

## Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı

## The Right of Information Acquirement for Openness in The Public Administration

Süleyman Yaman KOÇAK\*

### ÖZET

Gelişmiş demokrasilerde yıllardır uygulanan bir kavram olan yönetimde açıklık; Türk kamu yönetiminde yeni bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, gizliliğin, kapalılığın hâkim olduğu geleneksel yönetim anlayışından; şeffaflığın, hesap verebilirliğin, katılımcılığın olduğu yeni yönetim anlayışına geçme sürecinde olan Türk kamu yönetiminde, yönetimde açıklık ilkesine ne kadar önem verildiği değerlendirilecektir. Kamu yönetimi geleneksel bir yapıya sahip olan gizlilik ve devlet sırrı anlayışının yoğun yaşandığı bir ülke olan Türkiye’de, son yıllarda yönetimde açıklık uygulamaları için atılmış en önemli adım olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu incelenecek ve bu kanunun gerçekten geleneksel yapıya karşı yapılan bir meydan okuma mı yoksa kağıt üstünde kalan bir düzenleme mi olduğu değerlendirilerek kanunun yeterli olup olmadığı ve uygulanabilirliği üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Gizlilik, Açıklık, Bilgi Edinme Hakkı, Hesap Verebilirlik, Şeffaflık

**Çalışmanın Türü:** Araştırma

### ABSTRACT

The concept of openness which is being applied in the advanced democracies for years; it is newly started to be implemented in Turkish public administration. In this study, in the process of passing from traditional administration approach that is dominated by privacy and confidentiality to the new administration approach that is determined by transparency, accountability, participation and how much importance was given to the principle of openness in Turkish public administration will be evaluated. Throughout study, the traditional public administration structure which has privacy and state secrets understanding in a country; Turkey, in which the most important step for openness in recent years the Right of Information Acquirement in the administration will be investigated, and this law will be evaluated whether it is a challenge against the traditional structure or a regulation that was remained on the paper will be focused on.

The purpose of this article is to investigate whether the law on Right of Information Acquirement is being implemented in Turkish public administration or it is just an amendment that was remained on paper. The Right of Information Acquirement Law lays down the guidelines and procedures for individuals to exercise their right of information acquirement in accordance with the principles of equality, neutrality and openness which are the fundamentals of democratic and transparent administration. The law is applicable to the activities of public institutions and organisations, and professional organisations which have the capacity of a public institution and these institutions and organisations are obliged to take the necessary administrative and technical measures to make available to the applicants all kinds of information or documents, save for those exceptions included in the Law, and to complete applications to acquire information in an effective, swift and accurate manner.

As it is mentioned in the study, the application to acquire information shall be made to the institution or organisation where the requested information or document is kept, with a petition comprising the name of the applicant, signature, domicile or business address; and if the applicant is a legal person, comprising the title of the legal person, address, and the signature of the authorised person and the certificate of authority. This application can be made in electronic format or by other means of communication on the condition that other information to identify the person’s identity and signature or from whom the letter originates can be legally identified. Thus, in the petition, the information or documents requested must be clearly indicated. If, in the information and documents requested, there is classified information or information, disclosure of which is prohibited, together with information which can be disclosed, and if these can be extracted, the information or document in question shall be provided to the applicant after extraction of classified or disclosure-prohibited information. This is very important because this law prevented the way of getting information from all state actions.

In accordance with the Right of Information Acquirement, Institutions and organisations shall provide the applicant a certified copy of the document requested. In cases where providing a copy of the information or document is not possible due to the nature of the information or document, or in cases where making a copy thereof will give harm to the original, the institutions and organisations make sure that the applicant; Reviews the original of the document in question and takes notes, in the event of written or printed documents, Listens the the information or documents in the form of audio recording, Watches the information or documents in the form of visual recording.

