

Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: ‘Bilgi Edinme Hakkı’

Ebru Şimşek İmren^a

Ahmet Güven^b

Özet

Geleneksel yönetim anlayışlarına egemen olan “gizlilik” anlayışının yerini “açıklık”, “yönetimde şeffaflık” gibi terimlere bırakmasıyla birlikte, günümüzde önem kazanan ve bu değişimi anlamlandıran bir hak olarak ‘bilgi edinme hakkı’ çalışmamıza konu edilmiştir.

Çalışmada öncelikle bahsedilen terimler kavramsal çerçevede incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra yönetim anlayışındaki değişimle birlikte ortaya çıkan bu hakkın gelişimi ve tarihsel süreci, öncelikle dünya, sonrasında Türkiye bakımından değerlendirilerek günümüz yasal düzenlemeleri üzerinde durulmuştur.

Ayrıca çalışmamızda bilgi edinme hakkı, demokratik yönetimin üç önemli ayağından biri kabul edilerek, bu hakkın demokratik bir yönetim ve hukuk devleti için gerekliliği vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: “yönetimde açıklık”, “demokratik yönetim”, “bilgi edinme hakkı”.

Abstract

“Secrecy perception” which was accepted by traditional administration in the past has been replaced with the concepts of “openness” and “transparency of administration” today. The Right to get information which is subject of our study is the most important right that gives meaning and life to this change.

Firstly in this study the new terms mentioned above have been examined. Then history of right to get information has been analyzed both in the world and Turkey and assessed in terms of legal regulation.

Besides, in our study the right to get information which is a basic constituent of democratic administration has been introduced necessary for democratic administration and law state.

Key Words: “openness of administration”, “democratic administration”, “right to get information”

1-GİRİŞ

Günümüzde “demokrasi”, “yönetim” anlayışlarında değişiklikler meydana gelmiş, geleneksel idari sistemler yerini, çağdaş yönetim anlayışlarına bırakmış; demokrasilerde ise temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru yol alınmıştır.

^a Araş. Gör. Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tokat.

^b Araş. Gör. Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tokat.

Böylelikle geleneksel yönetim anlayışında kabul gören “gizlilik” kavramı terk edilerek, 20. yüzyılın ikinci yarısı 21. yüzyılın başlarında, çağdaş idari sistemlere daha demokratik bir yönetimi öngören “açıklık”, “şeffaflık” gibi kavramlar hakim olmuştur. Çalışmamıza konu olan bilgi edinme hakkı ise, demokratik ve şeffaf yönetimi sağlayacak araçlardan biri kabul edilerek, bu kavramlara anlam veren bir hak olarak görülmüştür.

Demokratik değerlerin gelişmesi, bilişim teknolojisi alanındaki ilerlemeler, yönetim anlayışındaki değişimlerle birlikte günümüzde önem kazanan bu hakkın yasal güvenceye kavuşturulması da, çağdaş devletlerin temel görevi haline gelmiştir. Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkarılan ve Türkiye’de bilgi edinme hakkına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun çalışmamızda değerlendirilmesi bu aşamaya gelene kadar geçirilen tarihi sürecin dünya ve Türkiye bakımından ele alınması, hakkın gelişim sürecini takip etmemiz açısından önem taşımaktadır.

Çalışmanın temel amacı ise, demokrasi ile ilintili bu hakkın çağdaş devletler bakımından önemini vurgulamak ve demokratik bir yönetim anlayışı için gerekliliğini, demokratik yönetime sağladığı faydaları tespit ederek ortaya koymaktır.

2-KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Açıklık

Kamu yönetimine dışardan bakıldığında “gizemli bir dünya” olarak düşünülmesinin temelinde, söz konusu sistemde egemen olan gizlilik ve dışa kapalılık yatmaktadır. Gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını, yine yönetimin, dış etkilere kapalı olmasını, eylem ve işlemlerin dıştan görülmemesini ve bunların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir. ^c Bu kavram geleneksel idari sistemlerin kökleşmiş bir yansıması olmakla birlikte Weber, yönetimin bu eğilimini yıllar önce fark etmiş ve bürokrasilerin bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalıştığını, bürokratik yönetimin her zaman gizli oturumlara eğilimi olduğunu ve bilgisini karşıt

^c HIZ Yüksel, YILMAZ Zekeriya, **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları , Ankara 2004, s.43

bakışlardan gizlemeye çalıştığını belirtmiştir.^d Bu kavram, geleneksel idari sitemin eleştirilmeye başlanması ile yönetimdeki yozlaşmanın, kirlenmenin ve diğer olumsuzlukların nedeni sayılarak, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerini açıklık kavramına bırakmıştır.

