gerekçesinde, kamusal gizlilik kültürüne son vermek ve bilgi edinme hakkının önündeki engelleri kaldırmak düşüncesiyle hazırlandığı belirtilen tasarının 3. maddesi, devlet sırrının ne olduğuna açıklık getirmeye çalışmıştır. Buna göre, *“Devlet sırrı; açıklanması veya öğrenilmesi, Devletin 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”*. Tasarıyla getirilen tanım, CMK ve BEHK ile hemen hemen aynı ifadeleri ve aynı ölçütleri içermektedir. Burada şunu da belirtmek gerekmektedir ki, devlet sırrı gibi muğlak bir kavramın ne olduğunun anlaşılabilmesi maksadıyla iki kanun ve bir de kanun tasarısının olması, konunun aslında ne kadar önemli olduğunun çarpıcı bir göstergesidir. Kanun ve kanun tasarılarıyla getirilen ölçütlerin hemen hemen aynı ifadeleri içermesi, yasama organının söz konusu unsurları devlet sırrının ölçütleri olarak kabul ettiğini ortaya koymaktadır.

³⁷ 27 Şubat 2007 tarihli Sabah gazetesi. Tasarı ayrıca, 24 Nisan 2008 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Bkz., http://www.bilgiedinnehakki.org/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=13 (Erişim tarihi 24 Nisan 2008). Kanun tasarısı için bkz., <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0575.pdf> (Erişim tarihi 15.07.2008).

Tasarının 4. maddesi³⁸ ile devlet sırları haricinde BEHK'daki sınırlamalara paralel bir gizlilik alanı yaratılmıştır. Bu sayede, esas amacı devlet sırrının ne olduğunu ortaya koymak olan tasarı, devlet sırrını açıklamak bir yana, bilgi edinme hakkının karşısına “gizli” olarak kabul edilen bir alan yaratmıştır. Tasarının 6. maddesi ise, kamu kurum ve kuruluşlarının ellerindeki bilgi ve belgelerin, devlet sırrı niteliğinde olup olmayacağına karar verecek mercileri belirlemiştir³⁹. Tasarı uyarınca, devlet sırrının kurallara uygun olarak saptanması sürelidir. Tasarı'nın 7. maddesi “süre” başlığı altında bu hususu düzenlemektedir. Buna göre, devlet sırrı niteliği süreli veya süresiz olarak verilebilir. Süreli verilen gizlilik derecelerinin süreleri her bilgi ve belgenin üzerinde belirtilir ve bu süre yetmiş beş yılı geçemez. Devlet sırrı niteliği veya süreleri Devlet Sırrı Kurulu tarafından her zaman değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Süresi belirtilmeyen devlet sırrı niteliği on yılda

³⁸ Md. 4: Devlet sırrı niteliği taşımayıp da, açıklanması veya öğrenilmesi hâlinde ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, askerî hizmetlere, idarî soruşturmaya ve adlî soruşturma ve kovuşturmayaya zarar verebilecek nitelikteki veya yetkili makamlar tarafından gizlilik derecesi verilmiş bilgi ve belgeler, gizli bilgi ve belge olarak kabul edilir.

³⁹ Md. 6: (1) Bu Kanun hükümlerine göre bilgi ve belgelere devlet sırrı niteliğini verme yetkisi, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında; Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanlıkları müsteşarlarından oluşan Devlet Sırrı Kuruluna aittir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirilir. Kurul, Başbakanlık Müsteşarının daveti üzerine toplanır. Kurulun çalışma esas ve usulleri Kurulca belirlenir.

(2) Aşağıda belirtilen makam ve kurullar, kendi görev alanlarına ilişkin bilgi ve belgelerin devlet sırrı olarak belirlenmesini Kurula doğrudan teklif edebilirler:

a) Başbakan.

b) Genelkurmay Başkanı.

c) Bakanlar.

ç) Milli Güvenlik Kurulu.

(3) Diğer kamu kurum ve kuruluşları, kendi görev alanlarına giren bilgi ve belgelerin devlet sırrı olarak belirlenmesini bağlı, ilgili veya ilişkili buldukları bakanlıklar aracılığıyla Kurula teklif edebilirler.

(4) Cumhurbaşkanlığına ait bilgi ve belgelerin niteliğini Cumhurbaşkanı takdir eder.

(5) Kurulun bilgi ve belgelerin nitelenmesine ilişkin kararlarına karşı açılan davalarda nihai olarak görüş bildirmek üzere, Başbakanın başkanlığında; Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanlarından oluşan Devlet Sırrı Üst Kurulu kurulmuştur. Üst Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirilir. Üst Kurul, Başbakanın daveti üzerine toplanır. Üst Kurulun çalışma esas ve usulleri Kurulca belirlenir.

bir; on yıldan fazla süreli olanlar beş yıllık sürelerle gözden geçirilir. Süresiz devlet sırrı niteliğine sahip bilgi ve belgeler, Devlet Sırrı Kurulu tarafından aksi kararlaştırılmadıkça elli yıl sonra bu niteliklerini kaybeder. Tasarı yine, Devlet Sırrı Kurulu'nun kararlarına karşı açılacak olan davalarda nihai görüş bildirmek üzere Devlet Sırrı Üst Kurulu kurulmasını öngörmüştür. Açılan davalarda nihai görüş bildirmekten tam olarak neyin kastedildiği tasarıdan anlaşılacakla birlikte, bu şekilde bir Üst Kurul kurulacak ise, bunun yargı yoluna gidilmeden başvurulabilecek bağımsız bir kurul şeklinde olmasının daha uygun olacağı söylenebilir. Ayrıca, Tasarı uyarınca, Cumhurbaşkanı da, Cumhurbaşkanlığı'na ait olan bilgi ve belgeleri devlet sırrı olarak niteleyip nitelememekte serbesttir. Burada "Cumhurbaşkanlığı'na ait bilgi ve belgeler" ifadesi, anlaşılır olmaktan uzaktır. Netice itibarıyla, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin bir parçası olduğu düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı'nın imzacısı olduğu tüm belgeler Cumhurbaşkanlığı'na ait olan bilgi ve belge sayılıp devlet sırrı olarak nitelendirilebilecek midir? Ayrıca, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapmış olduğu işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olduğu da düşünülecek olursa, bu konuda Cumhurbaşkanı'na önemli bir yetki verilmiş olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Görüldüğü üzere, gerek yürürlükte bulunan mevzuat, gerekse Devlet Sırrarı Kanun Tasarısı "devlet sırrı"nı, bireyin neyi bilip neyi bilmemesi gerektiğini belirlemede, idarece arkasına sığınabileceği bir kavram haline getirme riski taşımaktadır. Bu risk, zaman zaman, ulusal savunmayla ve devletin yüksek menfaatleriyle ilgili olmayan bilgi ve belgelerin de "devlet sırrı" zırhının içine

alınabilmesi⁴⁰ ihtimalidir⁴¹. Ayrıca, tasarıda bu tür bilgi ve belgelere “devlet sırrı” niteliği kazandırma yetkisini denetleyecek mekanizmaya ilişkin bir düzenlemeye yer verilmesi yerinde olacaktır. Burada önemli olan, devlet sırrı ile açık, demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir idare temelinde hazırlanıp düzenlenmiş olan bilgi edinme hakkına çok ciddi ve önemli bir darbe vurulmasının önüne geçilmesidir.

C. Ülkenin Ekonomik Çıkarları

BEHK’da, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler de istisnalar arasında sayılmıştır. Md. 17’ye göre: *“Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.”*

Söz konusu düzenleme, dönemin hükümeti tarafından hazırlanan ilk tasarıya nazaran daha farklı ifadeler içermektedir. Maddenin ilk düzenlemesinde, “devletin ulusal politikasının yürütülmesine zarar verme” sınırlama nedeni olarak gösterilmekteydi. Ancak, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nun hazırlamış olduğu raporda, bu şekilde bir düzenlemenin, vatandaşların bilgi edinme hakkının özünü

⁴⁰ Lütfi, DURAN, “Devlet Sırrı”, 9 Şubat 1998 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s. 2, ÖZEK, “Bilgilenme Hakkı ve Sınırları”, s. 70.

⁴¹ Bu konuda medyaya yansımış bir olayı, çarpıcı bir örnek olması nedeniyle burada da belirtmek doğru olacaktır. Muteber Öğreten adlı bir şahıs 2004 tarihinde Türkiye'nin anti personel mayınlarla ilgili istatistiklerini sormuştur. Soru üzerine Genelkurmay'dan gelen yanıt, Türkiye'de muhtelif yerlerde, "ülke savunmasına yetecek miktarda" mayın bulunduğu olmuştur. Öğreten, yanıtın sorusunun karşılığı olmadığı savıyla, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na (BEDK) başvurmuş ancak BEDK da bu bilgilerin "devlet sırrı" olduğuna hükmetmiştir. Oysa ki Öğreten'in sormuş olduğu soruların cevapları, Türkiye'nin onayladığı Ottawa Sözleşmesi gereği Birleşmiş Milletlerin dönemlik raporunda yer alması gereken bilgilerden oluşmaktaydı ve BEDK'nun "açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek nitelikte devlet sırrı" saydığı bilgiler, Türkiye'nin sözleşme yükümlülüğü gereğince BM'ye sunmuş olduğu ve bütün dünyaya açıklanmış olan bilgileri kapsamaktaydı. Bkz., <http://www.sabah.com.tr/gnd113.html> http://www.bilgiedinnehakki.org/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=13, (26 Mart 2007 tarihli haber).

zedeleyecek genişlikte bir düzenleme olduğu, AB ülkelerinin mevzuatlarında bu sınırlama sebebinin “ülkenin ekonomik çıkarları” şeklinde olduğu ifade edilerek bu yönde değişiklik yapılması gerektiği belirtilmiştir⁴². Bu rapora dayanılarak, maddedeki sınırlama nedeni “ülkenin ekonomik çıkarları” olarak değiştirilmiştir. BEHKY’nin 28. maddesi ile de hüküm tekrar edilmiş, maddenin uygulanması ve esası hakkında yeni bir içerik getirilmemiştir.

Maddedeki düzenleme uyarınca, bilgi ve belgelerin sınırlama kapsamında olması için, açıklanması ya da zamanından önce açıklanması halinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar vermesi veya haksız rekabet ve kazanç sebep olması gerekmektedir. Ancak, düzenlemede yer alan, ülkenin ekonomik çıkarı, haksız rekabet ve haksız kazanç ibarelerinin tanımı yapılmamıştır⁴³. Bu bakımdan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, raporunda her ne kadar “ülkenin ekonomik çıkarı” kavramını ilk düzenlemeye göre daha net bir ifade olarak görmüşse de, bu kavram da çok anlaşılır bir kavram değildir. Özellikle ülkemizde “ülkenin ekonomik çıkarı” adı altında, hukuk devleti ilkesine aykırı işlem ve eylemlerde bulunulması bunun en önemli göstergesidir. Her ne kadar bilgi edinme hakkı ile doğrudan doğruya bir ilgisi olmasa da, Bergama olayı, bu konuyla ilgili çarpıcı bir örnek olması bakımından önem taşımaktadır. Çevre Bakanlığının, Eurogold firmasına siyanür kullanarak altın madeni işletme izni verilmesi yolundaki ÇED olumlu görüşünün iptali amacıyla, Bergamalı 652 yurttaş tarafından, 1994 yılında

⁴² AKŞENER – ÇAKMAKÇI, a.g.e., s. 151.

⁴³ 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da özellikle haksız rekabeti açıklamaya yönelik birtakım ifadeler yer almaktadır. Ayrıca, henüz tasarı halinde olan ve kanunlaşmayı bekleyen yeni Türk Ticaret Kanun Tasarısı’nda da yürürlükte bulunan kanununa nazaran haksız rekabetin ne olduğunu açıklamaya yönelik daha fazla düzenleme mevcuttur.

İzmir İdare Mahkemesi'nde dava açılmış, uzun zamana yayılan yargılama süreci sonunda da, davacı yöre yurttaşlarının istemleri, Danıştay 6. Dairesi'nin 13 Mayıs 1997 tarih ve 1996/5477 E-1997/2312 K. sayılı bozma kararı doğrultusunda, İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 15 Ekim 1997 tarih ve 1997/636-877 sayılı kararı ile kabul edilmiştir. Karar, Danıştay'ın denetiminden de geçerek kesinleşmiştir. Daha sonraki süreçte, alınmış olan karara uymak istemeyen dönemin hükümeti, bu kararı aşmak için, ilk olarak TÜBİTAK tarafından oluşturulan bir kurula rapor hazırlatmıştır. Söz konusu kurulun hazırladığı rapora dayanılarak, "... işletmenin faaliyeti halinde insan ve çevre sağlığı için oluşturabileceği risklerin kabul edilebilir seviyeye çekildiği" ileri sürülmüş ve "ülkenin ekonomik çıkarları" gerekçe gösterilerek, madenin faaliyetine olanak sağlanması yolunda Başbakanlık tarafından emir verilmiştir. Sadece bu örnek dahi "ülkenin ekonomik çıkarları" kavramının suiistimale çok fazla açık bir kavram olduğunu, bilgi edinme hakkı bir yana, bilgi edinme hakkının da dayanağı olan hukuk devleti ilkesinin çiğnenmesine kadar varabilecek bir uygulamanın gerekçesi olduğunu bizlere göstermektedir.

BEDK önüne gelen her itirazda ayrı bir değerlendirme yapmış ve yerinde bir yaklaşımla kurum ve kuruluşların nitelendirmeleriyle kendini bağlı tutmamıştır. BEDK'nın yine bu yönde almış olduğu bazı kararlar da mevcuttur. Kurul, Bergama altın madeni işletmesinin neden olduğu çevre kirliliğine ilişkin bilgilerin kamuyu yakından ilgilendiren ve açıklanması halinde devletin ekonomik menfaatlerine zarar verecek bilgiler kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir⁴⁴. Çevre

⁴⁴ "... talep çevre kirliliği açısından kamuyu yakından ilgilendiren ve açıklanması kamu yararı arz eden ne ticari sır kapsamında da ne de açıklanması halinde devletin ekonomik menfaatlerine zarar verecek bilgiler kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan bilgilere ilişkindir. Açıklanan gerekçeler

kirliliğine ilişkin bilgilerin, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bir bilgi olarak değerlendirilmemesi yerinde olmuştur. Kurul'un burada ülkenin ekonomik çıkarları ifadesini dar yorumladığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle Kurul, bilgi ve belgenin dolaylı ve kısmi olarak ülkenin ekonomik çıkarını etkilediğinin kabulü durumunu, istisna için yeterli görmemiştir. Nitekim, kanaatimizce de burada talep edilen bilgi, yürütülen faaliyetin doğrudan doğruya ekonomik bilgilerine ilişkin olmayıp, o çevrede hayatlarını sürdüren insanların yaşamlarını ilgilendiren sonuçlarıyla ilgilidir. Yine başka bir kararında Kurul, gemide kılavuz kaptan bulundurmaya ilişkin istatistiki bilgilerin, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verici nitelikte olduğu iddiasını yerinde bulmamış ve söz konusu bilgilerin erişime açılması gerektiğine karar vermiştir⁴⁵.

D. İstihbarata İlişkin Faaliyetler

BEHK'nın 18. maddesine göre, "*Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.*"

Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir."

BEHKY md. 29, istihbarat birimlerinde bulunan bilgi ve belgelerin, kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyici nitelikte olmasının yanı sıra, ilgisi

doğrultusunda talep edilen bilgilerin kurum kayıtlarında bulunanların ... üzere başvuru sahiplerine 4982 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin amir hükmü gereğince verilmesi gerektiğinin", 22.06.2005-2005/466; 15.06.2005-2005/438.

⁴⁵ 24.05.2006-2006/410; 29.06.2006-2006/550.

hakkında bir işleme dayanak teşkil etmek üzere işlenmiş veya değerlendirilmiş olmasını, bilgi edinme hakkından yararlanabilmek için şart olarak öngörmüştür. Kanun, bilgi edinme hakkından faydalanabilmek için böyle bir şart öngörmemişken, yönetmeliğin bu şekilde sınırlamayı genişleten bir düzenleme içermesi üzerinde durulması gereken konulardan bir tanesidir. Yönetmelik, bu düzenleme ile hakkın kullanım alanını sınırlamıştır ve bu haliyle de kanuna aykırılık taşımaktadır. Bu bakımdan söz konusu düzenlemenin bir an önce Kanun'la uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, çıkış amacı Kanun'un uygulanmasına dair usul ve esasları göstermek olan Yönetmelik, Kanun'un uygulanamaması sonucunu doğuracak birtakım icraatların yapılmasına izin verir nitelikte olacaktır.

İstihbarat, genel olarak, hemen veya gelecekte olması muhtemel gelişmelerde veya plan, politika veya hareketin saptanması ve yerine getirilmesinde, bir veya birden fazla ülkeyi ve bölgeyi ilgilendiren, elde edilebilir bütün bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi, analizi, birleştirilmesi veya yorumu olarak kabul edilmektedir⁴⁶.