If it is possible to acquire the information or documents in ways other than the above, this opportunity is provided on the condition that the document is not damaged. The institution and organisation to which the application is made may collect a fee equal to the cost of access, from the applicant for the information or documents to which access is given, to be recorded as income in its budget. Moreover, the institutions and organisations, upon application, provide access to the requested information or document in fifteen working days. However, in the event that the requested information or document is provided from

\* Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi

another unit within the institution or organisation to which the application is made; the opinion of another institution and organisation needs to be taken regarding the application; or the content of the application relates to more than one institution and organisation, then access to the information or document is provided within thirty working days. In this case, the extension of the time and the reason therefor are notified to the applicant in writing and before the expiration of the period of fifteen working days. Upon notification of the cost of access to information or documents mentioned in Article 10 by the administration to the applicant, the period of fifteen working days is terminated. If the applicant does not pay the fee in fifteen working days, he is deemed to have waived his demand.

Although this law is a very important step towards openness, this study shows us that, the law has not got any constitutional protection. This means that it can be easily be annuled by the next government. Thus, the application procedure is very long and weary, this makes people abandon from their petition. The law seems to be designed not to force people make application and think that it is a useless procedure. Moreover, state personnel and institutions are very reluctant to give information about their actions. In conclusion, this law is enacted with the enforcement of the European Union process, and it seems us that Right of Information Acquirement Law is Turkishized during the process. This means that the bureaucracy for this Law is preventing public to get information from the state institutions and if the information is given at the end, it is not a satisfactory answer.

**Keywords:** Public Administration, Confidentiality, Openness, Right of Information Acquirement, Accountability, Transparency

**The Type of research:** Research

## GİRİŞ

20. yüzyılda yoğun şekilde yaşanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970'li yılların sonlarından itibaren dayandığı temel değerler ve uygulamaları açısından eleştirilmeye başlanmıştır ve bu yaşanan sıkıntılar üzerine, eleştirilerin de etkisiyle yeni bir kamu yönetimi anlayışı yükselmeye başlamıştır. Bu sayede bürokratik, etkinlik verimlilikten uzak ve hantal olan, yönetilenlerle arasına duvar koyan yönetim anlayışı hızla terk edilerek yerine; şeffaf, hesap verebilir, katılımcılığın, etkinliğin olduğu, hukuka, insan haklarına dayalı yönetilenlerle yönetim anlayışına dayanan, yeni bir kamu yönetimi anlayışı hedeflenmiştir.

Yönetimin fonksiyonlarının artması, yönetimdeki hizmet kalitesinin artırılması gereğini zorunlu kıldığı kadar, yönetilenlerin devlete karşı korunmasını da kaçınılmaz bir zorunluluk haline getirmektedir. Kamu yönetiminin klasik denetiminin yanında, yönetilenler eliyle denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yönetilenlerin yönetimin faaliyetlerinden haberdar olmaları, bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmeleri, yönetime karşı duydukları güvenin artmasını sağlayabileceği gibi, yönetilenlerin yönetime katılması ile denetim daha etkin bir hale gelebilecektir. İdarenin gerçekleştirdiği kamusal faaliyetlerin ilgililerinin, gerçekleştirilen uygulamalar hakkında bilgi sahibi olmaları en doğal haklarıdır. İdarenin tek yanlı irade açıklamaları ile kişisel durumlar ve haklar üzerinde değişiklikler yapabilme gücü karşısında bireylerin, gereksinim duyacakları bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahip olmaları da gerekli ve zorunludur. Yürütülen kamusal faaliyetlerle ilgili olarak idareden bilgi ve belge talep etme hakkına sahip kişiler, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen kişilerdir.

İşte tüm bu gelişmeler ve beraberinde oluşan ihtiyaçlar gizlilik geleneğinden; açık, şeffaf yönetime doğru gelişmenin ve yeni düzenlemeler getirilmesinin zorunlu olduğunu göstermektedir. Bu açıdan, Türkiye'de Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkisiyle başlayan, yönetimde açıklık çalışmalarının en önemli adımı, 24 Ekim 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ve yayınlanmasından 6 ay sonra 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunudur. Bu kanun gizlilik geleneğinden şeffaf yönetime doğru atılan önemli bir adımdır. Çalışmamızda gizlilik anlayışından açık yönetime doğru ilerleyişimizi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu üzerinde durulacaktır.