Açıklık, her türlü bilginin isteyen herkese verilmesi ve sınır ötesi bilgi alışverişinin hukuksal engele çarpmadan yapılabilmesini anlatır.^e Günümüz yönetim anlayışının önemli bir unsuru haline gelmiş olan “açıklık” kavramı, perdelerin kaldırılmasını ve arkasında olanların görünmesini, aleniliği, saklanan şeylerin bilinmesini anlatmak için kullanılır. Yönetim biliminde açıklık; “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşğinde yönetim” veya “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir.^f Açıklık ilkesi, iki temel araçla hedefine ulaşabilecektir. Bu araçlardan birincisi; “yönetimin bilgi verme ödevi”, ikinci ve en önemli aracı ise, “bilgi edinme hakkı”dır. Yönetimin bilgi verme ödevine karşılık yönetilenlere de bilgi alma hakkı tanınmalıdır. Ancak bu durumda, açıklık ilkesi bir anlam kazanacaktır.^g

2.2. Bilgi Edinme Hakkı

Yönetim anlayışındaki değişme ve gelişmelerle birlikte çağın ortaya çıkardığı anayasal ve yönetsel gereksinimlerin bir sonucu olarak, bu kavram ortaya çıkmıştır. Bilgi edinme hakkı^h, bilgi akışının egemen olduğu bilgi toplumunda devlet tarafından tutulan, kayıtlı (yasada belirtilen istisnalar dışında) her türlü belge, doküman vb. bilginin halka akışının yasal olarak

^d WEBER Max, **Sosyoloji Yazıları**, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s.315

^e AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, II. Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, Ankara, s.806

^f EKEN Musa, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1994, Cilt 27, Sayı 2, s.39

^g EKEN Musa, “Bilgi Edinme Hakkı”, **İnsan Hakları Yılığ**, Dr. Muzaffer Sencer’ e Armağan, 1995, Cilt 17-18, s.62-63

^h ‘bilgi edinme hakkı’ kavramı yerine literatürde ‘bilgi özgürlüğü’ kavramı da kullanılmaktadır. Bu konu da; ‘bilgi bir hak’ ve ‘bilgi özgürlüğü’ şeklinde farklı görüşler bulunmakta ise de, ülkemizde ‘Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’ndaki kullanım esas alınarak ‘bilgi edinme hakkı’ kavramı kullanılmıştır.

serbest olması demektir.ⁱ İdarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan bu hak, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp, sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından biridir.^j Teorik kökeni uzun bir geçmişe dayanan bilgi edinme hakkı, aynı zamanda insan haklarının kendi dinamiği içerisinde farklı boyutları dikkate alınarak kategorileşmesi ile oluşturulan hak kategorilerinden üçüncü kuşak hakları^k içerisinde yerini bulmuştur. İkinci Dünya savaşı sonrasında düzenlemelere konu olan bilgi edinme hakkı, bürokratik gizlilik kültürünün hakim olduğu, şeffaf olmayan, sırlarla örülü bir yönetim anlayışına karşı gelişen bir toplumsal ve hukuksal reflekstir.^l

3-DEMOKRATİK YÖNETİM İÇİN BİLGİ EDİNME HAKKININ GEREKLİLİĞİ

Bilgi edinme hakkı, demokratik yönetimin hukuksal zeminini oluşturan temel taşlardan birisidir. Çünkü; kişilerin istedikleri belli konularda, bu konunun ilgisi olan idareden her türlü bilgi veya belgeyi talep etmesini sağlar ve yasa çerçevesinde bu talebin gerçekleştirilmesini idareye görev olarak yükleyerek idareyi hukuka bağlı kılma mekanizmasının işlemesine yardımcı olur.^m Böylelikle hukuk devleti, demokratik devlet retorik içerikten gerçek içeriğe kavuşur.ⁿ

ⁱ AKYILDIZ Fulya, “‘Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışı’nın Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak:Bilgi Edinme Hakkı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf>, (13.12.2007)

^j YILDIRIM Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu**

^k Üçüncü kuşak haklar, II. Dünya Savaşı’nın ardından insan haklarının uluslararasılaşmasıyla gündeme gelmiştir. Nükleer teknolojinin gelişmesiyle artan çevre sorunları, ülkeler arasındaki gelişme ve büyüme dengesizlikleri, yaşanan dünya savaşları ile bozulan huzur ve barış ortamı üçüncü kuşak hakların ortaya çıkmasında etkili olmuştur. KABOĞLU İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s.46

^l HIZ,YILMAZ, a.g.e., s.39

^m ŞAVRAN Yasemin “Bilgi Edinme Hakkı ve İdarenin Bilgi Verme Yükümlülüğü”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Kamu Hukuku Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2006 Kocaeli, s.14