İstihbarata ilişkin olarak, çalışma ve meslek yaşamını ilgilendirdiğinden hareketle bilgi ve belgelerin erişime açılması gerektiği yönünde Kurul'un vermiş olduğu kararlar mevcuttur. Buna göre BEDK, Uzman Jandarma Okulu'ndan ilişkin kesilmesine neden olan istihbarata ilişkin bilgi ve belgelerin⁴⁷, göreve başlatılmama nedeni olan güvenlik soruşturmasının, güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması

⁴⁶ Dictionary of United States Military Terms For Joint Usage, Joint Usage, Joint Chiefs of Staff, Jerrold L., WALDEN, "The EIA: A Study in The Arrogation of Administrative Powers", **The George Washington Law Review**, Vol. 39, Number 1, October 1970, s. 66. Nakleden: Tayfun, AKGÜNER, 1961Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul Üniversitesi, Yayın No: 3162, İstanbul, 1983, s. 137-138.

⁴⁷ 20.09.2004-2004/104.

sonuçlarının⁴⁸, tayine gerekçe oluşturan valilik yazısının, evrak kayıt biriminde çalıştırılma nedeni olan Değerlendirme Komisyonu Kararı ve olumsuz güvenlik soruşturmasının⁴⁹, Hava Astsubay Meslek Yüksek Okulu öğrencisi iken okula giriş koşullarını taşımadığından bahisle ilişkisi kesilen kişinin, okuldan çıkarılma ve hakkındaki güvenlik soruşturmasının olumsuz çıkma nedenlerinin neler olduğuna ilişkin bilgi ve belgelerin okulundan ilişkisinin kesilmesine neden oldukları göz önünde tutularak⁵⁰, başkaca bir istisnaya girmiyor ise, ilgili kişinin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olduğundan erişime açılması gerektiğine dair olumlu kararlar vermiştir.

E. İdari Soruşturma-Adli Soruşturma ve Kovuşturma

BEHK'nın 19. maddesi, *“Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;*

a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,

c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

⁴⁸ 22.06.2005-2005/485.

⁴⁹ 10.01.2005-2005/9.

⁵⁰ 21.03.2007-2007/236.

d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek,

bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır” diyerek, idari soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeleri bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutmuştur.

Bireylerin talep ettikleri bilgi ve belgelerin idari soruşturma dosyası içerisinde olması, taleplerin reddi için bir gerekçe oluşturmamaktadır. Yani talebin reddedilebilmesi için, 19. maddenin saymış olduğu istisnaların kapsamına girmesi gerekmektedir. Kurul’un yine bu yönde alınmış kararları da mevcuttur⁵¹. Kurul böylece, soruşturmaya ilişkin olmayan veya soruşturmaya ilişkin olsa bile maddede sayılan sakıncaları taşımayan bilgi ve belgelerin “idari soruşturma” bahanesiyle bilgi erişiminin engellenmesinin önünü kesmiştir.

İdari soruşturma devam ettiği sürece, söz konusu maddeye dayanılarak birtakım bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışında bırakılabilmektedir⁵². Ancak, idari soruşturma sona erdikten sonra başkaca herhangi

⁵¹ “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 19. maddesinde yer alan ifadeden idari soruşturmaya ilişkin bütün bilgi ve belgelerin değil ancak bu maddede sayılan sakıncaların açıklanması ya da zamanından önce açıklanması durumunda ortaya çıkabileceği bilgi ve belgelerin anlaşılması ve idarenin bu madde hükmüne dayanarak vermiş olduğu ret yanıtlarında yanıtın gerekçesini de bu hükme uygun olarak belirtmesi gerektiğine...” , 20.12.2004-200/211; “... bir soruşturma dosyası ile ilgili olmasının ya da bizatihi bir soruşturma dosyası olmasının 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 19 uncu maddesine göre reddini gerektirmeyeceği...”, 15.04.2005-2005/253; Aynı yönde kararlar için bkz., 31.01.2005-2005/7.

⁵² 18.08.2005-2005/582.

bir istisna maddesi söz konusu değilse, ilgili maddeye dayanılarak herhangi bir bilgi veya belgeye erişim engellenememektedir⁵³.

BEHK'nın 20. maddesi de, bilgi edinme hakkının istisnaları arasında yer alan adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgelerin neler olduğunu saymıştır.

Buna göre;

“Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

a) Suç işlenmesine yol açacak,

b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,

c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,

d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,

nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır⁵⁴.

⁵³ “... idarenin cevabi yazısında ilgili yönetmeliğin 30. maddesinin başlangıcını belirtmediği görülmektedir. Buna göre ‘Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idari soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde; kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak bilgi ve belgeler’ bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır. Dolayısıyla neticelenen bir idari soruşturmaya ilişkin bu hükmün ileri sürülebilmesi mümkün değildir. Ayrıca başvuru sahibinin kendisi hakkında sonuç doğuran bir idari soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgelere erişiminin kişilerin özel hayatına haksız bir müdahale oluşturabilmesi de söz konusu değildir. Kanun uyarınca başvuru sahibine talep etmiş olduğu bilgi ve belgelerin verilmesi gerekmektedir.”, 17.01.2005-2005/40; Diğer örnek kararlar için bkz., 06.12.2004-2004/201; 18.08.2005-2005/580; 18.08.2005-2005/581.

⁵⁴ Kurul hüküm doğrultusunda, mudi olan başvuranın talep ettiği ... Bankası raporunun halihazırda Cumhuriyet Başsavcılığınca yürütülen adli soruşturmaya ilişkin bir belge olması nedeniyle hazırlık soruşturması tamamlanana kadar gizli tutulması gerektiğine, 11.02.2005-2005/79; başvuran hakkında disiplin soruşturmasının yanı sıra adli soruşturmanın da yapılması nedeniyle, disiplin soruşturma

...”

CMK'nun 2. maddesinde, soruşturma ve kovuşturmanın tanımı yapılmıştır. Buna göre soruşturma, kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi ifade etmektedir. Kovuşturma ise, iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi ifade etmektedir. Buna göre, 20. maddedeki düzenleme yargı organlarının yargısal faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgeleri içermemektedir. Burada konusu edilen ve kapsam dışında bırakılmış olan bilgi ve belgeler, maddede belirtilen nitelikleri taşımakla birlikte, kurum ve kuruluşların ellerinde olan bilgi ve belgelerdir. Zaten, yargı organlarının yargısal faaliyetlerine ilişkin olan bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının konusunu oluşturmamaktadır⁵⁵. Hali hazırda maddenin ikinci fıkrasında, yargı ile ilgili işlemlerde uygulanan kanun hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir⁵⁶.

Ayrıca Kurul, üçüncü şahıslar hakkındaki idari ve adli soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgelerin ayrıca kişilerin özel hayatlarına haksız müdahale oluşturacak

raporu hazırlık soruşturması neticelenene kadar bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olması gerektiğine, 21.09.2005-2005/652; bir tutuklama kararı ya da takyidat olup olmadığına ilişkin bilgi ve dayanağını gösteren belgelerin kanun kapsamında olmadığına, 15.06.2005-2005/444, karar vermiştir.

⁵⁵ “İdari işlem ile yargısal işlem arasındaki nitelik farkı açık olduğundan, bu iki farklı işlemin farklı düzenlemelere tabi tutulması gerektiği hususunda tereddüt yoktur. Hele yargısal işlemlerin hususiyetleri göz önünde bulundurulduğunda bunun bir zaruret olduğu görülecektir. Dolayısıyla Kurulumuz haklı olarak önceki kararlarında bu ayrımı gözetmiş ve yargı organlarının yargısal faaliyetleriyle ilgili bilgi ve belge taleplerini 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamı dışında değerlendirmiştir. 4982 sayılı Kanunun 20 nci maddesinde düzenleme konusu yapılmış olan bilgi ve belgeler, yargı organlarının yargısal faaliyetleri ile ilgili talep edilebilecek bilgi ve belgeler olmayıp, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin olup diğer ilgili kurum ve kuruluşlardan talep edilmesi olası bilgi ve belgelerdir. Bununla birlikte yargı organlarının idari faaliyetleri ile ilgili olarak 4982 sayılı Kanunun kapsamında bilgi veya belge talep edilebileceği açıktır.”, 22.07.2005-2005/574.

⁵⁶ Bu konuda Kurul kararı için bkz.,01.11.2004-2004/165.

nitelikte olduğundan söz konusu bilgi ve belgelerin başvuru sahibine verilmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir⁵⁷.

20. maddede sayılmış olan ve yargılama sürecini etkileyecek olan bilgi ve belgelerin açıklanması yasağının, bilgi edinme hakkının bir istisnası olarak düzenlenmiş olması, bilgi edinme hakkı karşısında kişisel ve toplumsal yararın da korunmaya değer olduğu gerekçesine dayandırılmaktadır⁵⁸. Eğer talep edilen bilgi veya belge maddede sayılan sınırlama sebeplerinden bir veya birkaç tanesini içeriyorsa, bu durumda bireylerin bilgi edinme hakkından faydalanmaları söz konusu değildir.

F. Kurum İçi Düzenlemeler-Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu ve Tavsiyeler

BEHK'nın 25. maddesi, kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen, sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler ile ilgili bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulduğunu, ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının, bilgi edinme haklarının saklı olduğunu belirtmiştir⁵⁹.

İdarenin iç düzenine ilişkin işlemler, bir idari kuruluşun çalışmasına, işleyişine, verimliliğine yönelik, yer, zaman ve yöntem saptamayı amaçlayan

⁵⁷ 31.01.2005-2005/54.

⁵⁸ ÇOLAK, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...", s. 5. Bu yönde Kurul kararı için, 28.12.2005-2005/930.

⁵⁹ Md.25: "Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır."

işlemlerdir⁶⁰. Burada, bilgi edinme hakkına getirilmiş olan istisna, bilgi ve belgenin kamuoyunu ilgilendirmemesi ile ilgili, sınırlı bir istisnadır. Yani, eğer bilgi edinme başvurusuna konu olan bilgi veya belge kamuoyunu ilgilendiriyorsa, bu durumda kurum içi düzenleme olarak adlandırılrsa dahi, bilgi edinme hakkının kapsamı içerisinde olacaktır⁶¹. Bu noktada bilgi veya belgelerin kamuoyunu ilgilendirip ilgilendirmediğinin tespiti büyük önem arz etmektedir⁶². Bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemeler o kurumdaki çalışanları etkiler nitelikteyse, bu durumda da çalışanlar açısından bilgi edinme hakkının söz konusu olduğu, Kanun'daki düzenlemeden anlaşılmaktadır.

Nitekim, örneğin çalışanlara ait sicil işlemleri, kurum çalışanlarını etkileyen ve kurum içi düzenlemeler arasında yer alan işlemlerdir. BEHK'nın yürürlüğe girmesini takiben, bilgi edinme başvurularının önemli bir bölümü sicil belgelerine ilişkin yapılmış ve idare bu yöndeki başvurulara olumsuz yönde cevap vermiştir. Kurul, sicil işlemlerine ilişkin itiraz başvurularında, özlük dosyaları ve sicil raporlarının üçüncü kişilere karşı yine gizlilik prensibi içinde muhafaza edilmesi gerektiğine ancak ilgisine açık olduğuna karar vermiştir. Bunun yanı sıra, sicil dosyası kapsamında kabul edilen mülkiye müfettiş raporlarının da ilgili kamu görevlisine karşı açık olması gerektiğine karar vermiştir⁶³. Askeri Yüksek İdare

⁶⁰ Kemal, GÖZLER, **İdare Hukuku**, C.1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 607.

⁶¹ **DEMİR**, a.g.m., s. 4.

⁶² "...başvuruda talep edilen bilginin anılan Genel Müdürlüğün 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30 uncu maddesi kapsamında kaç kişi çalıştırdığı ile ilgili olduğu, bu bilginin ise kamuoyunu ilgilendirmeyen bir bilgi olarak 4982 sayılı Kanunun 25 inci maddesi kapsamında kurum içi düzenleme kabul edilmesinin yerinde olmadığı...", 07.12.2005-2005/882.

⁶³ "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 7., 26., 27. ve 28. maddeleri gereğince sicil raporlarının ilgiliye bildirilmesinin kanunen mümkün olmadığı" şeklindeki olumsuz cevap karşısında, "4982 sayılı

Mahkemesi de bir kararında, sicil not ortalaması ile ilgili bilginin tarafına verilmemesi işleminin iptali davasında, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca sicil notu ortalaması ile ilgili bilginin verilmemesi işleminin hukuka aykırı bulunması nedeniyle işlemin iptaline karar vermiştir⁶⁴. Madde düzenlemesinde hali hazırda kurum çalışanı olmayan kişilerin geçmiş yıllara ilişkin bilgi edinme başvurularına ilişkin bir ifadeye yer verilmemiştir. Kurul yerinde bir kararla bu kapsamdaki kişilerin çalıştığı yıllara ait bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamında

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanun'a aykırı hükümleri uygulanmaz." Amir hükmü karşısında, 4982 sayılı Kanun ile çelişen Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmasında özlük dosyaları ve sicil raporlarının üçüncü kişilere karşı yine gizlilik prensibi içinde muhafazası; fakat ilgili kamu görevlisine karşı 4982 sayılı Kanun çerçevesinde açık olması, talep edilen sicil raporlarının tasdikli birer suretinin adı geçene verilmesi gerektiği(ne)..." karar vermiştir. Kurul'un bu kararla ayrıca, 4982 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra bu Kanun'a aykırı gelen hükümlerin uygulanamayacağını bir kez daha vurgulaması önemlidir, 11.03.2005-2005/154. Aynı yönde kararlar için bkz., 0.07.2004-2004/28, 25.10.2004-2005/139, 01.11.2004-2004/166/167, 06.12.2004-2004/204, 20.12.2004-2004/212/226/230, 11.02.2005-2005/78; 10.01.2005-2005/12; 10.01.2005-2005/13; 14.11.2006-2007/42.

⁶⁴ "...Türk Silahlı Kuvvetleri sicil sisteminin dayanağı olan Kanunların hiçbirinde, personele verilen sicillerin ve sicil belgelerinin gizli olduğuna ilişkin açık bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Bu düzenlemelere, sicil sisteminin dayanağı olan Kanunlardaki genel atıflar sonucu çıkarılan ve sicil sistemine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren yönetmelik maddelerinde yer verildiği anlaşılmaktadır...Ayrıca bu hususu ilgilendiren bir diğer hüküm de 15 nci maddede getirilen "Yargı denetimi dışında kalan idari işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir." şeklindeki hükümdür. Kanun, bilgi edinme hakkı kapsamının istisnası olarak nitelendirdiği bir işlem grubunun dahi "kişileri ilgilendirmesi" halinde "ilgilisine açıklık" ilkesi gereğince Kanun kapsamına girdiğini açık olarak hükme bağlamış olmakla bu hüküm de, hakkındaki sicil notu ortalaması bilgisinin ilgilinin kendisine verilmesinin Kanuna uyan hukuki bir davranış olacağı sonucunu doğurmaktadır...", AYİM, KT 02.02.2006, E. 2005/1366, K. 2006/188. Ayrıca yine, TSK'da sivil memur olan kişi tarafından açılan sicil raporlarının verilmemesi işleminin iptali davasında AYİM, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nde sicil raporlarının gizli olduğuna dair hükümler düzenlenmiş ise de, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan hüküm karşısında, bu gizliliğin ancak üçüncü kişiler için geçerliliğini koruduğu, hakkında sicil raporu düzenlenen ilgili kurum çalışanının 4982 sayılı Kanun'un 15., 16. ve 25. maddeleri gereğince sicil raporlarına erişim hakkı bulunduğu karar vermiştir. Karara göre; "...Davalı İdare Türk Silahlı Kuvvetlerinin mevcut disiplin anlayışının sicil sisteminin tamamen açık olmasına izin vermediğini, bunun personel arasında gereksiz sürtüşmelere ve kırgınlıklara neden olabileceğini, sicil amirlerine karşı saygı ve güveni azaltacağını, sicil amirlerinde de çekingenlik yaratarak objektif değerlendirme yapmaktan uzaklaştrabileceğini, nihayet Türk Silahlı Kuvvetlerinin disiplin anlayışının zafiyete uğrayacağını ileri sürmüş ise de; 4982 Sayılı Kanunun "Kapsam" Başlıklı 2 nci maddesinde; "Bu Kanun, Kamu kurum ve kuruluşları ile Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır" amir hükmü karşısında, anılan Kanun hükümlerinin Türk Silahlı Kuvvetleri için de bağlayıcı olduğunda tereddüt bulunmamaktadır...", AYİM, KT 10.10.2007, E. 2007/28, K. 2007/1214.

olduğuna karar vermiřtir⁶⁵. Kurul'un, kurum içi düzenleme olmasına rağmen, kurum çalışanlarını ilgilendirmediği gerekçesiyle birtakım başvuruları reddettiği kararları da mevcuttur. Örneğin Kurul, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığından istenilen, "Lojmanlardan hangi şartlara sahip olanlar yararlanmaktadır? Lojmanlarda en uzun süredir oturan personel kaç yıldır lojmanda oturmaktadır?" bilgisinin, 4982 sayılı Kanununun 25. maddesinin "Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır." hükmü uyarınca reddedilmesine karar vermiřtir⁶⁶.

25. maddedeki istisna hükmüne paralel olarak, 26. maddede, kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere elde etmiş oldukları görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgelerin, kurum ve kuruluşlar tarafından aksi kararlaştırılmadığı sürece, bilgi edinme hakkının kapsamı dışında bulunacağı dzenlenmiřtir⁶⁷.