## Kamu Yönetiminde Gizlilik ve Kapalılık

Klasik kamu yönetimi modeli, yönetimin her yerde hazır olmasını ve yönetilenlerle olan ilişkilerinin bizzat yönetim tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Model uygulandığı şekliyle eleştirilere konu olmaktadır. Yönetilenler, yönetimin kendi hizmetlerinde olmasını, taleplerinin dikkate alınmasını istemekte, bürokrasinin yavaşlığını ve işleyişindeki eksiklik ve yetersizlikleri eleştirmektedir. Klasik yönetim modelinin sorgulanması, yönetimin gizli kalmamasını gerektirmiş ve vatandaşların taleplerini dikkate almaya zorlamıştır (Şengül, 2005: 216).

Kamu yönetimi denilince gizliliğin yoğun şekilde yaşandığı, yönetişimin, paylaşımın görülmediği, her şeyi devletin belirlediği, yönetilenlerin ise buna uymak zorunda olduğunu düşünürüz. Bize bunu düşündüren nedenler ise oldukça açık aslında; şimdiye kadar gördüğümüz uygulamalar, müdahaleler, birebir içinde bulunduğumuz yönetim anlayışındandır. Devlet her şeyin en iyisini bilir, itiraz hakkımız

kısıtlıdır, olanı da zaten kullanamayız. Kamuoyuyla bilgiler paylaşılmamakta, halk bilinçlendirilmemekte her şey kapalı kapılar arkasında yürütülmekte inancını taşırız. Yönetimde gizliliğin yoğun şekilde yaşandığı dönemlerde ise gizliliğin meşrulaşmasında; yönetimin böyle daha verimli çalışabilmesi, devletin üstün olduğu ve devlet çıkarlarının korunması anlayışı hâkim olmuştur. Yöneticilerin müdahale olmadan çalışmalarının daha iyi ve verimli yapabildikleri düşüncesinin benimsendiğini söyleyebiliriz.

Yönetimde gizlilik ve kapalılık çoğu zaman aynı anlamda kullanılsa da, bu kavramların farklı anlamlar taşıdığına ilişkin görüşler vardır. Eken (1993: 12) gizlilik ve kapalılık arasında ki ayrımı şu şekilde ifade etmektedir: Gizlilik, “yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması”, kapalılık ise, “kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalması, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülebilmesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasıdır”. Yine Eken’e göre (1993: 12) kapalılık, “yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını” ifade ettiği halde, gizlilik, “hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği politikayı” ifade etmektedir. Fındıklı’ya göre (1996: 103-110) ise; gizlilik, “idarenin elindeki bilgi ve belgeleri incelemeye açık tutmaması, saklaması”, dışa kapalılık ise “idarenin, yönetilene/hizmet verilene/bireye karşı duyarsız davranıp katılım yollarını kapatmasıdır”.

Yönetimde gizlilik ve kapalılık yönetilenlerin yönetimden uzaklaştırır, yönetilenler ile yönetenler arasında bir duvar örür. Yönetilenleri adeta ötekileştirir. Bu da kamuoyunda hoşnutsuzluklara, yönetim-yönetilenler arasında ki ilişkileri bozulmasına neden olur. Gizlilik, siyasal-yönetimsel bir hastalıktır. Böyle anlayışa sahip olan bir yönetim, bilinçli bir kamuoyu oluşmasını engellemekte, kamuoyunu yönetimden uzaklaştırarak, yönetilenlerin yanılmasına, yanlış hareketlerde bulunmasına, ben merkezli hale gelmesine neden olmaktadırlar, halk neyin, niçin, nasıl yapıldığını bilemez sorgulayamaz hale gelmektedir. Yöneticiler de devamlı olarak etik dışı davranışlarda bulunma eğiliminde olmakta ve bu bilinmemekte ya da üstü örtülmektedir artık bireysel çıkarlar öne geçmeye başlamaktadır; çünkü denetim, müeyyide yoktur ve gizlilik anlayışıyla hareket edilmektedir.

Gizliliğin en önemli nedenlerinden biri merkezi yönetimin getirdiği bürokrasiyi. Kamu bürokrasisi, gerek siyasi iktidar karşısında gerekse de toplum üzerindeki gücünü artırabilmek için elindeki bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimindedir. Toplumda başkasının bilmediği bilgilere sahip olmak güçlü olmakla eşdeğer görülmektedir. Bu nedenle kamu bürokrasisi elindeki bilgi, belge, veri ve istatistikleri dosyalarda saklamak, başkalarının kullanımına açmamak, kendi iç dünyası, işleyiş şekli ve karar mekanizması hakkında bilgi vermeyi reddetme eğilimindedir (Eken, 2005: 12-13). İdare, kamu gücünü kullanma ayrıcalığı ile birlikte kendisine tanınan yetkileri hiçbir müdahale olmadan kullanmak, denetimden uzak bir şekilde yerine getirmek istemekte, otoritesini tehlikeye sokacak yakınlaşmalardan ve paylaşımlardan uzak durma çabasıdadır.