İdarenin genel karar organları ve giderek yürütme ile görevli yetkililerin seçimle işbaşına gelmesi “demokratik yönetim”in vazgeçilmez koşulu olarak düşünülmektedir. “Seçim” demokratik yönetimi sağlasa bile, oluşumdan sonraki işleyiş yani “yönetimde demokrasi”yi tam anlamıyla gerçekleştirme konusunda yetersiz kalmaktadır.^o Özey’a göre; “Yönetimde demokrasi”nin başlıca üç unsuru vardır:

- İdarenin karar alma mekanizmasının, belli bir “usul”e bağlanması,
- İdarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların, isteyen “yetkili olarak” katılmaya hakkı olacak şekilde “aleni”, yani açık yapılması ve
- “Bilgi edinme özgürlüğü”dür.

Demokratik yönetimin üç önemli ayağından birisini oluşturan bilgi edinme hakkı ile demokrasi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi, -Abraham Lincoln’un meşhur tanımıyla- halkın halk için halk tarafından yönetimi olarak tarif edilecek olursa gerçekten bilgi edinme hakkının niçin demokratik bir yönetimin gereği olduğu anlaşılacaktır. Zira günümüzde çağdaş anlamıyla devlet, varlığını bireylerin iradesine borçlu olan ve bu anlamıyla kutsal, aşkın bir yönetim anlayışı ile temellendirilmeyen, kişilerin hizmetinde olan teknik bir cihazdır.^p

21. yüzyılda diğer alanlarda olduğu gibi demokrasi alanında da değişim yaşanmış ve temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru yol alınmıştır.^q Günümüzde kabul gören demokrasi anlayışı katılımcı demokrasi anlayışını ifade etmektedir. Katılım, yalnızca karar almayı etkilemeyi değil karar alma sürecinin her aşamalarında, kararların içeriklerinin her evresinde, kararların içeriklerinin biçimlenmesinde, uygulama ve denetlenmesinde yaygın ve yoğun katılımı (involvement) anlatır.^r Kamu bilgilerine erişim özgürlüğü, yurttaşların

ⁿ HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.47

^o ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Kitabevi, İstanbul 1994, s.3

^pDEMİR Oğuzhan, “**Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ne Getiriyor?**”, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=134>, (31.01.2008)

^qAKYILDIZ, a.g.m.

^rNOHUTÇU Ahmet, “**Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri**” 2. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Kocaeli Üniversitesi Yayını, 2003 İzmit, s.9

yönetime demokratik katılımı için esastır. Çünkü, “bilginin paylaşımı, iktidarın paylaşımıdır”. Kamu bilgilerine erişim hakkının yasayla korunması, aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflığın da teminat altına alınmasıdır Vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına kamu bilgilerine erişim hakkı tanımaksızın, ne demokratik katılımıdan, ne de kamu yönetiminin saydamlığından söz edilebilir.⁵ Katılımcı demokrasi anlayışına aracılık eden bu hak, bireyler ve grupların yönetime aktif katılımını sağlayarak yönetilenleri pasif bir suje olmaktan çıkarıp, yönetimde aktif bir katılımcı haline dönüştürecektir.

Yönetilenler, bir kararın yasal olup olmadığını ve alınmış bir kararın arkasında yatan gerçek nedenleri ve karşılaştıkları bir hukuki durum ve olay karşısında yönetimin daha önceden nasıl hareket ettiğini, kendilerini ilgilendiren bir kararın içeriğini öğrenebilirler.¹ Böylece serbest bilgi akışının gerçekleşmesiyle birlikte, sorunların tanınması ve çözülmesi de kolaylaşacaktır.

Bireyler toplumun kalbinde olup bitenden haberdar değillerse, yöneticiler sır perdesinin altında hareket ediyorlar ise, toplum hayatı ile bir paylaşım içinde olmadıkları sonucu ortaya çıkacaktır. Gerçek demokratik düzenlerde, siyasal gücün bireyden saklayacağı bir şey olmayacağı kabul edildiği için, günümüzde “demokrasi” ile “saydam yönetim” eş anlamlı kabul edilmiştir.^u Demokratik bir yönetimde işler, büyük oranda gözönünde yapıp paylaşılırken ancak kötü bir yönetim, yaşayabilmek için gizliliğe ihtiyaç duyar. Ancak dışa kapalı bir yönetime güvensizlik artar ve böyle bir yönetimde subjektiflik, keyfilik, yolsuzluk baş gösterir.