BEDK, itiraz başvurularını değerlendirirken öncelikle talep edilen belgelerin BEHK'da belirtilmiş olan bilgi ve belgelerden olup olmadığını belirlemektedir. Konuyla alakalı olarak önüne gelen bir itirazda Kurul, İçişleri Bakanlığı Emniyet

⁶⁵ 10.09.2004-2004/69.

⁶⁶ 16.04.2008-2008/378. BEDK diğer bazı kararlarında, Muğla Üniversitesi Rektörlüğü'nde askerlik görevini yapmadan çalışan memur sayısının ve çalıştıkları birimlerin bildirilmesini, Mersin Merkez ve Erdemli İlçesinde 2006-2007 Eğitim- ğretim Yılı içerisinde ataması gerçekleştirilen felsefe grubu ğretmenlerinin hizmet puanlarının istenilmesini 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun "Kurum içi düzenlemeler" başlıklı 25. maddesini gerekçe gösterilmek suretiyle reddetmiştir. Bkz., 06.02.2008-2008/110; 26.09.2007-2007/1015.

⁶⁷ Md.26: "Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadığıca bilgi edinme hakkı kapsamındadır.

Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbi, malı, hukuki 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 açıktır."

Genel Müdürlüğü'nden talep edilen belgenin Bakanlık faaliyetlerini yürütmek üzere elde edilmiş bir görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğinde olmadığı anlaşıldığından başvuru sahibine verilmesi gerektiğine karar vermiştir⁶⁸.

Kurul ayrıca, talep edilen görüşlerin kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil edip etmediği hususunu ise esastan değerlendirmektedir. Kurul bir kararında, jüri raporlarının başvuru sahibine verilmesi talebinin, BEHK'nın 26. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen "Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır." hükmü gerekçe gösterilerek reddedilemeyeceğine, BEHK'nın 26. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen "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 açıktır." hükmü uyarınca bilgi istemlerine açık olduğuna karar vermiştir⁶⁹.

Burada üzerinde durulması gereken husus, madde kapsamında bulunan bilgi ve belgelere erişim konusunun "aksi kararlaştırılmadığı takdirde" ifadesiyle kurum ve kuruluşların takdirine bırakılmış olmasıdır⁷⁰. Bu düzenleme, kurum ve kuruluşların, bilgi notu, teklif ve tavsiyeleri, hangi kriterlere göre ya da hangi ölçütler uyarınca bilgi edinme hakkının kapsamı dışında bırakabilecekleri sorusunu da

⁶⁸ 20.12.2004-2005/209.

⁶⁹ 17.01.2005-2005/29.

⁷⁰ Nitekim Yaşamış, böyle bir düzenlemeyle, madde kapsamına giren bilgi ve belgeleri edinme hakkının işlevsiz hale geleceğini savunmuştur. Bkz. YAŞAMIŞ, a.g.m., s. 72-73.

beraberinde getirmektedir. Madde, bu haliyle, hem eleştirilere, hem de idare tarafından suiistimal edilmeye açık bir düzenleme içermektedir.

G. Tavsiye ve Mütalaa Talepleri

BEHK, 27. maddesi ile, tavsiye ve mütalaa taleplerine ilişkin bir istisna hükmü öngörmüştür⁷¹. “Tavsiye” ve mütalaa talepleri”nden ne anlaşılması gerektiği hususu Kanun’da veya Yönetmelik’te açıkça düzenlenmemiş ve doktrinde bunlardan ne anlaşılması gerektiği konusunda birtakım tartışmalar olmuştur⁷².

Kurul’un ise, kayıtlara geçmiş mütalaa veya tavsiye niteliğindeki bilgi ve belgelerin, bilgi edinme hakkı kapsamında olduğu⁷³, talep edilen bilginin, kurumca oluşturulması gereken mütalaa veya tavsiye talebi olması halinde ise istisna kapsamında kabul edilmesi gerektiği, yani, bilgi edinme kapsamında bulunmadığı yönünde kararları mevcuttur⁷⁴.

⁷¹ Md.27: “Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır.”

⁷² Burada kanun koyucunun, hukuki etki doğurmayan işlemleri kastetmekte olduğu ileri sürülmüştür. **AKŞENER – ÇAKMAKÇI**, a.g.e., s. 171; Yusuf Solmaz, BALO, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları”, **İzmir Barosu Dergisi**, Y. 69, S. 3, Temmuz 2004, s. 27, nakleden: Kaya, a.g.e., s. 282.

⁷³ “...talep edilen soruşturma raporunun tavsiye veya mütalaa içeren görüşleri içermesinin bu rapora yönelik bilgi edinme talebinin mütalaa veya tavsiye talebi niteliğinde kabul edilmesini gerektirmeyeceği açıktır.”, bkz., 12.04.2006-2006/261.

⁷⁴ Örneğin Kurul, Çevre ve Orman Bakanlığının hayvan tedavi bakım merkezlerine uygun bakım merkezi var mıdır? Yoksa ne gibi çalışmalar yapılmıştır? Yok ise yasaya ve genelgelere uygun bir kısırlaştırma ve bakım merkezi oluşturulmaması sebepleriniz nelerdir? Sokak hayvanları için neler yapılmaktadır? 6 ay içindeki planlarınız nelerdir? Aşılama, kısırlaştırmaya başlamış kurum, kişi ya da kuruluşlarla görüşme yapılmış mıdır? Yapılmış ise sonuç ne olmuştur? Çevrenizde ne gibi bilgilendirme işlemleri yapılmıştır? Kontrol sonucu tespitler neler olmuştur, ruhsat verilmiş midir? Neler önerilmiştir? Türünden soruların tavsiye ve mütalaa talebi içerdiği gerekçesiyle 4982 sayılı Kanun kapsamından yapılacak herhangi bir işlem olmadığına hükmetmiştir, bkz., 12.04.2006-2006/249. Yine başka bir kararında, Uluslararası İlişkiler veya Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri mezunları ile Turizm İşletmecilik mezunu olarak arasında Gümrük Kanunu’nun 227/1-f maddesi bakımından ne tür bir farklılığın bulunduğu tarafına bildirilmesi talebinin tavsiye ve mütalaa içerdiğinin ilgiliye bildirilmesine karar vermiştir, bkz., 12.04.2006-2006/273. Bu yöndeki diğer Kurul kararları için bkz., 11.10.2004-2004/133, 11.02.2005-2005/103, 11.03.2005/151, 15.06.2002005/440, 22.06.2005-2005/472, 23.11.2005-2005/812, 29.06.2005-2005/514, 19.10.2005-

Bu şekilde bir düzenlemenin sınırlama sebepleri arasında yer almasındaki amaç, bilgi edinme taleplerinin muhatabı olan kamu kurum ve kuruluşlarının, bilgi edinme hakkının kullanımı vasıtasıyla bazı konularda bireylere hukuki görüş veren makamlar haline gelmesini engellemektir⁷⁵. Netice itibarıyla, bilgi edinme hakkındaki esas amaç, idarenin elinde tuttuğu bilgi ve belgelere bireylerin ulaşabilmesini sağlamaktır, yoksa, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını bireylere tavsiye ve mütalaa veren birimler haline dönüştürmek değildir.

H. Gizliliği Kaldırılan Bilgi ve Belgeler

BEHK md.28⁷⁶ ile artık gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanun'da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hale gelmiştir. Zira, gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkını sınırlayan, bilgi edinme hakkı açısından istisna teşkil eden bir durum değildir. BEDK da Kanun'un 9 ve 28. maddelerinde düzenlenen hükümlerin bilgi edinme hakkının istisnalarını kapsamadığı, söz konusu maddelerde yer alan gizlilik dereceli ifadesinden bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu anlamının çıkarılmayacağını, aynı Kanun'un 16. maddesinden açıkça anlaşılabilceği üzere bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin değil sadece açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet

2005/717, 21.09.2005-2005/ 656, 11.02.2005-2005/ 88; 11.03.2005-2005/153, 12.04.2006-2006/262, 12.04.2006-2006/264, 12.04.2006-2006/266.

⁷⁵ ÇOLAK, "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...", s. 6.

⁷⁶ Md.28: "Gizliliği kaldırılmış olan bilgi ve belgeler, bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hale gelir."

sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğunu kabul etmektedir⁷⁷. Konuyla ilişkili olarak Kurul bir kararında yardımcı doçentlik kadrosuna atanmaya dayanak oluşturan jüri raporlarının, gizlilik kaydı taşıyan belgelerin gizliliği kaldırılmadıkça bilgi edinme başvurularına açık olmadığı gerekçesiyle reddedilmesini BEHK'ya uygun bulmamıştır⁷⁸. Kurul, Kanun'da sayılan istisna hükümleri arasında doğrudan doğruya gizlilik kaydı taşıyan belgelerin bilgi edinme başvurularına açık olmadığına dair bir hükmün yer almadığını belirtmiştir. Ayrıca, gizli nitelikli bilgi ve belgelere ilişkin 16. maddede yer alan düzenlemede “*Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.*” demek suretiyle gizlilik dereceli belgelerden sadece açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı niteliğinde olanların bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olduğu belirtmiş ve gizlilik kaydının tek başına bilgi edinme başvurusunun reddedilmesi gerekçesi olarak kabul edilmediğini belirterek istisnanın kamu kurum ve kuruluşları tarafından bu yönde genişletilmesinin önüne geçmiştir.

⁷⁷ “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 9 ve 28 inci maddelerinde yer alan hükümlerinin bilgi edinme hakkının istisnalarını düzenlemediği söz konusu maddelerde yer alan gizlilik dereceli ifadesinden bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu anlamının çıkarılamayacağı aynı Kanun’un 16 ncı maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere bütün gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin değil sadece açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu...”, 20.12.2004-2004/232.

⁷⁸ 18.05.2005-2005/358.

III. Özel Gizlilik Alanı

Bilgi edinme hakkına getirilen sınırlamalar vasıtasıyla koruma altında tutulmaya çalışılan bir diğer alan da, özel gizlilik alanıdır⁷⁹. Çağdaş demokrasilerde, özgür haber ve bilgi dolaşımı sürecinde bilgiye ulaşma hakkı, demokratik sistemin sağlıklı işlerliğinin vazgeçilmez bir kuralı olarak kabul edilirken, kişilik hakları ile de kişinin özel yaşamının korunması ve kişiliğin geliştirilmesi amaçlanmaktadır⁸⁰.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 12. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. ve 10. maddeleri de, kişilik haklarını ve özel yaşamın dokunulmazlığını, demokrasinin vazgeçilmez öğeleri olarak görmektedirler.

Nitekim, tüm demokratik yasalarda, özellikle bilgi edinme hakkının ve haber verme görevinin sınırlandırılmasını haklı gösterecek belirli sayıdaki nedenlerden biri de kişilik haklarının korunmasıdır⁸¹.

Kişilik hakkı kavramının gelişimi, insan haklarının gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. 20. yüzyılın ilk yarısının sonlarında, totaliter rejimlerin bireyin karşısına devleti koymasının ardından ortaya çıkan sorunlar üzerine insan haklarına verilen önem artmıştır. Ancak, bu önemin ve bu yönde yapılan düzenlemelerin tek

⁷⁹ BIRKINSHAW, a.g.m., s. 193; RICHARDSON, a.g.m., s. 45; EKEN, "Bilgi Edinme Hakkı", s. 67.

⁸⁰ Craig D, FEISER, "Privatization and the Freedom of Information Act: An Analysis of Public Access to Private Entities Under Federal Law", **Federal Communications Law Journal**, Dec 1999, WALDEN - SAVAGE, a.g.m., s. 337; STEELE, a.g.m., s.17-18; EKEN, "Kamu Yönetiminde Gizlilik...", s. 29.

⁸¹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Çetin, ÖZEK, "Kitle İletişim Hukuku ve Özel Yaşam", **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, Der. Çetin Özek, İstanbul, 1999, s. 243; FEISER, a.g.m., s. 23.

amacı, bireyi devlete karşı korumak değildir⁸². Özellikle teknolojinin hızla gelişmesi, kişiliğin ve dolayısıyla kişilik haklarının kamu hukuku yanında özel hukukta da korunmasının gerekliliğini ortaya koymuştur⁸³. Bunun için de özellikle ceza kanunlarındaki düzenlemelerle korunan bireyin varlığının, özel hukukta da korunabilmesi için “kişilik hakkı” kavramı geliştirilmiştir.

“Kişilik hakkı”nı, kişinin, toplum içerisindeki saygınlığını ve kişiliğini serbestçe geliştirmesini temin eden öğelerin tümü üzerindeki hakları olarak tanımlamak mümkündür⁸⁴. Bu açıdan, kişinin onur ve saygınlığını yitirmesine neden olacak tüm saldırıları, kişilik hakkına saldırı olarak kabul etmek gerekecektir. Kişiyi kişi yapan değerlere karşı yapılabilecek saldırıların tümünün, bu çerçevede içerisinde düşünülmesi gerekmektedir. Kişilik hakkı tek ve bütün bir çerçeve hak olup, kişiye ilişkin haklar, değerler ve varlıklar bu bütünü oluşturur.

Özel yaşam ve özel yaşamın gizliliği de, çerçeve hak olan kişilik haklarının içerisinde yer almaktadır⁸⁵. Kişi, kendisini ilgilendiren bir olayın ya da bilginin başkası tarafından bilinmesini istemeyebilir. Bu nedenle, kişinin hayatının özelliğine ve gizliliğine müdahale, kural olarak hukuka aykırıdır⁸⁶. Özel yaşam, kişinin gizli

⁸² Sibel, ÖZEL, **Uluslararası Alanda Medya ve İnternette Kişilik Haklarının Korunması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 26.

⁸³ Erkan, KÜÇÜKGÜNGÖR, “Şeref, Haysiyet ve Özel Yaşamın Medya Araçlarıyla İhlali Halinde Hükmedilen Manevi Tazminat Miktarlarının Değerlendirilmesi”, **ABD**, Y. 55, 1998/2, s. 67; **WALDEN – SAVAGE**, a.g.m., s. 337-338.

⁸⁴ Gürsel, ÖNGÖREN, **Televizyon ve Radyoda Kişilik Haklarına Saldırlara Karşı Hukuki Başvuru Yolları**, Der Yayınları, İstanbul, 1996, s. 17; Erhan, GÜNAY, **Yayın Yoluyla Kişilik Haklarına Saldırı ve Basında Sorumluluk**, Seçkin, Ankara, 1999, s. 22-23; **ÖZEK**, “Kitle İletişim Hukuku...”, s. 245.

⁸⁵ Jonathan, COPER, “Özel ve Ailevi Yaşama Saygı”, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İdari Yargı, Türkiye Barolar Birliği Sempozyum**, Yayın no:97, Ankara, 2003, s. 118.

⁸⁶ **ÖNGÖREN**, Televizyon ve Radyoda..., s. 18.

tutmakta çıkarı bulunan hususlardır. Özel yaşamın gizliliğinin ihlali ise, kişinin belirtilen nitelikteki yaşamının gizlilik niteliğinin ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir⁸⁷.

Anayasa Mahkemesi de özel hayatın korunmasının her şeyden önce başkalarının gözleri önüne serilmemesi olduğunu, orada cereyan edenlerin yalnız kendisi veya kendisinin bilmesini izin verdiği kişiler tarafından bilinmesini isteme hakkının, kişinin temel haklarından birisi olduğunu, insanın mutluluğu için büyük önemi olan özel hayata saygı gösterilmesi hakkının, onun kişiliği için temel bir hak olup, yeteri kadar korunmadığı takdirde kişilerin ve dolayısıyla toplumun kendini huzurlu hissedip güven içinde yaşamasının mümkün olmadığını belirtmektedir⁸⁸.

Kişinin özel yaşamı, kamuya açık alan, özel alan ve gizlilik alanı olmak üzere üç bölüme ayrılır⁸⁹. Bu üçlü ayrımında yer alan, özel ve gizli hayat, kişiliğin bir yansıması olarak kişilik hakkına dahildir ve bu sebeple korunmaya layık bir nitelik taşımaktadır. Özel yaşamın koruma alanları, koruma araçları ve ilkeleri, ayrıca sınırlama ve yaptırımlar, bu özgürlüğün çok yönlülüğünü ve karmaşıklığını gösteren öğelerdir⁹⁰. Özel yaşamın korunması hakkında Anayasada da bazı düzenlemeler mevcuttur. (Ay. md.17, 20, 21,22). Ayrıca, Türk Medeni Kanunu'nun 24 ve 25. maddeleri, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kısmının dokuzuncu bölümü özel yaşamın korunmasına ilişkin kurallar içermektedir.

⁸⁷ MİCHAEL, a.g.m., s. 267.

⁸⁸ E. 1986/24, K. 1987/8, AMKD, S. 23, s. 183.

⁸⁹ ÖZEK, "Kitle İletişim Hukuku...", s. 245; ÖNGÖREN, Televizyon ve Radyoda..., s. 18.

⁹⁰ KABOĞLU, a.g.e., s. 291.

A. Özel Yaşamın Gizliliği

Özel yaşamın gizliliği ile bilgi edinme hakkı, zaman zaman karşı karşıya gelebilmekte ve bunlar arasında bir çatışma yaşanabilmektedir. İşte, ortaya çıkan bu çatışmanın önlenmesi amacıyla, özel yaşamın gizliliği, bilgi edinme hakkının bir istisnası olarak BEHK’da yer almıştır. Buna göre:

“Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

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 açıklanabilir.”