Kamu yönetimi, yaptığı ve yapmayı planladığı işler hakkında gizliliği korumak üzere gösterdiği büyük gayretin bir sonucu olarak ilgililerle diyalog kurma ve onlara basit bilgileri aktarma konusunda bile büyük bir isteksizlik içindedir. İdare karar alma sürecini içsel bir sorun olarak gördüğünden bu süreci kapalı kapılar ardında yürütmektedir (Azrak, 1990: 823). Ülkedeki siyasi rejimin niteliği, toplumsal-kültürel yapı, ülkenin eğitim düzeyi, devlet güvenliği, uluslararası ilişkiler vb. durumlar da gizliliğe neden olan faktörlerdir.

Kural olarak hukuka bağlı demokratik rejimlerde, otoriter rejimlere göre daha az gizlilik alanı bulunur. Çünkü demokratik rejimlerde, siyasi iktidar halka karşı sorumludur. Kitle iletişim araçları, devlet yanında özel kişiler elinde de bulunur. Özel kişilere ait alternatif haber ve bilgi alma kaynakları, kamuoyu denetimi, seçimler, katılım gibi etmenler demokratik rejimleri açıklığa zorlar. Bu nedenle demokratik bir idare gizlilikten mümkün olduğunca kaçınır. Otoriter rejimlerde ise halk tek yanlı resmi haber alma kaynakları ile yönlendirilir ve bilgi verilmesi propaganda amacına yöneliktir. Bu yönetimlerde katılım ve bilgi almanın mümkün olmaması ya da siyasi iktidarın öngördüğü kadarı ile olması nedenleriyle yönetimde gizlilik egemendir (Kaya, 2004: 327).

Özel hayatın gizliliği açısından da bazı bilgiler gizli tutulmaktadır. Bilgi verme ödevi ve bilgi alma hakkının en önemli olduğu alan, kişiler hakkında isteme bağlı olarak tutulan bilgilerdir. Çünkü bu tür bilgiler artık bilgisayarlarda tutulmakta ve işlenmektedir. Bilgisayar yardımıyla, mevcut bilgi ve belgelerden yenilerini oluşturmak son derece kolaydır. Kişilerin haberi olmaksızın gerçekleşen bu tür işlemler

sonucunda, kişinin bilgi gücünü elinde bulunduran makamlara karşı bağımlı hale gelmesi kaçınılmazdır. Bunun temel hak ve özgürlükler açısından büyük bir tehdit olduğu çok açıktır (Yıldırım, 1998: 235). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, nasıl bilgi edinme hakkı mutlak bir hak olarak ele alınmıyor ve güvenlik gibi gerekçelerle sınırlanması zorunlu görülüyor ise, bilgi edinme hakkının sınırlanması olan özel hayatın korunması düşüncesi de kamu yararı ve kamu sağlığının gerekli kıldığı zamanlarda gizlilik kapsamı dışına çıkarılabilir (Cihaner, 2001: 63).

Gizlilik ve dışa kapalılığın önemli nedenlerinden biri de yönetimin karar ve uygulamalarına ilişkin gerekçelerin savunulamayacak kadar kötü ve tutarsız olmasıdır. Bu durumda kamuoyunun tepkisinden çekinen yönetim gizliliği en uygun yöntem olarak görür ve gizlilik içinde hareket eder. Böylece kamuoyu denetiminden kaçır. Yönetimin elinde açıklanacak bir bilgi bulunmaması ya da başarısız uygulamalarının olması da gizlilik içinde hareket etmesinin nedenleridir (Kazancı, 2005: 75-79).