Bilgi edinme hakkı, diğer bir yönüyle de doktrinde idarenin denetlenmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilen kamuoyu denetiminin somut bir tezahürüdür. Bu hakkın kullanımı sayesinde ülkede hesap sorma süreci etkinleşmekte, böylece kamu yönetiminde saydamlık sağlanmakta ve

⁵ UÇKAN, Özgür, “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”,

http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print_09.html, (31.01.2008)

¹ EKEN, a.g.m., 1995, s.64

^u PAKER Can, “Açılış Konuşmaları”, Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Uluslar arası Konferansı Tutanakları, TESEV Yayınları, 2006, s.12.

demokratik hukuk kurallarının işleyişine imkan tanınmaktadır.^v Çünkü bir kere yönetimin işleyişi konusunda heran kendisini kişilere bilgi verme yükümlülüğü altında gören idarenin, hukuk devleti idealine daha sıkı bağlı kalacağı söylenebilir.^w Bu hak, yönetimi denetlemek için vatandaşların elinde güçlü bir araç olması sebebiyle yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.^x Çünkü yönetilenler bu hak vasıtasıyla yöneticilerden demokratik bir yoldan “hesap sorabilme” yetkisine sahip olabileceklerdir. Böylece yönetilenlerin yönetime aktif katılımı ile demokrasi gerçek anlamına kavuşacaktır.

Gerçekten de, demokrasi ile doğrudan ilintili olan bu özgürlüğe gereken önemi vermek çağdaş devletlerin vazgeçilmez görevidir. Çünkü bilgi edinme özgürlüğü düşünce özgürlüğünün, düşünce özgürlüğü de demokrasinin temel kaynağı ve güvencesidir.^y

Ayrıca bilgi edinme hakkı, başta temel haklar olmak üzere demokratik hukuk devletinin birçok ilkesiyle doğrudan ilişkilidir. Konuya demokratik anayasacılık açısından yaklaşıldığında da, bilgi edinme hakkının vatandaşın demokratik haklarını tamamladığı, hatta bir çok demokratik hakkın temeli olduğu görülür.^z

4-BİLGİ EDİNME HAKKININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

20. yüzyıla hakim olan Weberyen bürokrasi anlayışı, yeni durumlar ve gelişmeler karşısında önemini kaybederken, 20. yüzyılın ikinci yarısında ve 21. yüzyılın başlarında yönetimde, “açıklık”, “şeffaflık” gibi kavramlar olgunlaşmaya başlamıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası devletin sosyal, ekonomik hayata müdahalesindeki artışlar, yönetimdeki yozlaşma, eğitim düzeyi ve

^v EROL Ahmet, **Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2005, s.289

^wDEMİR, a.g.m.

^x KÖSEOĞLU Özer, YURTTAŞ Fatma, SELEK Cihan, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya 2005, s.162

^y ÇELİK Ahmet, TONTA Yaşar, “**Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri**”, <http://yunus.hun.edu.tr/%7Eetonta/yayinlar/beozgur.html>, (01.02.2008)

^z AKYILDIZ, a.g.m. , (13.12.2007)

teknolojik gelişmelerle birlikte demokratik değerlerin gelişimi ve bilişim teknolojisi alanında yaşanan ilerlemeler, haberleşmeyi, bilgiye ulaşmayı, düşünce açıklamayı ve yayma imkanlarını alışılmış sınırların ve kalıpların ötesine taşımıştır. Yönetimde açıklık ilkesinin benimsenmesiyle birlikte bu gelişmeler, kamu yönetimini, sahip olduğu bilgi ve belgeleri bireylerle paylaşmaya sevk etmiş ve bu paylaşım temel bir hak olarak 'bilgi edinme hakkı' şeklinde kabul görmüştür.^{aa}

4.1. Dünyadaki Yasal Düzenlemeler

Bireysel öğrenme hakkı ilk kez, 1776 yılında İsveç'te olmak üzere, ardından 1786 Virginia Bildirgesi ve 1789 Fransa İnsan ve Yurttaş Hakları bildirgesi ile anayasal bir hak olarak tanınmıştır.^{bb}

Bu alanda ilklerden ve örnek niteliği taşıyan düzenlemelerden biri, I. Dünya Savaşı sonunda yürürlükten kaldırıldığı halde, 23 Mayıs 1950'de yeniden yürürlüğe giren Avusturya İdari Usul Kanunu'dur ki, bu kanunda; resmi belgelerin suretleri ya da bunların bir kısmının incelenmesi imkanı tüm ilgililere eşit bir biçimde tanınacak bir hak olarak öngörülmüştür.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise Amerikan kanun koyucusu tarafından hala mükemmel olarak nitelenen 1946 tarihli Amerikan Yönetmelik Yöntem Yasası/Administrative Procedure Act, 1966 yılında Freedom of Information Act/Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ile tamamlanmıştır.

Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası'nın "Dosyaların Katılanlar Tarafından İncelenmesi" kenar başlıklı 29. maddesi bilgi edinme hakkı bakımından doyurucu nitelik taşıyan düzenlemeler içinde yer almaktadır. Fransa'ya baktığımızda, Özgürlükler ve Bilgi Edinme/Informatique et Libertes, İdari Belgelere Ulaşma/Access aux Documents Administratifs Yasaları, İtalya'da ise İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkı/Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso ai Documenti Yasası, bu alandaki yasal düzenlemelerin dünyadaki örneklerinden bir kısmını oluşturmaktadır.^{cc}

^{aa} HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.38

^{bb} ŞAVRAN, a.g.e., s.46-47

^{cc} ÖZAY, a.g.e., s.3-5

Dünya üzerinde bilgi edinme hakkını yasal olarak düzenleyen elliyi aşkın ülke olup, bu ülkelere örnek olarak: Finlandiya, Slovenya, Portekiz, Bulgaristan, Japonya, Moldova, Avusturya, Danimarka, Fransa, Yunanistan, İspanya, İtalya, Birleşik Krallık, Macaristan, Rusya, Ukrayna, Arnavutluk, Amerika Birleşik Devletleri, Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda, Güney Afrika Cumhuriyeti gösterilebilir.

Bilgi edinme hakkı pek çok uluslar arası belgede de güvence altına alınmıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19. maddesi, Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nin 19. maddesi, Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ifade özgürlüğüne ilişkin 10. maddesi bunlardan bazılarıdır. Bu maddelerle birlikte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. maddesinin bilgi edinme hakkını tam olarak içerip içermediği hususunda farklı fikirler mevcuttur.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bu hakkın ihlaline ilişkin açılmış bazı davalarda bilgi edinme hakkının çerçevesini "bir kimsenin başkasına vermeyi arzu ettiği bilgilerin alınmasının devlet tarafından sınırlandırılmasının mümkün olmadığı"^{dd} şeklinde belirlemesi ve devlete de bireylere bilgi verme yükümlülüğü getirmediği şeklindeki değerlendirmeleri ile bilgi edinme hakkının, koruma kapsamı dışında kaldığı görüşünü hakim kılmıştır.

Avrupa vatandaşlarının temel haklarını ve AB'nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen Avrupa Birliği Temel Hakları Şartı'nın 11. ve 42. maddesinde ise ifade ve bilgi özgürlüğü güvence altına alınmaktadır.^{ee}

4.2. Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı

4.2.1.Dilekçe Hakkı

Bilgi edinme hakkının öncüsü ve destekçisi olan dilekçe hakkı, anayasamızda tanınan ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerden biridir. Bilgi edinme hakkı ise, doğrudan koruma altında olmayıp, anayasal

^{dd} MENDEL Toby, "Freedom of Information: A Comparative Legal Survey", Unesco 2003, s.11

^{ee} ŞAVRAN, a.g.e., s.53

değil ama kanunla sağlanan birtakım güvencelere sahiptir.^{ff} Tarihi Magna Carta'ya kadar uzanan dilekçe hakkının, bilgi edinme hakkının dolaylı da olsa somut anayasal dayanağı olması bakımından önem taşıması sebebiyle Türkiye'de ki tarihi gelişimine kısaca değinmekte yarar vardır.

Dilekçe hakkı, ilk olarak 1876 tarihli ilk Anayasamız olan Kanun-i Esasi'de, fert için kanuni bir hak olarak tesis edilmiştir. Kanun-i Esasi' nin 14. maddesinde vatandaşlara, hem kendi şahıs ve menfaatleriyle ilgili hem de, kamuya ait işlerde kanun ve nizama aykırı görülen hareketlerle ilgili tek ya da topluca dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca 52. madde de bu hak ile ilgili düzenlemeler mevcut olup, bu düzenlemeler 1909 ve 1914'de de korunmuştur. 1921 Anayasası'nda da herhangi bir yeni düzenleme olmadığından eski uygulamalar devam etmiştir.

1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 82. maddesi'nde de, 'ihbar ve şikayet hakkı' şeklinde bir düzenleme yer almaktadır.

1961 Anayasası dönemine gelindiğinde ise artık dilekçe hakkı, "Temel Haklar ve Ödevler" ana başlığı altında "Siyasi Haklar ve Ödevler" bölümünde yer almaktadır. Bu Anayasa'nın 62. maddesinde düzenlenen bu hak yanında, 26.12.1962 tarihli ve "140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanun"da bu dönemde önem arz etmektedir. Çünkü, bu tarihe kadar içtüzükle düzenlenen dilekçelerin TBMM'nde görüşülmesi, artık müstakil bir kanunla düzenlenmiş bulunmaktadır.^{gg}

1982 Anayasası'nda ise dilekçe hakkı "Siyasi Haklar ve Ödevler" bölümünde 74. madde ile düzenlenmiştir ve bu hak vatandaşların karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle ve kamusal işlerle ilgili olarak tek başlarına veya topluca yargı organı dışında kalan devlet organlarına, dertlerini, sorunlarını, şikayetlerini ileterek çözüm bulmalarını anlamına gelmektedir.^{hh}