Gerek kendi mevzuatımızda, gerekse de uluslararası metinlerde, özel yaşamın ne olduğuna dair bir tanım bulunmamaktadır⁹¹. Ancak, 4982 sayılı BEHK’da, özel yaşamın gizliliğine müdahale sayılabilecek alanlar sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Özellikle bilgisayar teknolojisindeki gelişmeler, kişiler hakkındaki bilgilerin çok kolay bir şekilde işleme tabi tutulması konusunda hem devlete hem de özel kuruluşlara çok büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Bu yolla milyonlarca kişinin en mahrem bilgilerini saklayan verilerin amaç dışı kullanılması gibi bir sorun ortaya

⁹¹ Dinamik ve sürekli gelişen bir kavramın sınırlarının kanun tarafından belirlenmesinin, bir süre sonra söz konusu kavramın kapsamının sınırlandırılmasına neden olacağı da doktrinde ileri sürülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz., Stephen T., MARGULIS, “Privacy as a Social Issue and Behavioral Concept”, **Journal of Social Issues**, 2003, Vol. 59, No.2, s. 244; İNAL, “Bilgi Edinme Hakkı...” s. 18.

çıkmaktadır. Bu, daha da ileri giderek, kişiler arasında ayrımcılık yapılması gibi tehlikeleri beraberinde getirmekte, ayrıca, her bireyin hakkı olan unutulma hakkını da bir anlamda ortadan kaldırmaktadır. Bu ve bunun gibi sorunların çözümü zor olsa da, özel yaşamın gizliliği hususunun hukuksal bir düzenlemeye tabi tutulması ihtiyacı vardır. Bunun için henüz bir tasarı halinde olan “Kişisel Verilerin Korunması Kanunu” nun “Özel Niteliği Olan Kişisel Veriler” başlıklı 7. maddesi önem arz etmektedir⁹². Bu maddeye göre:

“Kişilerin ırk, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep veya diğer inançları; dernek, vakıf ve sendika üyeliği, sağlık ve özel yaşamları ve her türlü mahkûmiyetleri ile ilgili kişisel veriler işlenemez

...”

Bu düzenlemeler bağlamında, gerek Kurul gerekse mahkemeler, önlerine gelen uyuşmazlıklarla ilgili karar verirken, iki ölçütü kullanmalıdırlar. Bunlardan ilki, özel yaşamın ve kapsamının ne olduğu, ikincisi de özel yaşam ile bireyin bilgi edinme hakkından hangisinin duruma göre “üstün değer” taşıdığına tespitidir. Yani, bilgi edinme hakkının özel yaşamın gizliliği karşısında “üstün bir değer” taşıyıp taşımadığına karar vereceklerdir⁹³. Bilgi edinme hakkı ile özel yaşamın gizliliği arasındaki çatışmanın kaynağı, bireylerin bilgi edinme hakkının mı, yoksa özel yaşamın gizliliğinin mi hukuksal korunmaya değer olduğu sorusudur⁹⁴. Daha açık

⁹² Kişisel veri ile ilgili bkz., s. 71.

⁹³ **BIRKINSHAW**, a.g.m., s. 193.

⁹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz., Elizabeth Paton, SİMPSON, “Private Circles and Public Squares: Invasion of Privacy By the Publication of Private Facts”, **The Modern Law Review**, May 1998, Vol. 61, s. 321; **MİCHAEL**, a.g.m., s. 266.

olması bakımından bu çatışma şu şekilde açıklanabilir: Kişinin özel yaşamına ilişkin bilgilerin, bilgi edinme hakkı aracılığıyla üçüncü kişilere verilmesi ve bu yolla bilgilerin kitle iletişim araçlarıyla kamuoyuna duyurulması, kişilik haklarına aykırı olacaktır. Buna karşılık, bilgi, kişinin özel yaşamını ilgilendirdiği için, bilgi talebi reddedilen kişinin, bilgi edinme hakkı engellenmiş olacaktır⁹⁵. Görüldüğü üzere, bu haklardan birinin kullanılması, diğerinin ihlal edilebilmesi gibi bir sonuç doğurabilecektir⁹⁶.

Kurul'un bu ayırım temelinde bazı kararları mevcuttur. Öncelikle, bir bilgi veya belgenin istisna kapsamından değerlendirilebilmesi için öncelikle özel yaşama ilişkin olması gerekmektedir. Çalışma koşullarına ait kamusal yaşama ilişkin bilgiler bu kapsamda bulunmamaktadır. Kurul'a göre profesörlük kadrosuna atanamamış olan başvuranın talep ettiği profesörlük kadrosuna ataması yapılan diğer adaya ait jüri raporu, çalışma hayatını etkileyen bir idari işleme dayanak teşkil etmiş olması ve düzenlendiği kişinin yürüttüğü kamu hizmetine, akademik ve sanatsal çalışmalarına ilişkin değerlendirmeleri içermesi sebebiyle, özel hayatın gizliliği kapsamında değildir⁹⁷. Ayrıca, üçüncü kişilere ait, doçentlik sınavı jüri listesinin⁹⁸, yardımcı doçentlik kadrosuna yeniden atanmaya ilişkin jüri raporlarının⁹⁹, düzenli şekilde

⁹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz., **KILIÇOĞLU**, a.g.e., s.110.

⁹⁶ Söz konusu düzenlemenin, başvuru sahibine ait özel yaşama ilişkin bilgi ve belgelerin ilgili kişilere verilmesinin özel yaşamın gizliliği ilkesine bir müdahale niteliği taşımadığını da belirtmemiz gerekmektedir. Bu konudaki BEDK kararları için bkz., 25.10.2004-2004/139, 25.10.2004-2004/141, 1.11.2004-2004-174, 5.7.2004-2004/28, 22.11.2004-2004/182; 19.07.2004-2004/40; 10.09.2004-2004/62; 11.10.2004-2004/133;11.10.2004-2004/135. Bu konuda verilmiş olan mahkeme kararı için bkz., Ankara 8. İdare Mahkemesi, E.2005/54, K.2006/1151.

⁹⁷ 01.06.2005-2005/409.

⁹⁸ 17.01.2005-2005/ 38; 25.10.2004, 2005/140.

⁹⁹ 25.10.2004- 2004/140.

aylık döner sermaye alan akademik ve idari personele ait ücret bordrolarının¹⁰⁰ kamusal bilgi olması ayrıca kişilerin özel hayatına ve mesleki değerlerine haksız müdahale oluşturacak nitelikte bilgi ve belgelerden olmaması nedeniyle erişime açılması gerekmektedir. Ataşe yardımcısı adayı olan başvurana, talep ettiği ataşe yardımcılarının seçildiği komisyon kararlarının¹⁰¹ kamusal işlemlere ilişkin kamusal nitelikte bilgiler olması nedeniyle verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, idari soruşturmalara ilişkin bilgilerin soruşturma ile ilgili olmayan üçüncü şahıslara verilmesi; ancak kişisel haklarını çok yakından ilgilendirmesi veya yönetimde şeffaflığın sağlanması bakımından kamuoyunu ilgilendiren çeşitli ihmallerin, kusurların veya suçların ortaya çıkmasını sağlayabilecek nitelikte olması sonucu kamu yararını barındırması durumlarında mümkündür¹⁰².

B. Haberleşmenin Gizliliği

BEHK’nda, bilgi edinme hakkının istisnalarından bir diğeri haberleşmenin gizliliğini ortadan kaldıran bilgi ve belgelerdir. Md. 22’ye göre: “*Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi ve belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır*”.

Haberleşmenin gizliliği hakkı da, kişinin özel hayatının alanı içerisinde yer alan unsurlardandır¹⁰³. Çünkü, haberleşmede kural, kişilerin dilediği kimselerle dilediği biçimde haberleşmesinin engellenmemesi ve bu haberleşmelerin, ilgililerin

¹⁰⁰ 20.12.2004-2004/ 217.

¹⁰¹ “... ilişkin bilgilerin, özel hayatın gizliliği kapsamında kabul edilemeyeceği ve kamusal işlemlere ilişkin kamusal nitelikte bilgiler olması nedenleriyle başvuru sahibine verilmesinde ... mesleki hayatına haksız müdahale sonucunun doğması söz konusu olmadığı değerlendirildiğinden başvuru sahibine verilmesi gerektiğinin”, 06.05.2005-2005/ 328.

¹⁰² 11.03.2005-2005/ 141; 11.02.2005-2005/ 76.

¹⁰³ İNAL, a.g.m., s. 22.

izin ve onayı olmadıkça üçüncü kişilerin müdahalesinden korunmasıdır¹⁰⁴. Bu bakımdan haberleşmenin gizliliği ilkesinin özel hayatın koruma alanı içerisinde olduğu varsayılır. Ancak, BEHK, burada özel bir maddeyle ve daha anlaşılır olması bakımından yerinde bir düzenlemeyle, kişinin özel yaşam alanında yer alan haberleşmenin gizliliği ilkesini, bilgi edinme hakkının istisnalarından biri olarak düzenlemiştir. Bu düzenleme, kanun koyucunun bu alana verdiği önemi göstermektedir. Burada önemli olan nokta, haberleşmeye ilişkin bilgi ve belgelerin istemde bulunan kişiye ait olması durumunda, haberleşmenin gizliliği ilkesinin ihlal edilmeyeceğidir. Başvuru sahibine ait özel yaşama ilişkin bilgi ve belgelerin ilgili kişilere verilmesinin özel yaşamın gizliliği ilkesine bir müdahale niteliği taşımadığına dair birçok Kurul kararı da bulunmaktadır¹⁰⁵. Kurul ayrıca, talep edilen bilgi veya belgelerin ilgili kişileri ilgilendirmesi durumunda da kurum ve kuruluşların başvurulara olumlu cevap vermeleri gerektiği, haberleşmenin gizliliği istisnasının bunları erişime açmada herhangi bir engel teşkil etmediği sonucuna varmıştır¹⁰⁶.

Maddede, özel yaşamın gizliliğine ilişkin düzenlemenin aksine, kişinin izin verdiği haller saklı tutulmamış, yani, istisnanın istisnası öngörülmemiştir. Kanun'un

¹⁰⁴ KABOĞLU, a.g.e., s. 297.

¹⁰⁵ Bkz., 25.10.2004-2004/139, 25.10.2004-2004/141, 1.11.2004-2004-174, 5.7.2004-2004/28, 22.11.2004-2004/182; 19.07.2004-2004/40; 10.09.2004-2004/62; 11.10.2004-2004/133;11.10.2004-2004/135.

¹⁰⁶ "...maaş ödemelerini bankaları aracılığı ile yapmak isteyen Bankaların taahhüt ettiği hizmetler'in ve Vakıflar Bankası ile yapılan protokolün bir suretinin ve söz konusu bankadan alınan promosyonun ücret alanlar arasında paylaşılması hususundaki bilgi ve belgeler, başvuru sahibi Sendika üyelerinin de aralarında bulunduğu İdare çalışanlarının haklarını etkilediğinde tereddüt bulunmayan, anılan İdare ile banka arasında yapılmış olan bir protokole ve öncesinde yapılan diğer işlemlere dairdir. Bu açıdan söz konusu bilgi ve belgelerin, yapılan işlemlerin dolaylı tarafı konumunda bulunan idare çalışanlarına verilmeyip "Haberleşmenin gizliliği" kapsamında değerlendirilmiş olması da Kurulumuzca anlam verilemeyen diğer bir hususu teşkil etmektedir", 24.05.2006-2006/414.

22. maddesinde yer alan bu düzenleme nedeniyle kişilerin haberleşmelerine ilişkin telefon görüşmeleri, mektupları, elektronik iletişim vb. kayıtları, rızaları olsa dahi üçüncü kişilere verilememektedir.

Anayasa'nın haberleşme hürriyeti kenar başlığı ile düzenlemiş olduğu 22. maddesinde de, "*Herkes haberleşme hürriyetine sahiptir. Haberleşmenin gizliliği esastır.*" (md.22/1) denilmekte ve haberleşmenin gizliliği Anayasal güvence altına alınmış olmaktadır. Ayrıca, TCK'nun 132. maddesinin birinci fıkrasında¹⁰⁷, kişiler arasındaki haberleşmenin gizliliğinin ihlal edilmesine ilişkin eylemler suç olarak düzenlenmiştir¹⁰⁸. Madde metninden anlaşılacağı gibi, eski TCK'nun 195. maddesinde düzenlenmiş olan posta ve telefon haberleşmesinin gizliliği suçundan farklı olarak, bu maddede yalnızca "haberleşme" kavramı kullanılmış, ancak haberleşmenin nasıl gerçekleştirildiği belirtilmemiştir. Bu nedenle, kişiler arasındaki haberleşmenin ne suretle yapıldığının, suçun oluşması bakımından bir önemi yoktur. Söz konusu haberleşme, telgraf, telefon, elektronik posta ile de yapılabilir. Burada, düzenlenen suç açısından önemli olan, belirli kişiler arasında yapılan her türlü haberleşmenin gizliliğinin ihlal edilmiş olmasıdır¹⁰⁹.

¹⁰⁷ 5237 sayılı TCK'nun "Özel Hayat ve Hayatın Gizli Alanına Karşı Suçlar" başlıklı dokuzuncu bölümünde düzenlenen suçlara ilişkin eleştiriler ve öneriler için bkz., Fikret, İLKİZ, "Yeni 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda Basın Yayın Fiilleriyle İlgili Düzenlemeler", **Hukuk ve Adalet**, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 2, S. 5, Nisan 2005, s. 308-347.

¹⁰⁸ Madde 132 - (1)Kişiler arasındaki haberleşmenin gizliliğini ihlâl eden kimse, altı aydan iki yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır. Bu gizlilik ihlâli haberleşme içeriklerinin kaydı suretiyle gerçekleşirse, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.
(2)Kişiler arasındaki haberleşme içeriklerini hukuka aykırı olarak ifşa eden kimse, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

¹⁰⁹ Durmuş, TEZCAN- Mustafa Ruhan, ERDEM- Murat, ÖNOK, **Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku**, Seçkin, 6. baskı, İstanbul, 2008, s. 485-486.

Ayrıca, TCK'nun 133. maddesinde¹¹⁰, kişiler arasında aleni olmayan konuşmaların dinlenmesi ve kayda alınması da suç olarak tanımlanmaktadır. Bu suçun oluşabilmesi için temel koşul, konuşmanın aleni değil, özel olmasıdır¹¹¹. Bir arada bulunan kişiler arasında yapılan konuşmanın, aleni olmayan konuşma olarak kabulü için, konuşmanın yapıldığı yerin önemi yoktur. Bu bakımdan, örneğin bir sokakta iki kişi arasında geçen konuşmanın başkaları tarafından ancak özel gayret gösterilerek duyulabilecek olması halinde, aleni olmayan konuşma söz konusudur. Keza, örneğin bir evde belirli sayıda kişiler arasında yapılan konuşma, aleni sayılmayan bir konuşmadır. Kısaca konuşmanın kişiler arasında aleni bir şekilde yapılmaması gerekmektedir¹¹².

C. Ticari Sır

Özel gizlilik alanları sadece gerçek kişilerin haklarını kapsamamaktadır. Bunun yanı sıra, tüzel kişilerin de gizlilik alanlarının olabileceği ve bunların da hukuksal güvenceye sahip olmaları gerektiği akıllara gelmektedir¹¹³. Bilgi edinme hakkını kullanan kişilerin çıkarları, diğer kişilerin ticari nitelikteki yararlarını ortadan

¹¹⁰ Madde 133 (1)Kişiler arasındaki aleni olmayan konuşmaları, taraflardan herhangi birinin rızası olmaksızın bir aletle dinleyen veya bunları bir ses alma cihazı ile kaydeden kişi, iki aydan altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

¹¹¹ TEZCAN-ERDEM-ÖNOK, a.g.e., s. 492-494.

¹¹² Haberleşmenin gizliliği ilkesi ayrıca, kişilere özellikle devlet karşısında da koruma sağlamaktadır. Devlet tarafından haberleşmenin gizliliği dolayısıyla da özel yaşamın gizliliğinin ihlal edilmesi durumunda, idari yargıda da dava açılması söz konusu olmaktadır. Yargıtay'da görevli olan kişinin, resmi telefonunun, Ankara Emniyet Müdürlüğü İstihbarat Şubesi'ndeki görevliler tarafından hukuka aykırı olarak dinlenerek, haberleşme özgürlüğünün ihlal edilmesi nedeniyle açılan davada, mahkeme, davacının hukuk dışı yollarla dinlenerek, haberleşme özgürlüğünün zedelendiğine ve idarenin de bu durumu önleyecek gerekli tedbirleri almayarak ağır hizmet kusuru işlediğine karar vererek, özel hayatın korunması için gerekli tedbirlerin alınmaması durumunda da devletin sorumluluğuna vurgu yapılmıştır. Bkz., Ankara 10. İdare Mahkemesi, KT 19.04.2000, E. 2000/960, K. 2000/354.

¹¹³ Kaya, ARSLAN, "Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı", **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, s. 132.

kaldırarak ya da anlamsız kılacak şekilde hareket edilmesini gerektirmemektedir¹¹⁴. Netice itibarıyla, ticari işletme mantığı üzerinden üretim ve faaliyette bulunan birçok gerçek ve özel tüzel kişinin, gerek rekabet ortamında geride kalmamaları, gerek faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve gerekse pazar paylarını koruyabilmeleri açısından gizli tutmak zorunda oldukları¹¹⁵ bazı bilgiler ve belgeler bulunmaktadır¹¹⁶. İşte, BEHK, 23. maddesi ile bu alanları koruyucu bir düzenleme öngörmüştür. Maddeye göre, “*Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır*¹¹⁷.” Bu düzenlemeyle, kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler yanında kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki makam ve mercilere gizli kalması kaydı ile

¹¹⁴ ÇOLAK, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları...”, s. 4.