Gizliliğin pek çok sorunu beraberinde getirdiği bir gerçektir. Gizlilik içinde çalışan yönetimde kamu görevlileri açıklığın beraberinde getireceği denetim mekanizmalarından kurtularak halk, siyasi iktidar ve parlamento karşısında gücünü sürekli olarak artırır (Kaya, 2005: 51-52). Gizliliğin egemen olduğu yönetsel ortamda yönetimin işleyişindeki yetersizlikleri ifade eden; karışıklıklar, hatalar, çelişkiler, keyfilikler, gecikmeler, rüşvet, kayırma, vatandaş-memur arasındaki bozukluk gibi kötü yönetim uygulamaları artar. Çok sayıda etik dışı davranış gözlemlenir; ülkede kamu yararı yerini bireysel çıkarıya, liyakat ilkesi yerini kayırmacılığa bırakır (Eken ve Şen, 1997: 1092). İşte tüm bu nedenler ve beraberindeki sorunlar yönetimde açıklık ve şeffaflık ihtiyacını göstermektedir.

### **Kamu Yönetiminde Açıklık Gerekisini ve Açıklığın Kavramsal Çerçevesi**

Dünyadaki gelişmeler, yaşanan modernleşme ve küreselleşme sürecinde kamu yönetimi de yerinde saymamış, değişimlere uğramıştır. Kamu yönetimine egemen olan gizlilik ve kapalılığın yerini yönetilenlerinde yönetime aktif katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından bilinebildiği, sorgulanabildiği saydamlığın, hesap verilebilirliğin denetimin sağlandığı şeffaf yeni bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. Yönetimde açıklık düşüncesi ve uygulamalarının, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. ABD, Fransa gibi gelişmiş demokratik ülkelerde; yönetimde açıklık uygulamaları oldukça ilerlemiş, uygulama alanı yasal bir zemine oturtulmuştur. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise gelişmeler daha yavaş takip edilmiş yıllardır beklenen şeffaf yönetim anlayışı henüz yeni uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Bugün gelişen koşullar da örgütlenme alanında yeni anlayışların sergilenmesine olanak sağlamıştır. Bu bireye dönük bakışın bir türevi olan örgütün mal ve hizmet sunduğu kitlelere karşı bakışının yanı sıra, devletin daha ciddi eleştirilere muhatap olması, bürokratik paradigmanın temel taşı olan gizlilikten açık yönetime doğru geçiş aşaması başlamıştır. Bu gelişmede korkutucu bir hızla gelişen iletişim ve ulaşım teknolojileri ve dolayısıyla bilgi üretiminin, saklanması ve kullanımının hem niceliksel olarak artması, hem de bu tür gelişmelerin bürokratik yapının dışında da son derece kolay bir biçimde yaygınlaşması etkili olmuştur (Ateş, 2003: 57). Demokratik düşüncenin gelişmesi ve yönetimde etkinlik, verimlilik gibi ihtiyaçlar, şeffaflığı ön plana çıkarmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında, idareden toplanan bilgi ve belgelerin, halkın görüşüne ve kullanımına açık olması gerekliliği üzerinde durulmakta ve bunun aynı zamanda bilgi toplumunun da vazgeçilmez unsuru olduğu kabul edilmektedir. Bu sebeple gizliliğin istisna, şeffaflığın ise genel kural haline getirilmesi gerekmektedir (Hız ve Yılmaz, 2004: 45).

Genellikle vatandaşlar etkili, ekonomik ve kolay ulaşılabilir bir devlet ve kamu hizmeti talep etmektedirler. Bir ülkede, yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlarla yönetim arasında iyi ilişkiler kurulması, devletin daha iyi işlemlerini sağlamaktadır. İyi işleyen bir devlet sisteminde vatandaşların şikâyetleri azalmakta, yargı organlarının iş yükü azaldığı gibi, yönetim makamları daha huzurlu çalışma imkânına kavuşmaktadır. Bunun yanında, denetim organlarının da işleri hafifletmekte, denetimdeki etkinlikleri artmaktadır. İyi yönetimden amaç, yönetimin temiz toplum ve ahlak kurallarına uygun olarak işlemlerini sağlamaktır (Fortop, 1998: 15-23). Bunun için de, yönetimde açıklığı sağlamak zorunlu bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