^{ff} BİLGİN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s.41

^{gg} HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.15-21

^{hh} ŞAVRAN, a.g.e., s.78

Dilekçe hakkı, bireylerin devlet yönetimine katılmalarını sağlamaları nedeniyle katılma hakları veya aktif statü hakları da denilen ve tarihi süreç içinde birinci kuşak haklar içinde yer alan siyasi haklardandır.ⁱⁱ

Dilekçe hakkı, tarihi geçmişine kısaca değinildiği üzere, Anayasada tanınan ve güvence altına alınan bir hak olmasına karşın, bilgi edinme hakkı; Anayasa'da doğrudan tanınan ve güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerden değildir. Ancak bu demek değildir ki, bilgi edinme hakkının hiçbir Anayasal pozitif dayanağı yoktur. Belirtildiği üzere, dilekçe hakkı; bilgi edinme hakkının somut yansıması, öncüsü ve destekçisi olduğu gibi bir çok temel hak ve özgürlük ve belki de tüm hak ve özgürlükler bakımından bilgi edinme hakkı, olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Dilekçe hakkı (md.74), kişinin maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkı (md.17), düşünce ve kanaat hürriyeti (md.25), düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (md.26), bilim ve sanat hürriyeti (md.27), hak arama hürriyeti (md.36) gibi haklar bilgi edinme hakkının Anayasa'ya yansımış somut örneklerini oluşturmaktadır.ⁱⁱⁱ

Bilgi edinme hakkının 1982 Anayasası'nda yer alan anayasal pozitif dayanaklarından bahsetsek bile bu hakkın bağımsız olarak anayasa'da düzenlenmemesi, diğer maddelerin metnine ve ruhuna dayanılarak çıkarımlar yapılmaya çalışılması dahi, demokratik ve şeffaf yönetim konusunda problemler olduğunun göstergelerinden biridir ve bu hakkın anayasada açıkça düzenlenerek tam bir anayasal güvenceye kavuşturulması ile açıklık ilkesi gerçek anlamına kavuşacak ve bu anayasal boşluk ortadan kaldırılmış olacaktır.

4.2.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Anayasada açıkça düzenlenmeyen bu hakla ilgili önemli adımlar, Avrupa Birliği'ne katılım ve uyum sürecinde atılmıştır. Dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin yasal düzenlemeler, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda yer alan insan hakları alanında yasal ve idari düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların

ⁱⁱ ANAYURT Ömer, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s.251

ⁱⁱⁱ ODER Burak, AYANOĞLU Taner, “ **Bilgi Edinme Hakkı ‘Kullanma Kılavuzu’**”, TESEV 2005, s. 9-10

iyileştirilmesi taahhütleri açısından da önem taşımaktadır. Avrupa Birliği uyum sürecinde idari reformlar arasında en dikkat çekenlerden birisi Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılmasıdır.^{kk}

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 09.10.2003 tarihinde kabul edilmiş, 24.10.2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete de yayınlanmış ve yayımından itibaren altı ay sonra yani 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

24.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanununda, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir.^{ll}

'Şeffaflık' ve 'açıklık' Avrupa Birliği terminolojisinde sıkça kullanılan terimler arasında yer almaktadır ki, meclis gerekçesi ve raporlarında da yasanın yönetimde açıklık ve şeffaflık işlevlerine değinmiş, ayrıca halkın devlete olan güvenini artırmadaki önemli rolünden de bahsedilmiştir. Demokratikleşme yönünde atılan önemli bir adım olarak kabul edilen bu kanun, demokratik ülkelerdeki vazgeçilmez temel haklardan biri olan bilgi edinme hakkını yasal bir çerçeveye kavuşturmuştur.

Yasanın ilk maddesinde de kanunun amacı; "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlamak" olarak belirtilmiştir ki bu madde kanunun amaç olarak demokratik ve şeffaf yönetimi kıstas alması bakımından önemlidir.

Kanunu kapsam olarak ele aldığımızda ise, kanun koyucunun hiçbir kamu kuruluşu arasında ayırım yapmaksızın, kamu gücü kullanan bütün kamu kurum ve kuruluşlarına kanunun uygulanacağı esasını kabul ettiği görülecektir. Burada amaç, kamu gücü kullanan ve kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar bunun hesabını verebilmesi, şeffaf ve saydam olabilmelidirler. Genel gerekçede yer alan; "Kamu kaynaklarıyla üretilen ve hiçbir gizliliği olmayan bilgilere erişimin gereksiz yere kısıtlanmaması, vatandaşların kendileriyle ilgili bilgilere kolayca erişiminin sağlanması ve kamusal hizmetle yükümlü kurum ve

^{kk} ÇOLAK N. İlker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Seçkin Yayınları, Ankara 2005, s.523

^{ll} HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.5

kuruluşların çalışmalarını görmesini, izlemesini, bilgilenmesini sağlamak amacıyla bilgi edinme hakkının kullanılmasının sınırlarını da belirlemek gerekmektedir.”^{mm} İfadesi de bunu doğrulamaktadır.