¹¹⁵ Ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgelerin ifşası Türk Ceza Kanunu’nun 239. maddesi bağlamında suç olarak düzenlenmiş ve ekonomik yaşamın dürüstlük kuralları çerçevesinde sürdürülmesi amacıyla ve ceza hukukumuzda ilk defa olarak ekonomik nitelikteki sırların hepsi tek bir norm altında düzenlenmiştir.

¹¹⁶ Laurent, CARRIERE, **Les Secrets de Commerce**, Montreal 1996.p.1 vd., Nakleden: İNAL, a.g.m., s. 24.

¹¹⁷ BEDK böyle bir kanun hükmü veya kayıtlama yoksa bilgi ve belgelerin başvuru sahibinin erişimine açılması gerektiğine karar vermiştir. “İtiraza konu belge olan Bartın-Amasra B projesini gerçekleştirmek üzere Türkiye Taşkömürü Kurumu ile XX A.Ş. arasında imzalanan sözleşmenin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde değerlendirilmesi neticesinde, sözleşme içeriğinde kanunlarda ticari sır olarak tanımlanan veya gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî nitelikte bilgilerin bulunmadığına, dolayısıyla sözleşmenin 4982 sayılı Kanunun 23 üncü maddesi kapsamında bir belge olarak kabul edilmesinin yerinde olmadığına... bilgi edinme başvurusuna konu sözleşmenin itiraz sahibine verilmesi gerektiğine”, 12.04.2006-2006/219. Bu konuda ayrıca bkz., 15.04.2005-2005/244.

BEDK başka bir kararında aralarında bir çek yüzünden hukuki ihtilaf bulunan taraflardan birinin karşı tarafa ait çek koçanlarını inceleme talebini bankanın reddetmesini, “ ‘Ticari sır’ başlıklı 23 üncü maddesi kapsamında söz konusu banka tarafından S.Y.’den gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgi niteliğinde olması nedeniyle başvuru sahiplerine verilmemesinin gerektiği...” gerekçesi ile haklı bulunmuş, bkz., 31.01.2005-2005/71. Görüldüğü üzere Kurul bu itirazda yerinde bir kararla, bankanın müşterilerine ait bilgileri “...tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler” olarak değerlendirmiş ve saklanmasını haklı bulunmuştur. Bununla bağlantılı olarak Kurul’un bankacılık sırrını ticari sır kapsamında değerlendiği başka kararları da mevcuttur. Bkz., 26.04.2006-2006/277.

sağlanan ticari ve mali bilgiler de ticari sır sayılmaktadır. Bu sayede de ticari sır kavramı genişletilmiştir.

Ancak, burada yine, bilgi edinme hakkının istisnalarından biri olan devlet sırrında olduğu gibi, ticari sır kavramından da ne anlaşılması gerektiği madde metninden tam olarak anlaşılamamaktadır¹¹⁸. Ayrıca, yine devlet sırrının ne olduğunun tespit edilmesi için yapılan “Devlet Sırrı Kanun Tasarısı” gibi, “Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı” da gündemdedir. TBMM’ne sevk edilen söz konusu Kanun Tasarısı, ticari sır, *“Bir ticarî işletme veya şirketin faaliyet alanı ile ilgili yalnızca belirli sayıdaki mensupları ve diğer görevlileri tarafından bilinen, elde edilebilen, özellikle rakipleri tarafından öğrenilmesi halinde zarar görme ihtimali bulunan ve üçüncü kişilere ve kamuya açıklanmaması gereken, işletme ve şirketin ekonomik hayattaki başarı ve verimliliği için büyük önemi bulunan; iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, imalatının teknik özellikleri, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantılarına ilişkin veya bu gibi bilgi ve belgeler¹¹⁹”* şeklinde tanımlamıştır.

Ancak, söz konusu Tasarı’nın kanunlaşmaması nedeniyle bugün için ticari sır kavramının ne olduğu ve söz konusu kavramın içine nelerin girip girmeyeceği, daha

¹¹⁸Kurul’da Türk hukuk sisteminde ticari sır kavramını tanımlayan herhangi bir düzenlemenin hali hazırda bulunmadığını verdiği kararlarda yinelemiştir. Bkz., 12094.2006-2006/229. Arslan söz konusu düzenlemenin ticari sır kavramına yüklenilecek anlamını genişlettiği görüşündedir. ARSLAN, a.g.m., s. 131 vd.

¹¹⁹ Bkz., <http://www.kgm.adalet.gov.tr/ticarisir.htm> (Erişim tarihi 22.06.2009).

çok her olayın kendine özgü koşulları çerçevesinde, kurul ve mahkeme kararlarının tespitine kalmıştır. Nitekim Kurul, olması gerektiği gibi, bir bilgi veya belgenin ticari sır kapsamına girip girmediğini her olayın kendine özgü koşullarına göre belirlemektedir. Örneğin, BEDK, bir kamu kurum ve kuruluşunun eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde yerine getirmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmetini ticari faaliyet saymamış, dolayısıyla da ticari sır kapsamı içerisinde değerlendirmemiş ve bir müessesenin serbest ticaret koşulları içerisinde gerçekleştirdiği bir ticari faaliyet neticesinde ticari sırdan söz edilebileceğine karar vermiştir¹²⁰. Benzer bir kararında Kurul elektrik fiyatlarına ilişkin bir bilgi edinme başvurusunun reddedilmesi üzerine “fiyatlandırmanın bir düzenleyici işlem ile belirlenmesi nedeniyle bu fiyatlara ilişkin faturaların başvuru sahibine bildirilmesinin ticari sır kapsamında değerlendirilemeyeceği”ne karar vermiştir¹²¹. Kurul bir başka kararında ise “TEDAŞ’ın yürüttüğü elektrik iletim faaliyeti, gerek TEDAŞ’ın bu faaliyeti tekel olarak yürütmekle kanunen yükümlü bir iktisadi devlet teşekkülü olması, gerek bu faaliyeti Kanun’un belirttiği koşullar doğrultusunda eşit ve taraflar arası ayırım gözetmeksizin yürütmekle yükümlü olması gerekse, yürüttüğü bu faaliyet neticesinde aldığı bedelin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun gerçekleştirdiği düzenleyici bir işlemle belirlenmesi nedeniyle ticari bir müessesenin serbest ticaret koşulları içerisinde gerçekleştirdiği bir ticari faaliyet değil, bir kamu kurulunun eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri içerisinde yerine getirmekle kanunen yükümlü olduğu bir kamu hizmeti niteliğindedir. Dolayısıyla orta bir ticari faaliyet olmadığı gibi, bir ticari sırdan da söz edilmesinin mümkün” olmadığını vurgulamıştır¹²².

¹²⁰ 25.02.2005-2005/117.

¹²¹ 20.12.2004- 2004/243.

¹²² 12.04.2006-2006/229.

Kurul önceki tarihli bir kararında, başvuranın çalıştığı ... Bankası'ndan talep ettiği bilgilerin ticari sır niteliğinde olmasına karşın görevi gereği zaten bilgisi dahilinde olması nedeniyle ve ilgili mevzuat gereği bu sırları koruma yükümlülüğü hatırlatılarak verilebileceğine hükmetmiştir¹²³. Kurul'un bu kararı Kanun'daki düzenlemeyle tam bir uyum göstermemektedir. Nihayetinde talep edilen bilgi ticari sır niteliğindedir ve bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır; dolayısıyla üçüncü kişi kapsamına giren banka çalışanına da verilmemesi gerekmektedir. Banka çalışanı başvuranın talep konusu bilgilere görevi gereği vakıf olması, söz konusu bilgilerin erişime açık olmasını gerektirmemektedir. Kurul daha sonra verdiği kararda, bu yaklaşımını değiştirmiş ve "...madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, bir bilgi veya belge ticari sır niteliğinde ise 4982 sayılı Kanun kapsamı dışındadır ve aynı madde hükmünde bunun herhangi bir istisnasına da yer verilmiş değildir. ... "ticari sır" olarak nitelendirilen bilgi ve belgelerin başvuru sahibinin ancak Bankada çalışıyor olduğu zaman dilimi için geçerli olmak üzere erişimine sunulabileceği yorumu isabetli olmamıştır" kararını vermiştir¹²⁴.

D. Fikir ve Sanat Eserleri

BEHK'nın getirmiş olduğu istisna hükümlerinden biri de fikir ve sanat eserleriyle ilgilidir. 24. maddeye göre: *"Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır."*

¹²³ 20.09.2004-2004/83.

¹²⁴ 05.09.2006-2006/1008.

Doktrinde fikir ve sanat eserlerinin, fikri ve sınai haklar hukukunun sadece bir kısmını içerdığı, Kanun'un düzenlemesinin kapsam olarak yetersiz kaldığı, patent, faydalı model, marka, dizayn, endüstriyel tasarımın da bir bütün olarak bilgi edinme hakkının sınırını oluşturması gerektiği, bunların da ticari sır kapsamında olduğu, mevcut haliyle söz konusu hükmün hiçbir anlam ifade etmediği yönünde, birtakım eleştiriler getirilmiştir¹²⁵.

Bu konuya, BEDK ve idari yargının kararlarından örnek verilecek olursa, ÜDS soru ve cevaplarının verilmesine ilişkin yapılmış olan bir bilgi edinme başvurusuna, ÖSYM tarafından hazırlanmaması, önemli miktarlarda telif ücreti ödenmesi, dar konu alanlarında birbirini tekrarlamayan soru hazırlamanın zor olması ve bu soruların geliştirilip ileride tekrar kullanılmasına ihtiyaç duyulması gerekçe gösterilerek olumsuz cevap verilmiş, BEDK'ya yapılan itiraz sonucunda da, BEDK bir kurumun hazırladığı sorular üzerinde telif hakkının olmasının doğal olduğu, ancak söz konusu soruların bir kamusal sınavda kullanıldığı için kamunun elinde bulunan bir bilgi ve belge niteliğini kazandığı, 4982 sayılı Kanun kapsamında kamuya ve ilgililere açık hale geldiği gerekçesiyle itirazın kabulüne karar vermiştir¹²⁶. ÖSYM tarafından bu kararın iptali için idari yargıya başvurulmuş, Ankara 10. İdare Mahkemesi, 5846 sayılı Kanun'a göre sınav testleri üzerinde ÖSYM'nin telif hakkının bulunduğu, ancak bu hakkın, eser sahibinin rızası dışında eserin çoğaltılması ve yayımlanmasını yasakladığı, eseri açıklamama veya gizli

¹²⁵ ARSLAN, a.g.m., s. 141. Arslan ayrıca, kenar başlığının ve içeriğinin fikri ve sınai haklar hukukunun tüm alanlarını (patent, fâydalı model, marka, tasarım, fikir ve sanat eserleri) kapsayacak şekilde düzenlenmesi ve bu düzenlemenin içeriğinde de özellikle tescil öncesi veya eser sahibinin açıklama iradesinden önceki safhanın sır kapsamına alınması gerektiğini belirtmektedir.

¹²⁶ Bu yönde Kurul kararı için bkz., 07.04.2006-2006/531; 26.10.2008-2006/1028.

tutma anlamına gelmediği gerekçesi ile, BEDK tarafından tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir¹²⁷. Ayrıca yine, Ankara 1. İdare Mahkemesi'nde, 07.11.2004 tarihinde yapılmış olan KPDS soru ve cevaplarının verilmesine ilişkin BEDK kararının iptali istemiyle açılan davada, mahkeme aynı gerekçelerle davanın reddine karar vermiştir¹²⁸. Bu konuda ve bu yönde idare mahkemeleri tarafından verilmiş çok sayıda karar bulunmaktadır¹²⁹.

¹²⁷ E. 2005/308, K. 2005/1043.

¹²⁸ E. 2005/696, K. 2006/118.

¹²⁹ Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2005/1332, K. 2005/2153; Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2005/308, K. 2005/1043; Ankara 10. İdare Mahkemesi, E. 2005/752, K. 2005/1583; Ankara 4. İdare Mahkemesi, E. 2004/3263, K. 2005/1481; Ankara 1. İdare Mahkemesi, E. 2006/696, K. 2006/118; Ankara 8. İdare Mahkemesi, E. 2004/3374, K. 2006/152.

SONUÇ

Günlük hayatımızın önemli bir parçasını oluşturan kamu yönetimi, eğitimden sağlığa, haberleşmeden güvenliğe, adaletten savunmaya kadar birçok alanda hizmet yürütmektedir. Kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerdeki herhangi bir aksama, toplumu doğrudan etkilemektedir. Kamu yönetimi olmadan, toplumsal düzene süreklilik kazandırılması ve devletin işletilmesi mümkün değildir. Kamu yönetimi, önemli işlevlerine rağmen, sürekli şikayetlere yol açan bazı olumsuzlukları da bünyesinde barındırmaktadır. Genellikle, yönetimin yavaş işleyişinden, prosedür ve formalitelerin ağırlığından, halkla ilişkilerin bozukluğundan, fonksiyonların kapalı kapılar arkasında ve gizli bir şekilde yürütülmesinden şikayet edilmektedir.

Gizlilik/kapalılık, öteden beri özellikle de modern döneme geçişle birlikte yönetimlerde egemen olan bir özellik olmuştur. Başlangıçta, devlet güvenliği, diplomasi ve milli savunma alanında şekillenen gizlilik ve kapalılık uygulamaları, daha sonraları, yönetsel hayatın bütün düzeylerine yayılmıştır. Bunda, modern kamu yönetimi anlayışının tohumlarının atılmaya başlandığı feodal dönemden günümüze kadar süregelen yönetim anlayışının da etkisi büyüktür. Yönetimde gizlilik/kapalılık uygulamaları ve anlayışı, “hikmet-i hükümet” zihniyetinin bürokrasi tarafından ön planda tutulması ile bireyler için aşılması gereken bir duvar niteliğine bürünmüştür. Bilgi edinme hususunda aşılması gereken problemlerden en önemlisi, bürokrasi ve onun yarattığı gizlilik/kapalılıktır. Modern kamu yönetimleri kendi içlerinde haklı veya haksız gizlilik/kapalılık sebepleri yaratmışlardır. Ancak, söz konusu sebeplerin büyük çoğunluğu bürokrasi aracılığıyla gizlilik ve kapalılığın gerekçeleri olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bürokrasiyi, söz konusu gizlilik/kapalılık uygulamaları

nedeniyle eleştirmek kuşkusuz mümkündür ve çoğu zamanda gereklidir. Ancak, burada üzerinde durulması gereken konu, bürokrasinin modern kamu yönetimlerinin ortaya çıkmasından beri etkin bir şekilde var olduğunu ve uzun bir süre daha var olacağını kabul ederek, bürokrasideki aksaklıkların giderilmesi maksadıyla birtakım açılımların geliştirilmesinin gerekliliğidir. Aksi takdirde, bürokrasinin ortadan kaldırılması sayesinde tüm bu sorunların çözüleceğini ileri sürmek, ne kısa ne de uzun vadede çözüm olarak görünmemektedir.

Gizlilik/kapalılık, bazı durumlarda hem kamusal hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaçtır. Burada önemli olan, gizlilik anlayışının, idarenin faaliyetlerinde baskın bir konuma ulaşmamasıdır. İşte, gerek küreselleşme neticesinde yayılan neo liberal politikaların, gerekse “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının etkisiyle, özellikle son çeyrek yüzyıldır, halkın yönetimi denetlemesi ve ondan hesap sorabilmesine imkan hazırlayan araçlardan olan yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı kendine yer bulmaya başlamıştır.

Bireylerin düşünce ve ifade özgürlüğünün başlangıç aşamasını oluşturan “bilgi”nin, yönetimden hesap sormadan, yönetimde demokrasiye, yönetişimden, yönetime katılıma kadar birbiriyle bağlantısı olan birçok konuyla ilişkisi vardır. Bu bakımdan, genelde yönetimde açıklık, özelde de bilgi edinme hakkı, toplumların gelişmesinde öncü konumda bulunan kavramlardır. Ancak burada önemli olan, yönetimde açıklığı sağlamada etkili bir araç olan bilgi edinme hakkının, tamamlayıcı nitelik taşıyan başka birçok unsurla ya da enstrümanla desteklenmesinin gerekliliğidir. Sadece bilgi edinme hakkına yer verip diğer tamamlayıcı unsurlara yer vermemek, bilgi edinme hakkının işlevselliğini ciddi oranda azaltmaktadır. Bilgi

edinme hakkı, düzenlendiği ülkelerde genelde idari usul kanunları ile birlikte veya bu kanunların hemen arkasından kabul edilmiştir. İdari usulün amaçları doğrultusunda hesap verebilir, katılımcı, daha açık ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini daha çok koruyan ve kollayan bir idarenin sağlanması için, bilgi edinme hakkı bir sistem reformu içerisinde düşünülmüş ve bu nedenle de tek başına kabul edilmesinden ziyade, genel idari usul kuralları ve diğer tamamlayıcı düzenlenmelerle birlikte yasalaştırılması yolu tercih edilmiştir. Bu alanların birlikte veya ayrı ayrı ama hemen hemen aynı anda düzenlenmiş olması, bilgi edinme hakkının ortaya çıkış amaçları doğrultusunda kullanımı için büyük önem taşımaktadır. Esas olarak ifade özgürlüğünden türetilmesinin altında yatan devlet yönetimine katılımı sağlama boyutu düşünüldüğünde, bilgi edinme hakkının daha etkin bir kullanımının neden bu düzenlemelere ihtiyaç duyduğu daha kolay anlaşılacaktır. Bilgi edinme hakkını kabul etmiş bir çok ülkeye de bakılacak olursa, bilgi edinme hakkının tek başına değil, diğer tamamlayıcı hukuki mekanizmalarla birlikte kabul edildiği görülecektir.