Açıklık kavramı, yönetim biliminde “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “açık yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir (Eken, 1994: 25-54). Yönetimde açıklık,

idarenin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğu, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma imkânının bulunduğu, ilgililerin karar alma sürecine “yetki ile donatılmış bir biçimde katılmaları” ile, o mekanizmanın başlangıcından son aşamasına kadar izleyeceği yol ve yöntemin önceden yasalarla belirlenmiş bulunduğu düzeni ifade etmektedir (Özay, 1996: 6). Şeffaflık, yönetimde güvenin, güvenliğin, güvenilirliğin, sağlıklı olmanın, dürüstlüğün, hatta başarının bir ifadesidir. Şeffaflık, diğer taraftan, yöneticilerin yaptıkları işlemler hakkında herkese hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara da açık olması demektir.

Yönetimde açıklık; yönetimlerin başarısı, denetimleri, meşruluğu açısından oldukça önemli bir konudur. Yönetimler faaliyetleri ile ilgili bilgileri halkla paylaştıkları, halkı bilgilendirdikleri sürece kamuoyundan daha fazla destek alırlar ve böylece faaliyetlerini daha kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleştirirler. Halkın güvenini ve desteğini sağlarlar. Açık yönetim, demokratik bir yönetimin, sosyal siyasal istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz koşuludur. Yönetimde açıklığın tesis edilmesi tüm ülkeler için önemli bir hedefi oluşturmaktadır. Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimde açıklık söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir (OECD, 2005: 2):

i) saydamlık: Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir.

ii) ulaşılabilirlik: Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır.

iii) cevap verebilme: Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir.

Bu çerçevede açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir. Yani yönetimde açıklık, aynı zamanda katılımcı yönetimi de ifade etmektedir. Açık yönetimlerde halk kendisini ilgilendiren kararların alınmasında söz sahibi olabilmektedir.

Yönetimde açıklık için bir takım gerekçeler getirilmiştir. Şeffaf yönetimin başlıca üç unsurunun olduğu kabul edilmektedir (Özay, 2002: 2-5): Bunlardan birincisi, yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir ‘usul’e bağlanmasıdır. Bu usulün sadece belli işlem türleri için değil bütün yönetsel işlemler için geçerli olacak bir “genel idari usul” olması da yönetimde açıklık için zorunlu olmaktadır. Yönetimde açıklığın ikinci unsuru, “bilgi edinme özgürlüğü”dür. Genel idari usul yasaları kamu yönetimi elindeki bilgilere ulaşabilmek imkânının bulunmadığı yerlerde pek bir anlam taşıyamaz. Bununla birlikte “bilgi edinme özgürlüğü”nün de sağlanması gerekmektedir. Türkiye’de bilgi edinme hakkı ile ilgili yasal düzenlemeye gidilmesine rağmen genel bir “idari usul kanunu” henüz bulunmamaktadır. Yönetimde açıklığın üçüncü ve son unsuru ise, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların ‘aleni’ yani açık olarak yapılmasıdır.

Yönetimin karar alma süreci ve yapılacakların önceden kanunlarla belirlenmesi ile elinde bulundurduğu ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzen, her şeyden önce hukuk devletinin temeli olan yasallık ilkesini gerçekleştirmekte, böylece bireysel çıkarlar korunarak kamu yararı amacına daha kolay ulaşabilmektedir (Özay, 2002: 5). Açık yönetim, halka hesap verme zorunda olduğu için hizmette ‘kalite’ unsuruna önem verecektir. Açık yönetim, halkın, denetim, değerlendirme ve duyarlılıklarına karşı açık olması nedeniyle, daha dikkatli ve hesaplı çalışacaktır. Açık yönetimde her şey halka açık bir şekilde yapıldığı için ‘yolsuzluk’ ve ‘yozlaşmalar’, ‘kirlenme’ ve ‘kilitlenmeler’, ‘tıkanıklık’ ve ‘muğlaklık’ olmayacak ve en azından asgari seviyeye indirilebilecektir (Fındıklı, 1996: 108). Yönetimde açıklık, yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesini sağlayarak, vatandaşların yönetsel faaliyetler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilmesine zemin hazırlamaktadır (Eken, 2005: 115). Böylelikle görülen yolsuzluklar en aza indirilebilir ve yönetenlere karşı güven sağlanabilir.