Bu kanunla bilgi edinme hakkı, yasal bir zemine kavuşturulurken idareye de belli hak ve yükümlülükler yüklenerek, idare olumlu ve olumsuz yükümlülükler altına sokulmuştur. 4982 sayılı yasa asıl olarak bilgi edinme hakkı üzerine temellenmiş olup, bunun doğal bir sonucu olarak da idareye bilgi ve belge verme yükümlülüğü getirilmiştir.

Hiçbir hakkın sınırsız olarak kullanılamayacağı düşünülürse, demokrasilerde de demokrasiyi korumak adına sınırlamalara gidildiği görülecektir. Açıklığın ilke olmasıyla birlikte, isteyen herkesin dilediği bilgiye ulaşması gündeme gelirse, genel anlamda belirli sınırlar çizilmediği takdirde sistem beklenen yararı sağlayamayacaktır. Yükümlülüğün kapsam ve sınırlarının belirsizliği, bazı temel hak ve özgürlüklerin ihlaline de yol açabilir.ⁿⁿ Gereksiz bir kısıtlama, bilgi edinme hakkını ihlal edebilecek iken, başka bir hakkın yok edilmemesi adına gerekli kısıtlamalara gidilerek yasal bir sınır çizilmesi gereği de göz ardı edilmez. Önemli olan nokta ise burada, sınırlamaların kanunla yapılarak keyfi uygulamaların önüne geçilmesidir. Aksi halde ilgili mevzuatta, hangi bilgi ve belgelerin açık, hangilerinin kapalı olduğu hususunun, sır ve gizlilik kavramlarının anlamı, tanımı ve muhtevalarının çok net bir şekilde belirtilmemiş olması ve belirtilen konuların yasal düzenlemelerde müphem bırakılması halinde, yönetim, takdir hakkını dikkate alarak ve gerekli gördüğünde bilgi ve belgenin “gizli” olduğunu söyleyerek, bilgiyi kendi amaçlarına hizmet edecek şekilde kullanabilecektir.^{oo} Bu sebeple bilgi edinme hakkının sınırlarının belirlenmesinin yanında bu hakkın sınırlandırılmasında idarenin dikkate alacağı ölçütler de bilinmelidir.^{pp}

Kanun, bilgi edinme hakkına oldukça fazla istisna getirmiştir. Bu istisnaları amaçlarına uygun olarak yorumlayıp, bilgi edinme hakkına gereksiz

^{mm} HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.63

ⁿⁿ YAŞİN Melikşah, “İdari Makamlara Bilgi Verme Yükümlülüğü”, KOUHFD, Ocak 2005, Sayı:4, s.210

^{oo} HIZ, YILMAZ, a.g.e., s.58

^{pp} ŞAVRAN, a.g.e., s.105

sınırlamalar getirilmesine engel olmak yargı organlarının da inisiyatifi içindedir.⁹⁹

Kanuna yönelik eksikliklerden bahsedilse bile, diğer ülkelerden farklı bir şekilde, tabandan hiçbir talep olmaksızın gerçekleştirilen 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu şüphesiz olumlu bir adımdır.¹⁰⁰

5-SONUÇ

Bilgi edinme hakkı, çalışmamızda demokratik ve şeffaf yönetime anlam katan bir hak olarak kabul edilip; demokratik, hukuk devleti kavramını gerçek anlamına kavuşturacak önemli bir araç olarak görülmüştür. Demokrasi ile doğrudan ilişkisi olan bu özgürlüğe gereken önemi vermek, “bilgi toplumu”nda kendini çağdaş olarak nitelendiren bütün devletlerin vazgeçilmez görevidir.

Kapalı bir yönetim anlayışından açık bir yönetim anlayışına geçiş ile birlikte bilgi edinme hakkı, idarenin işleyişinde objektifliği, dürüstlüğü ortaya koyarak halkın yönetime duyduğu kamu güvenini pekiştiren, hizmetlerde etkinliği sağlayarak verimliliği artıran bir işleve sahiptir.