Türkiye açısından konuya bakılacak olursa, uzun bir süre idari usul ile birlikte yürütülen çalışmalar 24 Ekim 2003 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile neticelenmiştir.

Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na ilişkin tespitlerimizi sıralayacak olursak:

Temel bir insan hakkı olan bilgi edinme hakkının herhangi bir ayırım ve koşul öngörülmesizin herkese tanınması daha yerinde olacaktır. Bu şekilde bir

düzenlemeye yer verilmesi, demokratikleşme ve yönetimde açıklık bakımından daha olumlu olacaktır. Bunun yanı sıra, hakkın kapsamı sadece yürütme organının da yer alan idareler ile sınırlı tutulmamalı, özellikle, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması söz konusu olduğunda, özel sektör de bilgi edinme hakkının kapsamı içerisine sokulmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına, bazı bilgileri ve belgeleri aktif bilgi yükümlülüğü çerçevesinde kamuoyuna duyurma (aleni hale getirme) imkanı tanınmış olması yerinde bir düzenlemedir. Ancak, aleni hale getirilecek olan konuların yönetmelikte belirtilenin aksine tahdidi olmayıp, çok daha geniş bir alanı içermesi yerine olacaktır.

Tüm bunların haricinde, bilgi edinme hakkını tamamlayıcı nitelikte olan “idari usul”, “devlet sırrı”, ticari sır”, kişisel veriler” gibi konularda da kanunlaştırma hareketlerinin ivedilikle yapılması gerekmektedir. Bu yapılmadığı takdirde, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yapılmış olan düzenlemenin, birçok bacağı eksik hale gelecektir. Nihayetinde, eksikliklerine değinmiş olduğumuz konular, genelde yönetimde açıklığın, özelde ise bilgi edinme hakkının tamamlayıcısı konumundadırlar. Şöyle ki, bilgi edinme hakkının istisnalarını teşkil eden ve çalışmamızda ayrıntısıyla değinmeye çalıştığımız birçok husus, esasında başka kanunların konusunu oluşturmaktadır. “Devlet sırrı”, “kişisel veriler”, ticari sır” gibi konularda yapılan bilgi edinme taleplerinin, gerektiği gibi karşılanabilmesi; bu konularda var olan yasal boşluk nedeniyle idarenin takdir yetkisinin kontrol altına alınabilmesi ve bu sayede de 4982 sayılı Kanun’un işlerlik kazanabilmesi için söz konusu istisnaları düzenleyen ve bir çoğu Meclis’te bekleyen kanun tasarılarının bir

an önce kanunlaşp yürürlüğe girmesi şarttır. Ancak, bunu yaparken de kanunların oldukça anlaşılır olması ve olabildiğince muğlaklıktan uzak bir şekilde hazırlanması, hem başvurlara cevap veren idarelerin hem de bu başvurular neticesinde ortaya çıkan itirazları incelemekle görevli olan BEDK'nın ve yargı organlarının işini kolaylaştırıcaktır.

Ayrıca, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanmasını gözetmek ve hakkın kullanılmasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözümlmek için özel olarak kurulmuş olan BEDK'ya başvurunun da -yargı organlarının iş yükü de göz önüne alındığında- zorunlu tutulması kanun koyucunun göz önünde bulundurması gereken hususlardan bir diğeridir.

Peki, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, ülkemizde, beklenen ve istenilen uygulanırlık düzeyine ulaşmış mıdır? Sorulması gereken en önemli sorulardan bir tanesi budur. Doğrudan doğruya, hiçbir aracıya gerek kalmaksızın bireylerin kullanımına sunulmuş olan bilgi edinme hakkı, bireyler tarafından ne kadar kullanılmıştır ve kullanılmaktadır? Son olarak, bu soruların cevaplarını bulmaya çalışmak, bu hakkın etkinliği hakkında genel bir değerlendirme yapma fırsatı verecektir. Çalışmanın önceki kısımlarında değinmiş olduğumuz birçok işlev ve amacı içerisinde barındıran Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bireyler tarafından uygulanıp işlerliği sağlanmadığı, ya da bireyler tarafından söz konusu amaçlar doğrultusunda kullanılmadığı sürece, başka birçok kanun gibi “sadece yürürlüğe girmiş” olarak kalacaktır. Başka bir ifadeyle, kanun koyucunun kanun yapması ve değiştirmesi, kanunların uygulanmasına oranla daha kolaydır. Ancak, davranışları,

yaklaşımları değiştirmek için uzun sürelere ihtiyaç vardır¹³⁰. Dört yılı aşkın bir süredir yürürlükte olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'ndan hareketle kaç kişinin idareye başvurduğu ve bu başvuruların sonuçlarının ne olduğu, Kanun'un istenilen aşamada olup olmadığını gösterebilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan yürürlüğe giriş tarihinden itibaren bilgi edinme hakkının ne oranda kullanıldığına dair bir tahlile yer vermek yararlı olacaktır¹³¹.

2004 yılında kamu kurum ve kuruluşlarına 395 bin 557 adet bilgi edinme başvurusu yapılmıştır. Bu sayı 2005'te 626 bin 789, 2006'da 864 bin 616, 2007'de 939 bin 920 ve 2008'de 1 milyon 99 bin 33 olmuştur. Söz konusu başvuruların 2004-2008 yılları arasındaki toplamı 3 milyon 926 bin 115'dir. Bu bağlamda, yapılmış olan başvuruların %10'u 2004 yılında, %16'sı 2005 yılında, %22'si 2006 yılında, %24'ü 2007 yılında ve %28'i de 2008 yılında yapılmıştır. 2004 yılından 2008 yılına kadar geçen süreye bakılacak olursa, söz konusu tarihler arasında yapılan başvuru sayısında, oransal olarak, 5 yıl içerisinde %300 civarında bir artış söz konusu olmuştur. Her yıl yaşanan bu artışı olumlu bir gelişme olarak yorumlamak gerekmektedir. Bu gelişme, bireylerin, söz konusu hakkı kullanmada her geçen gün daha bilgili ve istekli hale geldiklerinin önemli göstergelerinden biridir.

¹³⁰ İngiltere 2000 tarihinde bilgi edinme hakkı kanununu kabul etmiş olmasına rağmen bunun yürürlüğe girmesi için beş yıllık bir süre öngörmüştür. Böyle uzun bir sürenin öngörülmesinin en temel sebebi, hem idarenin ve bireylerin yürürlüğe girmiş olan kanun hakkında yeteri kadar bilgilenmelerini sağlamak, hem de idarenin bireylerin başvurularına gerekli cevapları verebilmesini sağlayıcı tedbirler alabilmesi içindir.

¹³¹ Kaynak olarak Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından TBMM'ne sunulan raporlardan faydalanılmıştır. Bkz., http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_kurulu_2004_raporu.doc, http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2005.pdf, http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2006.pdf, http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2007.pdf, http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2008.pdf.

2005 ile 2008 tarihleri arasında yapılan 3 milyon 926 bin 115 başvurudan, 275 bin 227 tanesi reddedilmiştir¹³². Ancak, 275 bin 227 ret cevabına karşılık, bu ret cevabını alanlardan sadece 5 bin 77'si BEDK'ya başvurmuştur. Bu da, ret cevabını alanların sadece %1.8'ine karşılık gelmektedir. 275 bin 227 ret cevabına karşılık idari yargıya başvuru sayısı ise sadece 1828'dir. Bu da ret cevaplarının %0.6'sına karşılık gelmektedir. Bu bağlamda bakıldığında, bilgi edinme talebi ile kamu kurum ve kuruluşlarına başvuruda bulunan bireylerin aldıkları cevap olumsuz ise büyük çoğunluğun buna karşı herhangi bir yola başvurmadıkları görülmektedir. Burada üzerinde durulması ve sorgulanması gereken, kendilerine verilen ret yanıtları karşısından bireylerin büyük çoğunluğunun neden başka herhangi bir yola başvurmadıklarıdır.

Bu sorunun cevabı olarak akıllara üç ihtimal gelmektedir. Bunlardan ilki, bireylerin kamu kurum ve kuruluşlarının verdikleri cevaplara duydukları güvendir. Başka bir ifadeyle, bireylerin, idarenin vermiş olduğu ret gerekçesini ikna edici bulmalarındır. İkincisi, yargıya gitseler dahi sonucun değişmeyeceğine dair oluşmuş olan kanaattir. Son ihtimal, bilgi edinme talebinde bulunan bireylerin büyük çoğunluğu için istedikleri talebin olumlu ya da olumsuz cevaplandırılmasının bir önem taşımaması, yani, talep ettikleri bilgiye ulaşmada göttükleri yararın gerçekleşmemesinin bir önem arz etmemesidir.

Devletin görevi, sadece bir kanun ile bireylerin bilgi edinme haklarının güvence altına alınmasını sağlamak değildir. Devlet, söz konusu hakkın kullanıcı durumunda olan kişilerin bu haktan yeterince faydalanabilmelerini sağlayacak

¹³² TBMM'ne sunulan raporlarda bu konuda 2004 yılına ait bilgi yer almadığı için, söz konusu yıla ait bir değerlendirme yapılamamaktadır.

tedbirlere de yer vermelidir. Bunu yerine getirmenin birkaç yolu vardır. Bunlardan en önemlisi, ülkede yaşayan bireylerin bilgi edinme hakkının varlığından haberdar olmalarıdır. Ayrıca, bireylerin bu hakkı kullanmaları neticesinde talep ettikleri bilgi ve belgelere, kural olarak ulaşabileceklerine olan inançlarının mümkün olduğunca tam olmasını sağlamaktır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu dört yılı aşkın bir zamandır uygulanmasının da etkisiyle, ilk yıllara nazaran kamuoyu tarafından çok daha fazla bilinir hale gelmiştir. Yıllara göre istatistiki verilere bakıldığında, her yıl yapılan bilgi edinme taleplerinin arttığı gözlemlenmektedir. Ancak, yapılan başvuruların olumlu yönde cevaplanacağına dair olan inanç, ne yazık ki başvuru sayısındaki artışla doğru orantılı olmamıştır. Bireylerdeki bu inanç eksikliğinin birtakım sebepleri vardır. İlk olarak bu, ülkemizde, özellikle devlete karşı hak arama bilincinin yeterince gelişmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte yatan neden, çalışmanın önceki kısımlarında da bahsedilmiş olduğu üzere¹³³, geçmişten gelen geleneğin etkisinin hala sürmesidir. Yani, “devletin kutsallığından” dolayı onu sorgulamama düşüncesi ana nedenlerden biridir. Aynı anlayış kuşkusuz devletin içerisinde yer alan bazı kesimlerde de halen mevcuttur ve dışarıya “bilgi” verilmesinin devletin kutsallığını zedeleyeceği düşünülmektedir. İşte bilgi edinme hakkı ve bir an önce yapılması gereken diğer kanuni düzenlemeler, söz konusu zihniyetin değişmesinde etkili olacak enstrümanlardır¹³⁴.

¹³³ Bkz., s. 43.

¹³⁴ Türkiye genelinde yapılmış olan başvurulara ve başvuru sayısındaki artış olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Özellikle başvuru sayısının artması, ülkemizde bilgi edinme hakkı “kültürü”nün gün geçtikçe daha fazla yerleşmeye başladığının bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Diğer ilgili kanunlar çıkartılmadan, tek başına söz konusu kanunun yürürlüğe sokulmuş olması, -BEDK emsal kararlarına da bakıldığında- bireylerin, devleti denetleme ve yönetime katılma amacından daha çok, bireysel bilgilerin öğrenilmesi amacıyla bu haktan faydalanmaları sonucunu doğurmaktadır.) Ancak bu durum, bazı sorunların da göz ardı edilmesini gerektirmemelidir; 4982 sayılı Kanun’un 29. maddesi uyarınca, ihmal, kusur veya kasıt neticesinde bireylerin bilgi edinme taleplerinin yerine getirilmemesi durumunda, buna sebep olan görevliler hakkında cezai ve idari soruşturma açılması

Netice itibarıyla, gerek küreselleşme ile birlikte gelişen ulus ötesi sermayenin ve neo liberal politikaların, gerekse bunların tetiklediği demokratikleşme ve hukuk devleti taleplerinin etkisi ile olsun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu tüm eksikliklerine ve eleştirilecek yönlerine rağmen atılmış önemli adımlardan bir tanesidir. Burada önemli olan, kanun koyucunun var olan eksiklik ve yanlışlıkları düzeltecek iradeyi ortaya koyabilmesidir.

gerekmektedir. Ancak, BEDK'nın bu yöndeki kararlarına (05.07.2004-2004/16, 11.10.2004-2004/128) ve şikayetlere rağmen bugüne kadar herhangi bir sonuç alınamamıştır. Bu da bireylerin bu bağlamda duydukları güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKILLIOĞLU, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, No:206, Ankara, 1983.

AKIN, İlhan F., **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, 2. bası, İstanbul, 1980.

AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999.

AKŞENER, Haşmet Sırrı – ÇAKMAKÇI, Ramazan, **Açıklamalı, Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004.

AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayınevi, Ankara, 2003.

ALAN, Westin F., **Privacy and Freedom**, New York, Atheneum, 1970.

AREND, Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, Yetkin Basımevi, Ankara, 1996.

ARIBOĞAN, D. Ülke, **Globalleşme Senaryosunun Aktörleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

ARMAĞAN, Servet, **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1972.

ATAMAN, Göksel, **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitapevi, İstanbul, 2001.

BANISAR, David, **Freedom of Information Around the World 2006 A Global Survey of Access to Government Records Laws**
<http://www.freedominfo.org/countries/index.htm>, (Erişim tarihi 06.05.2009).

BEYSAN, Nazime, **Hak Kavramının Hukuk Felsefesi Açısından Analizi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2008.

BLAU, Peter M., **Bureacracy in Modern Society**, University of Chicago, Tenth Printing, March 1963.

BRUNO, Lasserre – NOELLE, Lenoir – BERNARD, Strin, **La Transparence Administrative**, PUF, Paris, 1987, s.3; Brian Chapman, İdare Mesleği, (Çev. Cahit Tutum), TODAİE, Ankara, 1970.

BOZKURT, Enver, **İnsan Haklarının Korunmasından Uluslararası Hukukun Rolü**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003.

ÇEÇEN, Anıl, **İnsan Hakları**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2000.

DAHL, Robert, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev: Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

DEMİR, Ömer - ACAR, Mustafa, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992.

DOĞRU, Osman, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları**, İstanbul Barosu Yayınları, C.1, İstanbul, 2002.

DONAY, Süheyl, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, İstanbul, 1978.

DREYFUS, Françoise, **Bürokrasinin İcadı**, Çev: Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasa ve Özgürlük**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

EREN, Emre, **Bilgi Edinme Kanunu ve TC Anayasası**, Deniz kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 2006.

ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimi**, TODAİE, Ankara, Ekim 2004.

ERGUN, Turgay - POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4.Basım, TODAİE Yayını No: 241, Ankara, 1992.

ERHÜRMAN, Tufan, **İdari Denetim ve Ombudsman**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

EROL, Ahmet, **Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2005.

ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa, İstanbul, 2004.

ERYILMAZ, BİLAL, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1993.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 2000.

FEYZİOĞLU, Metin, **Ceza Muhakemesi Hukukunda Tanıklık**, US-A Yayıncılık, Ankara, 1996.

FOSTER, Nigel, **Blackstone's EC Legislation 2004-2005**, 15th Edition, Oxford University Press, 2004.

GELLHORN, Walter, **Ombudsmen and Others-Citizen's Protectors in Nine Countries**, USA, Harvard University Press, 1967.

GENCAY, Şaylan, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE Ankara, 1998.

GIDDENS, Anthony, **Ulus Devlet ve Şiddet**, Kalkedon, 2. basım, İstanbul, Şubat 2008.

GIDDENS, Anthnoy, **Modernliğin Sonuçları**, Çev: Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1998.

GÖREN, Zafer, **Temek Hak Genel Teorisi**, Cumhuriyet Matbaası, İzmir, 1993.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C.1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 9. Baskı, Ankara, 1990.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz - GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulanması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

GÜNAY, Erhan, **Yayın Yoluyla Kişilik Haklarına Saldırı ve Basında Sorumluluk**, Seçkin, Ankara, 1999.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

GÜRİZ, Adnan, **Hukuk Başlangıcı**, Sekizinci baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

HARLOW, Carol, **Accountability in the European Union**, Oxford: Hart Publishing, 2002.

HEADY, Ferrel, **Public Administration (A Comparative Perspective)**, Sixth Edition, CRC Press, 2001.

HEPER, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları G3, 1993, Ankara.