## **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİMDE AÇIKLIK VE BİLGİ EDİNME HAKKI**

Bilgi edinme hakkı, kavram olarak, hukuk tarihinde ilk kez 19. yüzyılın sonlarında İsveç’te ortaya çıkmıştır. Bu ülkede, 1876’da yürürlüğe giren bir kanun ile bilgi edinme hakkı yurttaşlara tanınmıştır. İsveç’teki ilk hayata geçişin diğer ülkelere ulaşması ise bir hayli zaman almıştır. Amerika Birleşik

Devletleri'nde 1966 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ve 1974-1976 tarihli Günışığında Yönetim Yasası bu alandaki ilk yasal düzenlemelerdir. Benzer şekilde İngiltere'de de bilgi edinme kavramı 1990'lı yılların başında önem kazanmaya başlamış ve 2000 yılında yasal düzenlemeye konu olmuştur (Bayraktar, 2004: 7-8).

Batı'daki yönetimde açıklık kavramının eskilere dayanmasına rağmen, ülkemizde yönetimin açıklığını ve yönetilenlerin bilgi edinme hakkını düzenleyen mevzuat yönetim geleneğimiz dikkate alındığında oldukça yenidir. Daha önce çeşitli hukuki düzenlemelerde sınırlı bir şekilde bireysel hakları korumak amacıyla, yönetime bazı şartlar altında bilgi verme yükümlülüğü verilmiştir. Ancak, bu düzenlemelerde genel olarak düzenlenmiş bir bilgi verme yükümlülüğü söz konusu değildir. 1982 Anayasasının “düşünceyi yayma ve açıklama hürriyeti” başlıklı 26. maddesinin birinci fıkrası, herkesin resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğine sahip olduğunu hükme bağlamış iken, bir sonraki fıkra, kapsamı belirsiz olan devlet sırrı, meslek sırrı ve özel hayatın gizliliğine bağlı sınırlamalar getirmiştir. Ayrıca, Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesi, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile iletme hakkı tanımaktadır. Her iki madde, her ne kadar doğrudan bilgi edinme hakkı ile ilgili değilse de teorik olarak bir anlamda yönetimden bilgi alınabileceğine işaret etmektedir. Fakat ilgili kanunlarda devlet sırrı ve gizlilik ilkesinin sınırlarının tam olarak belli olmaması, yönetimin gizliliği geniş bir şekilde yorumlaması sonucunu doğurmaktadır (Çımat, 1997: 25).

Ülkemizde, bütün kanunların, tüzüklerin ve kanunda sayılan yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanması zorunludur. Bu şekilde, devlet temel hukuki faaliyetlerini ve düzenlemelerini halka aktarmaktadır. Bireysel işlemler de (kamulaştırma yapılması ile ilgili işlemin malikine tebliğ edilmesi, memurun özlük haklarından haberdar edilmesi gibi) ilgililere tebliğ edilmektedir. Bu yolla birey, kendisini doğrudan ilgilendiren idari işlemlerden haberdar olmaktadır (Çımat, 1997: 25).

Türk Kamu Yönetiminde açıklık ilkesinin hayata geçirilmesi ile ilgili önerileri kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan araştırmalarda görmek mümkündür. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporunda “Yönetime halkın güven ve desteğini vermesinde, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı temel alınmalıdır”. “Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün koşullarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir.” şeklinde öneriler yer almıştır (TODAİE, 1991: 48). Raporda önerildiği gibi ‘katılımcı’ ve ‘saydam’ yönetim anlayışının Türk Kamu Yönetiminde uygulamaya geçirilmesi kolay olmamıştır. Yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerin ne derece başarılı olacağına da bu katılımcı ve saydam yönetim anlayışının benimsenmesine bağlı olduğu söylenebilir.

Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetimde açıklık alanında yapılan en önemli ve etkili çalışma; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı: 25269). Bu kanun; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde önemli bir dönüm noktası olan 1999 Helsinki zirvesi sonrasında, 2001 yılında Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye'nin adaylığının temel koşulları belirlenmiş ve böylece, Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlayabilmesinde ön koşul oluşturan “Kopenhag Kriterleri”ne uyum sağlanmasını hedefleyen bir dizi siyasal, hukuksal ve ekonomik reformu gerçekleştirmesi gerekmiştir. Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, ekonomik ve siyasi kriterlerin karşılanmasının, bu alanda gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının ön şartı olarak anayasada bazı değişikliklerin yapılması kaçınılmaz olmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 2001: 5). Bu kapsamda, 2001 yılında Avukatlık Kanunu'nda ve 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikler bilgi edinme hakkı açısından oldukça önemlidir.