Demokrasinin olmazsa olmazları arasında yerini bulan bu hakkın gerekliliği için belirtildiği gibi pek çok sebep vardır ki, bunlardan bir kısmı çalışmamızda sayılmaya çalışılmıştır. Henüz bu hakkın anayasal güvenceye kavuşturulmamış olması bizi konuya ilişkin anayasal bir boşluğun varlığına götürse de, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun varlığı mevzuatımız bakımından olumlu bir düzenleme olarak kabul edilmektedir. Çünkü demokratik yönetimi sağlayan araçlardan biri olan bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin esas ve usuller, bu kanunda düzenlenerek yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur.

Bilgi edinme hakkı ve bu konudaki yasal düzenlemelerin, çağdaş, demokratik yönetim anlayışına katkıları elbette yadsınamaz. Fakat demokratik ve şeffaf bir yönetim için çok önemli olan bu hakkı ve yasal düzenlemeleri yine de, bütün demokratik sorunları tümüyle çözüme kavuşturacak bir araç olarak görmemek gerekir. Çünkü bir hakkı hayata geçirmek için, onu sadece yasal güvence altına almak yeterli değildir. Hakkın teorikten pratiğe geçirilerek hayat

⁹⁹DEMİR Oğuzhan, a.g.m.

¹⁰⁰ ŞAVRAN, a.g.e., s.158

bulması için gerekenlerin yapılması da, en az yasal düzenlemelerin yapılması kadar önemlidir. Bunun için de hakkın uygulanmasını kolaylaştırıcı gerekli toplumsal, hukuki, teknolojik zemin oluşturulmalı ve hakkın vatandaşlar tarafından kullanılmadan bir anlam ifade etmeyeceği göz önüne alınarak, halk bu hakkın etkin kullanımı konusunda eğitilmeli ve bilinçlendirilmelidir.

Bu konuya ilişkin yasal düzenlemelerin tabandan hiçbir talep olmaksızın gerçekleştirildiği de göz önüne alınırsa, halkın konuya ilişkin bilgilendirilmesinin ve ilgisinin arttırılmasının önemi daha çok ortaya çıkacaktır. Çünkü etkin bir şekilde kullanılmayan hakkın bir anlam ifade etmeyeceği de düşünülürse, vatandaşların bu konuya ilgisiz kalması veya sadece bireysel olarak kendilerini ilgilendiren konularla ilgilenmesi, bilgi edinme hakkından beklenen gerçek yararı sağlayamayacaktır. Burada bilgi edinme hakkının, yasal ve anayasal düzenlemelerle güvence altına alınması kadar önemli başka bir sonuca daha varılmaktadır ki, hakkın yasal güvencelerle donatılması tek başına yeterli olmayıp, bu hakkı kullanan vatandaşlara da demokratik ve şeffaf yönetimin gerçekleşebilmesi için büyük görev düşmektedir.

KAYNAKLAR

- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, Ankara 1990.
- AKYILDIZ Fulya, “Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışı'nın Gerçekleşebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak:Bilgi Edinme Hakkı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf>,(13.12.2007).
- ANAYURT Ömer, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.
- BİLGİN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.
- ÇELİK Ahmet, TONTA Yaşar, “Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri”, <http://yunus.hun.edu.tr/%7Etonta/yayinlar/beozgur.html>, (01.02.2008).
- ÇOLAK N. İlker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Seçkin Yayınları, Ankara 2005.
- DEMİR Oğuzhan, “**Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ne Getiriyor?**”, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=134>, (31.01.2008).

- EKEN Musa, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, 1994.
- EKEN Musa, “**Bilgi Edinme Hakkı**”, **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer’ e Armağan**, Cilt 17-18, 1995.
- EROL Ahmet, **Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2005.
- HIZ Yüksel, YILMAZ Zekeriya, **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004.
- KABOĞLU İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002.
- KÖSEOĞLU Özer, YURTTAŞ Fatma, SELEK Cihan, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya 2005.
- MENDEL Toby, “**Freedom of Information: A Comparative Legal Survey**”, Unesco 2003.
- NOHUTÇU Ahmet, “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri” **2. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, Kocaeli Üniversitesi Yayını, İzmit 2003.
- ODER Burak, AYANOĞLU Taner, “**Bilgi Edinme Hakkı ‘Kullanma Kılavuzu’**”, TESEV 2005.
- ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Kitabevi, İstanbul 1994.
- PAKER Can, “Açılış Konuşmaları”, **Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Uluslararası Konferansı Tutanakları**, TESEV Yayınları, 2006.
- UÇKAN, Özgür, “**E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü**”,
http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/print_09.html, (31.01.2008)
- WEBER Max, **Sosyoloji Yazıları**, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2003.
- YASİN Melikşah, “**İdari Makamlara Bilgi Verme Yükümlülüğü**”, KOUHFD, Sayı:4, Ocak 2005.
- YILDIRIM Ramazan, “**İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü**” **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu**.