HOHFELD, Wesley Newcomb, **Fundamental Legal Conceptions As Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays**, New Haven, Yale University Press, Second Printing, 1934.

İBA, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

İÇEL, Kayıhan, **Kitle Haberleşme Hukuku**, Beta, İstanbul, 2001.

KABOĞLU, İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, 6. baskı, Ankara, 2002.

KAPANİ, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınları, Yedinci Baskı (Tıpkı Basım), Ankara, 1993.

KAYA, Cemil, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

KILIÇOĞLU, Ahmet, **Şeref ve Haysiyet ve Özel Yaşama Basın Yoluyla Saldırılardan Hukuksal Sorumluluk**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.496, Ankara, 1993.

KONGAR, Emre, **21. Yüzyılda Türkiye – 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, 21. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999.

MARDİN, Şerif, **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.

MARSHALL, Jonathan David, **Leveraging Accountability: How Freedom of Information Brought Courts into Governance in Japan**, 2003 (Yayınlanmamış doktora tezi) <http://scholar/scholar?q=related:5-xXprlR78J:scholar/marshall.calif.pdf> (Erişim tarihi 12.04.2007).

MİLAKOVİCH, Micheal E.- GORDON, George, **Public Administration in America**, Seventh Edition, Bedford/St.Martins, 2001.

MOMMSEN, Wolfgang, **The Age of Bureaucracy**, Oxford Basil Blackwell, 1974.

MOUZELIS, Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi**, Çeviren: Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

MUMCU, Ahmet, **İnsan Hakları&Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992.

NEHL, Hanns Peter, **Administrative Procedure in EC Law**, Hart Pub., Oxford, 1999.

OĞUZMAN, Kemal,- BARLAS, Nami, **Medeni Hukuk**, Beta, İstanbul, 2005.

OKTAY, Cemil, **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul, 1997.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952.

OPPENHEİMER, Franz, **Devlet**, Çev: Alâeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul, 1997.

OSKAY, Ünsal, **XIX. Yüzyıldan Günümüze Kitle İletişiminin Kültürel İşlevleri Kuramsal Bir Yaklaşım**, Ankara Üniversitesi S.B.F Yayınları, Ankara, 1982.

ÖNGÖREN, Gürsel, **Televizyon ve Radyoda Kişilik Haklarına Saldırlara Karşı Hukuki Başvuru Yolları**, Der Yayınları, İstanbul, 1996.

ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul, 1991.

ÖZAY, İlhan, **Günışığında Yönetim**, Alfa, İstanbul, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin, 7. baskı, Ankara, 2003.

ÖZEK, Çetin, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

ÖZEL, Sibel, **Uluslararası Alanda Medya ve İnternette Kişilik Haklarının Korunması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

PETERS, B. Guy, **The Politics of Bureacracy**, Longman, Third Edition, 1989.

PFIFFNER, John M.- PRESTHUS, R. Vance, **Public Administration**, The Roland Press Company, New York, 1953.

PIERSON, Christopher, **Modern Devlet**, Çev: Dilek Hattatoğlu, Çivi Yazıları, İstanbul, 2000.

POGGI, Gianfranco, **Modern Devletin Gelişimi (Sosyolojik Bir Yaklaşım)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2002.

SANCAR, Mithat, **Devlet Aklı Kıskaçında Hukuk Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

SARTORİ, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Dönüş**, Çev: Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Basımevi, Ankara, 1996.

SAYGILI, Abdurrahman, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yay., Ankara, 2007.

SEROZAN, Rona, **Medeni Hukuk**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2005.

SIMON, Herbert A.- SMITHBURG, Donald W.- THOMPSON, Victor A., **Kamu Yönetimi**, Çev: Cemal Mihçioğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, No.446, 1980.

SMITH, Anthony D., **Ulusların Etnik Kökeni**, Çev: Derya Kömürcü, Dost Kitabevi, Ankara, 2002.

SMİTH, Brian.C, **Bureaucracy and Political Power**, ST. Martines Press, New York, 1988.

SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, Çağdaş Yayınları, 8. bası, İstanbul, 1996.

TANİLLİ, Server, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, Amaç Yayıncılık, İkinci basım, İstanbul, 1987.

TANÖR, Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Türk Anayasası**, Öncü Kitabevi Yayınları:14, İstanbul, 1969.

TANÖR, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, İstanbul, 1991.

TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, YKY, 4. baskı, İstanbul, 2002.

TEZCAN, Durmuş-ERDEM, Mustafa Ruhan-ÖNOK, Murat, **Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku**, Seçkin, 6. baskı, İstanbul, 2008.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İletişim, İstanbul, 2002.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

TRAGER, Robert-DICKERSON, Derna L., **21. Yüzyılda İfade Hürriyeti**, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de, **Eski Rejim ve Devrim**, Çev: Turhan Ilgaz, İmge Kitabevi, 2. baskı, Ankara, 2004.

TOURAINÉ, Alain, **Demokrasi Nedir?**, Çeviren: Olcay Kunal, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

TUTUM, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Tesav Yayınları, 1994.

USLUATA, Ayseli, **İletişim**, Cep Üniversitesi Yayınları, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul, 1995.

ÜNAL, Şeref, **Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

VAN DER LOO, Hans- VAN REIJEN, Williem, **Modernleşmenin Paradoksları**, Çeviren: Kadir Canatan, İnsan Yayınları, İstanbul, 2003.

WEBER, Max, **Bürokrasi ve Otorite**, Adres Yayınları, Ankara, 2006.

WEBER, Max, **Sosyoloji Yazıları**, Çev:Taha Parla, İletişim Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2006.

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Basımevi, 7. Baskı, Ankara, 2002.

ZUBRISTKI, Mitropolski Kerov, **İlkel Topluluk, Köleci Toplum, Feodal Toplum**, Çev: Sevim Belli, Sol Yayınları, Sekizinci baskı, Ankara, 1980.

MAKALELER

ACKERMAN, John M.- BALLESTEROS, Irma E. Sandoval, “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, **Administrative Law Review**, Vol.58, Num.1, Winter 2006.

AKILLIOĞLU, Tekin, “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.14, S.3, s.37-56, Eylül 1981.

AKILLIOĞLU, Tekin, “İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması”, <http://idare.gen.tr/akillioğlu-idariusul.htm> (Erişim tarihi 21.04.2008).

AKILLIOĞLU, Tekin, “İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara, 11-12 Mayıs 2000.

AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990.

AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetmel İşlemlerde Gereke İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.15, S.2, s.7-19, Haziran 1982.

AKKANAT, Zehra Gönül, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukukunda İletişim Özgürlüğü”, **İnsan Hakları Yılığ**, (Dr. Muzaffer SENCER’e Armağan), C. 17–18, 1995–1996.

AKTAN, Çoşkun Can, “Şeffaf Devlet ve Demokrasi”,
http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-seffaf-devlet.pdf, (Erişim tarihi 26.05.2009).

AKYILDIZ, Fulya, “Bilgi Toplumu Anlayışı”nın Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf> (Erişim tarihi 02.06.2008).

AKYILDIZ, Necat, “1982 Anayasası’nın İnsan Hakları Rejimi ve Bilgi Edinme Hakkı”, **Kazancı**, S.3, İstanbul, Ekim 2004.

AKYILMAZ, Bahtiyar, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları no:6.

AKYILMAZ, Bahtiyar, “Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması ve Ülkemizdeki Son Uygulamalar ”, **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller**, Ankara, 2002.

AKYILMAZ, Bahtiyar, “İdari Usul İlkeleri Işığında Rekabet Kurulunun Çalışma İlkeleri”, **Ankara Barosu Uluslararası Kurultayı**, Ankara, 2002.

AKYILMAZ, Bahtiyar, “Yeni Bir idari Usul Kanunu Örneği:İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun,” **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

ALAN, Nuri, “İdari Usul ve İdari Yargı” Ankara Barosu Dergisi, 2000, Y:57, S.2, Ankara.

ALEXANDRU, Grigorescu, “Freedom of Information Laws”, **Problems of Post-Communism**, Vol. 50 Issue 2, Mar/Apr2003 (AN 9487160).

ALICA, Süheyla, “Çevre ve Katılım”, **TC. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu (17-18 Ocak 1998)**, Ankara 1998.

ALİ EFENDİOĞLU, Yılmaz, “Türk Anayasa Mahkemesinin Hukuk Devleti Anlayışı”, **Hukuk Devleti**, HFSA Yayınları, 4. basım, Alfa Yayıncılık, İstanbul.

ANAYURT, Ömer, “1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı” **İnsan Hakları Yıllığı**, C.23-24, 2001-2002.

Ankara Barosu Yayınlar, Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Sempozyunu, 2002.

ARSAVA, Fisun, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, **Ankara Avrupa Çalışmalar Dergisi**, C.5, S.1 Güz 2005.

ARSLAN, Nagehan Talat, KILAVUZ, Raci, “Yönetimde İstkrar ve Temsilde Adalet” Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ed:Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

ASLAN, Zehrettin, “İdari Usul Yasasına Örnek Olarak Rekabet Kurulunun Çalışma Yöntemleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

ATAK, Şermin - KARAMAN Toprak Zerrin, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 68, S.412, Eylül 1996.

ATANASOVA, Vesna, “An Effective Tool for Information, Consultation and Public Participation”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society)** OECD, 2003.

ATEŞ, Hamza, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed: Balcı, Ahmet-Nohutçu, Ahmet-Öztürk, Namık Kemal ve Coşkun, Bayram, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

AYANOĞLU, Taner, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Legal Hukuk Dergisi**, S.18, Haziran 2004.

AZRAK, Ülkü, “Avrupa Birliği Hukuk Düzeninde İdari Usul Kuralları”, Hukuk Merceği Konferans ve Paneller, Ankara., 2002.

AZRAK, Ülkü, “İdari Usulüm Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

BALCI, Asım, “Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed: Balcı, Ahmet-Nohutçu, Ahmet-Öztürk, Namık Kemal ve Coşkun, Bayram, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

BAŞÖZEN, Ahmet, “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları”, www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khua (Erişim tarihi 11.02.2008).

BATUM, Süheyl, “Türkiye’de Devlet-Toplum İlişkilerinde Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış”, **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran 1995.

BAYRAKTAR, Köksal, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”, **Kazancı**, S.3, İstanbul, Ekim 2004.

BAYRAKTAR, Köksal, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

BENJAMIN, Roger W., “The Legal System, Public Bureaucracy, and Political Development”, **Law & Society Review**, Vol. 5, No. 2, (Nov., 1970).

BEYDOĞAN, T. Ayhan, “Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, Y.5, S.29, Eylül-Ekim 1999.

BEYLİ, Ceylin, “Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Eleştiriler”, www.bilisimsurasi.org.tr/hukuk/docs.

BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, 2003.

BİRKİNSHAW, Patrick, “Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights?”, **Administrative Law Review**, 58:1, 2006.

BOVENS, Mark, “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, **Journal of Political Philosophy** 1, 2002.

BOZKURT, Ömer, “Avrupa Topluluklarında Yurttaşların Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.2, Haziran 1990.

BUDAK, Ali Cem, “Avukatlık Kanunu’nun 2. Maddesine Göre Avukatın Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi”, **YÜHFD**, C.I, S.1, 2004.

BUGDAHN, Sonja, “Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland”, **Public Administration**, Vol. 85, No. 1, 2007.

CADDY, Joanne, “Acces to Information”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003.

CAN, Osman, “Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü, Anayasal Sınırlar Açısından Neler Değişti”, **Liberal Düşünce**, Y.6, S.24, Güz 2001.

CEM, Aşkun İnal, “İletişimin Kavramsal Anlamı Üzerine Düşünceler”, **Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Dergisi**, S.6, Eskişehir, Haziran 1999.

CHOMSKY, Noam, “Sunuş”, **Medyanın Kamuoyu İmalatı**, Çev: Adnan Köymen-Ebru Kalak-Hale Alpmen-Özge İnciler-Işıl Esendir, Chiviyazıları Yayınevi, İstanbul, 2004.

COPER, Jonathan, “Özel ve Ailevi Yaşama Saygı”, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İdari Yargı**, Türkiye Barolar Birliği Sempozyum, Yayın no:97, Ankara, 2003.

ÇALIŞKAN, Yusuf, “Yabancıların Bilgi Edinme Hakkı”, **Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan**, C.7, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, Özel Sayı 2005.

ÇELİK, Ahmet, TONTA, Yaşar, “Düşünce Özgürlüğü, Bilgi edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/beozgur.html> (Erişim tarihi 02.07.2008).

ÇOLAK, İlker, “Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Verme Yükümlülüğü”, **e-akademi**, S.39, Mayıs 2005.

ÇOLAK, N. İlker, “Bilgi edinme Hakkının Sınırları ve Sınırlama Ölçütleri”, **e-akademi**, S.39, Mayıs 2005,

DANIEL, Wilsher, “Freedom of Enviromental İnformation: Recent Developments and Future Prospects”, **European Public Law**, Volume 7, Issue 4.

DEMİR, Oğuzhan, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ne Getiriyor?”, <http://www.liberal-dt.org.tr> (Erişim tarihi 14.02.2008).

DOĞAN, İlyas, “Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

DOĞU, Umut, “Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

DURAN, Lütfi, “Devlet Sırrı”, **9 Şubat 1998 tarihli Cumhuriyet gazetesi**.

DURAN, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **AİD**, C.30, S.1, Mart 1997.

DURAN, Lütfi, “İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

EKEN, Musa, “Bilgi Edinme Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan, C.17-18, 1995-1996.

EKEN, Musa, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.27, S.2, Ankara, Haziran 1994.

EKEN, Musa, “Kötü Yönetimde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, S.419, Haziran 1998.

EKİCİ, Şerafettin, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine” **Güncel Hukuk**, Nisan 2004.

EKŞİ, Oktay, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

ERDOĞAN, Mustafa, “Hikmet-i Hükümet, Hukuk Devleti ve Türkiye”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, 2. Baskı, Ankara, 2006.

ERGUN, Turgay, “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, I. Cilt, TODAİE No: 261, Ankara, 1995.

ERHÜRMAN, Tufan, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31/3, 1998.

ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.4, Aralık 1993.

ERZURUMOĞLU, Erzan, “Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

ESGÜN, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **AÜHF Dergisi**, C.45, S.1-4, 1996.

FEISER, Craig D, “Privatization and the Freedom of Information Act: An Analysis of Public Access to Private Entities Under Federal Law”, **Federal Communications Law Journal**, Dec 1999.

FINDIKLI, Remzi, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 68, S.412, Eylül 1996.

FLORIN, Ann M., “Increasing Tranparency In Government”, **International Journal On World Peace**, Vol.19, İ.3, Sept.2002.

FOSTER, Elizabeth Read, “Petitions and the Petition of Right”, **The Journal of British Studies**, Vol.14, No.1, Nov.1974.

FRANKEL, Maurice, “Your New Rights to Information”, **The Guardian on 14 December 2004**, Freedom Of Information Act, International Law Update, Dec2004, Vol. 10.

GLEDITSCH, Nils Petter - HOGETVEIT, Einar, “Freedom of Information in National Security Affairs: A Comparative Study of Norway and the United States” **Journal of Peace Research**, Vol. 21, No. 1, Apr., 1984.

GOULD, Carol, “Çeşitlilik ve Demokrasi: Farklılıkların Temsili”, **Demokrasi ve Farklılık**, Haz: Seyla Benhabib, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999.

GÖZAYDIN, İftar, “Yönetimde Şeffaflık”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara ,17-18 Ocak 1998,.

GUY, J.A., “The Origins of the Petition if Right”, **The Historical Journal**, Vol.25, No.2, Jun. 1982.

GÜLAN, Aydın, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

GÜNDAY, Metin, “1982 Anayasasına Göre İdari Yargının Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **I. Ulusal idare Hukuku Kongresi** 1990, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1992.

GÜRAN, Sait, “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, **Anayasa Yargısı 9**, Ankara 1993.

GÜRAN, Sait, “Yönetimde Açıklık”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sarıca’ya Armağan, Y.3, S.1-3, 1982.

GÜRSEL, Kutlu Meltem, “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime katılma ve İdare Hukukunun Sujelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları no:6.

HACIKADİROĞLU, Vehbi, “Bilginin Sağladığı Özgürlük”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998.

HAMILTON, Stuart - PORS, Niels Ole, “Freedom of Access to Information and Freedom of Expression: The Internet as a Tool for Global Social Inclusion”, <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Articles/0150240804.html> (Erişim tarihi 05.05.2009).

HARDEN, Ian, “Citizenship and Information”, **European Public Law**, Volume 7, Issue 2.

HAYWARD, Robert, “Federal Access and Privacy Legislation and the Public Archives of Canada”, **Archivair**, Summer 1984.

HERBERT, Foerstel, N., “Freedom of Information & the Right to Know : The Origins & Applications of the Freedom of Information Act”, Westport, CT, USA: Greenwood PublishingGroup, Incorporated, 1999, <http://site.ebrary.com/lib/doguakdeniz/Doc?id=5007067&ppg=1> (Erişim tarihi 14.05.2008).

IŞIKAY, Mahir, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu” <http://jura.uni-sb.de/turkish/Mısıkay.html+fn3> (Erişim tarihi 22.05.2009).

İCİMSOY, Oğuz, “İdari Belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları”, **Bilgi Edinme Özgürlüğü**, Haz: Yaşar Tonta- AhmetÇelik, Ankara, 1996 .

İNAL, Tamer, “Bilgi Edinme Hakkı ve Özel Hayata, Haberleşmeye, Ticari Sırlara, Fikir ve San’at Eserlerine İlişkin Sınırlamalar”, **Kazancı**, S.3, Ekim 2004, İstanbul.

İYİMAYA, Ahmet, “Bilgi Edinme ve Verilere Ulaşma Özgürlüğü”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara, 2003-1.

İYİMAYA, Ahmet, “Ortak Değer Olarak “İYİ YÖNETİM” Yaklaşımı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara , 2005/1.

PİOTROWSKI, Suzanne- ROSENBLOOM, David, “Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information”, **Public Administration Review**, Vol. 62, No. 6, Nov. - Dec., 2002.

JAMAR, Steven D., “The Human Right of Access to Legal Information: Using Technology to Advance Transparency and The Rule of Law”, **Global Jurist Topics**, Sept 27, 2001.

KAYA, Arslan, “Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

KAYA, Cemil, “İsveç’te Resmi Belegelere Erişim Hakkı”, **Fikret Eren’e Armağan**, Yetkin Yayınları, 2006.

KAZAN, Turgut, “Türkiye’de Düşünce Özgürlüğü”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.52, S.10-11-12, 1978.

KAZANCI, Metin, “Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim”, **AÜSBFD**, Ankara, 32, 1-4, 00.03.1977-00.12.1977.

KIRTLEY, Jane, “There they go again: In the Name of (surprise!) Security, The Government Blocks Access to Public Information”, **American Journalism Review**, Jan-Feb 2003.

KÖSEOĞLU, Özer - YURTTAŞ, Fatma - SELEK, Cihan, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf> (Erişim tarihi, 7.05.2009).

KRUCK, S.E.- GOTTOVI, Danny- MOGHADAMI, Farideh, “Protecting personal privacy on the Internet”, **Information Management and Computer Security**, Vol.10, I.2, 2002.

KÜÇÜK, Mehmet, “Kitle İletişim Araçlarının Sınırlı Etkisi ve Etkileşimcilik”, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu, Yıllık, **Şevket Evliyagil’e Armağan**, 1991-1992.

KÜÇÜKGÜNGÖR, Erkan, “Şeref, Haysiyet ve Özel Yaşamın Medya Araçlarıyla İhlali Halinde Hükmedilen Manevi Tazminat Miktarlarının Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 55, 1998/2.

LAMBLE, Stephen, “Freedom of Information, a Finnish clergyman’s gift to democracy”, **Freedom of Information Review**, No. 97 2-8, February 2002.

LAMPE Ernst-Joachim, “Düşünce Özgürlüğü, İfade Özgürlüğü ve Demokrasi”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi, “Kamu Yönetimi: Dünya’da ve Türkiye’de Gelişimi” **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar**, Editörler: M. Kemal Öktem-Uur Ömür Gönülşen, İmaj Yayınevi, 2004.

LEIGH, Ian, "Secrets of the Political Constitution", **The Modern Law Review**, Vol.62, March 1999.

LEWIS, Arthur W., "Freedom of Information", **Contemporary Review**, 231:1338, July 1997.

MARGULIS, Stephen T., "Privacy as a Social Issue and Behavioral Concept", **Journal of Social Issues**, Vol.59, No.2, 2003.

MATERN, Karl-Heinz, "Dilekçe Hakkı", (Çev: Servet Armağan), **İÜHFİM**, C.XXXV, S.1-4, İstanbul, 1969.

MAURICE, Frankel, "Freedom of Information Act", **International Review of Law, Computers & Technology**, Vol. 12, Issue 1, Mar 98.

MCDONALD, Andrew, "Freedom of Information and the Historian", **Twentieth Century British History**, Vol. 12, No. 1, 2001.

MENDEL, Toby, "Freedom of Information: An Internationally Protected Human Rights",

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/cts/cts3.htm>.

(Article19) (Erişim tarihi, 12.01.2009).

MENDİBURU, Marcos, "Consultation and Public Participation", **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003.

MICHAEL, James "Open Government and Data Protection", **British Journal of Law and Society**, Vol. 8, No. 2, Winter, 1981.

MORRISON, Alan B., "The Administrative Procedure Act: A Living and Responsive Law", **Virginia Law Review**, Vol. 72, No. 2, The Administrative

Procedure Act: A Fortieth Anniversary Symposium Mar. 1986, <http://www.jstor.org/stable/1073058> (Erişim tarihi 15/05/2009).

MORO, Giovanni, “Governance: A Citizen’s Perspective”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003.

MOUFFE, Chantal, “Demokrasi, İktidar ve Siyasal Düzen”, **Demokrasi ve Farklılık**, Haz: Seyla Benhabib, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 1999.

NOHUTÇU, Ahmet – BALCI, Asım, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, 2003.

ODYAKMAZ, Zehra, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor mu?” **Türk Hukuk Kurumu Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı**, Ankara, 9 Nisan 2005.

ODYAKMAZ, Zehra, “Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Yasası”, **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller**, Ankara, 2002.

ODYAKMAZ, Zehra, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanına Haklar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu’na Armağan, C.1, S.2, Ankara, Aralık-1997.

ODYAKMAZ, Zehra, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

OĞURLU, Yücel, “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1-2, 2005.

OKTAY, Zeynep, “Uluslararası İletişimin Sosyal-Kültürel Etkileri”, **Uluslararası İletişim**, Haz.: ÖNGÖREN, Gürsel, , Der Yayıncılık, İstanbul, 1995.

ÖZAY, İlhan, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

ÖZAY, İlhan, “İdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

ÖZEK, Çetin, “Bilgilenme Hakkı ve Sınırları”, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, Der. Çetin Özek, İstanbul, 1999.

ÖZEK, Çetin, “Kitle İletişim Hukuku ve Özel Yaşam”, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, Alfa Yayınları, Der. Çetin Özek, İstanbul, 1999.

ÖZKAN, Gürsel, “İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa’da İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.1-2, 1998.

ÖZKAN, Gürsel, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

ÖZKAN, Gürsel, “İdari Usul Yasasında Yer Alması Gereken Kurallar”, **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller**, Ankara, 2002.

ÖZKAN, Gürsel, “İdari Usul, **Danıştay Dergisi**, S.101, Ankara, 2000.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed: Balcı, Ahmet-Nohutçu, Ahmet-Öztürk, Namık Kemal ve Coşkun, Bayram, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

PARLAK, Bekir, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yereleşme”, **Kamu Yönetimi, Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar**, Aktüel, 2005.

PATRICK, Birkinshaw, "Freedom of Information", **Parliamentary Affairs**, Oxford, Vol.50, I.1, Jan 1997.

PAYAŞLIOĞLU, Arif, "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", **Amme İdaresi Dergisi**, C.2, S.3, Eylül 1969.

PRESTON, Larry M., "Freedom and Bureaucracy", **American Journal of Political Science**, Published by: Midwest Political Science Association, Vol. 31, No. 4, Nov., 1987.

RABINA, Debbie L., "Access to Government Information in Israel: Stages in the Continuing Development of a National Information Policy", **66th Ifla Council ang General Conference**, Jerusalem, İsrail, 13-18 August 2000, <http://archive.ifla.org/IV/ifla66/66cp.htm> (Erişim tarihi 18.03.2008)

RABİN, Yoram – PELED, Roy, "Seven Years to Israel's FOI Law: Was the Hoped-For Transparency Acheived?", **Hamishpat (Law Review)**, Vol. 20, 2005.

REEVE, L.J., "The Legal Status of the Petition of Right", **The Historical Journal**, Vol.29, No.2, Jun.,1986.

RİCHARDSON, Elliot, "Freedom of Information", **Loyola Law Review**, 45, 1973-1974.

ROBERTS, Alasdair, "Questions about Policy Transparency", **Public Administration Review**, Vol. 61, No. 4, Jul. - Aug., 2001.

ROSENBLOOM, David H, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 3, May - Jun. 1983 (Erişim tarihi 14.05.2009).

ROSSI, Jim, “Bargaining in the Shadow of Administrative Procedure: The Public Interest in Rulemaking Settlement”, **Duke Law Journal**, Vol. 51, No. 3, Thirty-First Annual Administrative Law Issue, Dec. 2001, <http://www.jstor.org/stable/1373183> (Erişim tarihi 12.05.2009).

ROWE, Colin - SLUTSKY, Robert, “Transparency: Literal and Phenomenal”, *Perspecta*, Vol.8, (1963), s.46 <http://www.jstor.org/stable/1566901> (Erişim tarihi 13.02.2008).

GHAZANFAR, S.M. - KAREN, S., “Third World Corruption: A Brief survey of the Issues”, **The Journal of Social, Political and Economic Studies**, V.25, No.3.

SAMİ, Selçuk, “Düşün Özgürlüğü”, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz.: Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları, İstanbul, 1998.

SCHMITTER, Philippe – KARL, Terry Lyon, “Demokrasi Nedir... Ne Değildir”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Çev: Levet Gönenç, Der: Larry Diamond-Marc F.Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

SCREENE, Lorraine, “How Prepared are Public Bodies for the İmplementation of the UK Freedom of Information Act, in January 2005?”, www.emeraldinsight.com/researchregister (Erişim tarihi 10.07.2008).

SEDLEY, Stephen, “Information as a Human Right”, Eds. Jack Beatson-Yvonne Cripps, **Freedom of Expression and Freedom of Information**, Essays in Honour of Sir David Williams, Oxfrd. University Press, Oxford, 2000.

SEVİL, Muharrem, **Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1999.

SEZER, Yasin, KARGIN, Naci, “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, S.436, Eylül 2002

SEZGİNER, Murat, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

SEZGİNER, Murat, İdari Belgelere Ulaşma Hakkı –Fransa Örneği-, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Süleyman Arslan’a Armağan, C.6, S.1-2, Konya, 1998.

SHORE, William B., “Development In Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol. 18, No. 2, Spring, 1958.

SIMON, Herbert A., “Why Public Administration?” **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Vol. 8, No. 1, Jan., 1998.

SIMPSON, Elizabeth Paton, “Private Circles and Public Squares: Invasion of Privacy By the Publication of Private Facts”, **The Modern Law Review**, Vol.61, May 1998.

SOYKAN, Cavidan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi edinme Hakkı: Özel Hayatın Gizliliği X İfade Özgürlüğü”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Çalışma Metinler III**, Ankara, 2006.

STEELE, Jonathan, “Freedom of Information: Is Privacy Winning?”, <http://www.heinonline.org/HOL/PDF/handle=hein.journals.notnghmlj13&id=25&print=section§ion=8&ext=> . (Erişim tarihi, 02.11.2008).

SUNDSTROM, Hans, “The Open Sweden Campaign”, **Open Government (Fostering Dialogue With Civil Society) OECD**, 2003.

SWARTZ, Nikki, “The World Moves Toward Freedom of Information”, **Information Management Journal**, Vol. 38, I. 6, Nov/Dec2004.

TAMER, Mustafa, "Dilekçe Hakkı", **Türk İdare Dergisi**, C.62, S.386, 1990.

TORTOP, Nuri, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Önemi", **Amme İdare Dergisi**, 36/1, Mart 2003.

TORTOP, Nuri, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, 31/1, 1998.

TUOHY, Carolyn, "Bureaucracy and Democracy", **The University of Toronto Law Journal**, Vol.40, No.3, Summer 1990.

TURGUT, Nükhet, "Çevre İçin de Bilgi Gerek", **16.6.2004 tarihli Radikal Gazetesi**.

TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Y.1, S. 4, Mayıs Haziran 1995.

ULUSOY, Ali, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000.

VERKUIL, Paul R., "The Emerging Concept of Administrative Procedure", **Columbia Law Review**, Vol. 78, No. 2, Mar. 1978, <http://www.jstor.org/stable/1121898> (Erişim tarihi 04.08.2008).

WALDEN, I. N. - SAVAGE , R. N., "Data Protection and Privacy Laws: Should Organisations Be Protected?", **The International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 37, No. 2, Apr., 1988, s. 337, <http://www.jstor.org/stable/76015> (Erişim tarihi 13.02.2008).

WALDO, Dwight, "Public Administration", **The Journal of Politics**, Vol. 30, No. 2, (May, 1968), Published by: Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science, <http://www.jstor.org/pss/1038675> (Erişim tarihi 15.01.2008).

WALL, Steven P., "Public Justification and the Transparency Argument", **The Philosophical Quarterly**, Vol. 46, No. 185, Oct., 1996.

WIELAND, Joachim, "Freedom of Information", http://66.102.1.104/scholar?q=cache:ht_mjt6gTOAJ:scholar.google.com/+W%C4%B0ELAND,+Joachim,+Freedom+Of+Information&hl=tr, (Erişim tarihi 23.02.2008).

WOODS, Lorna, "Freedom of Expression in the European Union", **European Public Law**, Vol. 12, I. 3 , 2006.

YAHYAOĞLU, Güran, "Vergi, Ticaret Hukuku ve Bankacılık Açısından Bilgi Edinme Hakkı", **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

YALÇINBAYIR, Ertuğrul, "Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu", **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu", **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

YERGÖK, Ziya, "Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu", **Bilgi Edinme Hakkı Panel**, Ankara, 5 Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:62.

YILDIRIM, İbrahim, "Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", **Hukuk ve Adalet**, Y.1, S.2, Nisan-Haziran 2004.

YILDIRIM, Ramazan, “Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi”, <http://www.akader.org> (Erişim tarihi 05.05.2009).

YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı ve Özgürlüğü”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

YILDIRIM, Turhan, “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, **İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

YILDIRIM, Turhan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000.

DİĞER METİNLER

Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu, Tesev, Aralık 2004.

ÖRNEK ÜLKE İSVEÇ-“Dünyadaki ilk Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası”,
www.bilgiedinmehakki.org/tr/index.php?option=com_content&task
(Erişim tarihi 18.08.2008)

ÖZET

Yönetimde açıklık ve yönetimde demokrasi anlayışının en önemli araçlarından olan bilgi edinme hakkının, özellikle son on beş yıl içerisinde birçok ülke tarafından kabul görmüş olması önemlidir.

Özelde bilgi edinme hakkının, genelde ise yönetimde açıklık anlayışının benimsenip ortaya çıkması ve gelişmesi çok da kolay olmamıştır. Uzun süre hakimiyetini sürdürmüş olan gizli/kapalı yönetim anlayışı, sistemli ve planlı yönetim anlayışının yavaş yavaş ortaya çıkmaya başladığı dönemlerden günümüze kadar etkisini sürdürmüştür. Ancak, özellikle liberal politikaların da etkisiyle, kamu yönetim anlayışının değişmeye başlaması, yönetimde açıklık taleplerinin daha fazla seslendirilmesine neden olmuştur. Bu bağlamda yönetimde açıklığın gerçekleştirilebilmesi amacıyla “idari usul” ve “ombudsmanın”da aralarında bulunduğu bazı araçlar geliştirilmeye başlanmıştır. Bu araçlarla birlikte bilgi edinme hakkı da, bu yolda atılmış önemli adımlardan birisidir. İşte, çalışmanın birinci bölümünde, yönetimde açıklık anlayışla birlikte bilgi edinme hakkının ortaya çıkış süreci incelenmiştir.

Bilgi edinme hakkını ilk olarak kabul eden ülke İsveç olmuştur. Daha sonraları bu temel insan hakkı birçok devlet tarafından kabul edilmiş ve halen de birçokları tarafından kabul edilmektedir. İdarenin denetlenmesi, açıklığının ve hesap verilebilirliğinin sağlanması ile bireyin temel hak ve özgürlüklerinin devlet karşısında korunması amaçlarını güden bilgi edinme hakkı, Türkiye Cumhuriyeti’nde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kabul edilmiştir. Söz konusu hakkın

kapsamı, kullanıcıları ve istisnaları özellikle ve haklı olarak eleştirilen tarafları olmuştur. Bu bağlamda, çalışmanın ikinci bölümünde bilgi edinme hakkının hukuki çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümünde ise, yönetimde açıklığın en önemli aracı olan bilgi edinme hakkının Türkiye Cumhuriyeti'ndeki düzenleniş biçimine yer verilmiştir. Bunu takip eden dördüncü bölümde ise, bilgi edinme hakkının istisnaları üzerinede durulmuştur.

ABSTRACT

It is an important development that, right to information has been accepted as an essential element for democratic and transparent administration by many countries for the last fifteen years.

The development of right to information and transparency and openness of administration in general was not an outcome of a smooth process. The understanding of privacy/closeness of administration dominated for a long time and was effective until the gradual development of systematic and planned administration. Liberal politics affected public administration and as a result of this effect, there was an increase in the demand for a transparent and open administration. Within this framework, new tools such as “administrative procedure” and “ombudsman” were introduced in order to achieve transparent and open administration. Right to information is another tool to this end. The first part of the study examines the development of freedom of information.

Sweden is the first country accepting right to information. Consequently this fundamental right has been accepted by many other countries. The objectives of right to information are; to achieve supervision, transparency/openness and accountability of administration and to protect fundamental rights and freedoms of individuals against the state. This right was recognized by Republic of Turkey with Statute on Right to Information No: 4982. However this Statute was rightfully criticized for its scope, beneficiaries and exceptions. In this sense, the second part of the study examines the general principles of right to information. The third part of the study

examines the right to information in Turkey. Fianlly the fourth part of the study examines that, the limits of the right in Turkey.