Avukatlık Kanununun 2.nci maddesinde yapılan kapsamlı değişikliklerle; “Yargı organları, emniyet makamları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel ve kamuya ait bankalar, noterler, sigorta şirketleri ve vakıflar, avukatlara görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olmak zorundadır, kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bu kurumlar avukatın gerek duyduğu bilgi ve

belgeleri incelemesine sunmakla yükümlüdür” (Özok, 2004), hükmü konulurken, 1982 Anayasasının temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin 40. maddesine 2001 yılında yapılan değişiklikle; “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmü eklenmiştir.

29.11.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan hükümet programında “Bilgi Edinme Hakkı, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için vatandaşın bilgi edinme hakkı kanunu çıkarılacaktır” ifadesi yer almakta ve 58. hükümet döneminde hazırlanan Acil Eylem Planı içerisinde yer alan “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında; “Şeffaflaşmanın sağlanabilmesi ve vatandaşların haklarını daha etkin arayabilmesi için bilgi edinme hakkı bütün vatandaşları kapsayacak şekilde geliştirilerek, kamu kuruluşlarının karar alma süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlanacaktır” şeklinde ifadeler yer verilmektedir (Hız ve Yılmaz, 2004: 53).

Tüm bu gelişmeler çerçevesinde, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 24 Ekim 2003 tarihinde 25269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, yayımlanmasından 6 ay sonra 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen yönetmelik ise 27 Nisan 2004 tarihinde 25445 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bilgi edinme hakkı kanunu, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında hem iktidar hem de muhalefet partileri tarafından tek bir çekimser ya da ret oyu olmaksızın oybirliği ile kabul edilmiştir (Kızılcıca 2005: 65-84).

### **Bilgi Edinme Hakkı Kavramı ve Kapsamı**

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek yanlı iradesi ile hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan haktır. Bilgi edinme hakkı, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaş statüsüne yükselten, yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir (Yıldırım, 1998: 228). Bilgi edinme hakkı olmasa demokrasiden, özgürlüklerden bahsedilemez. Bu hakkın kullanılmadığı ülkelerde etik dışı davranışlar, yolsuzluklar artar ve kamuoyu hiçbir şey yapamaz; ancak bu hak mutlak bir hak olarak da düşünülemez. Yani bilgi edinme hakkı, ulusal savunma ve dış ilişkiler gibi sınırlandırılması zorunlu görülen alanlar dışında idarenin elindeki her türlü bilgi ve belgeye ulaşmayı, böylece vatandaşlara önemli bir denetim yetkisi aktararak kamu yönetiminin yolsuz faaliyetlerde bulunmasını ve kusurlu işlem ve eylemler gerçekleştirmesini engellemeyi amaçlamaktadır. 4982 sayılı kanunun gerekçesinde de benzer ifadeler rastlanmaktadır. Buna göre bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır (Köseoğlu vd., 2005: 153).

Bilgi edinme hakkı kanunuyla getirilen düzenlemeyle idare, bilgi edinme sürecinde bireyin bilgi gereksinimi konusunda olumlu ve olumsuz yükümlülükler altına sokulmuş bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında idare, kimi zaman hareketsiz kalma, kimi zaman bilgilendirme hakkının kullanılması sürecini izleyerek bireyleri yanlış bilgilendirme ve yönlendirmelerden koruma, kimi zamansa aktif olarak bireylerin bilgiye ulaşma taleplerini karşılama ve kolaylaştırma yükümlülüğü altındadır. Gerçekleştirilen düzenlemelerle idarenin, hareketsiz kalma konumundan, bilgi edinme hakkının kullanımında etkin rol oynama konumuna geçmesi planlanmıştır (Çolak, 2005: 14).

Bilgi edinme hakkı konusunda idare, bireyin bilgiye ulaşmasını engellememe yükümlülüğü altındadır. Bilgi edinmede idarenin; bireylere yardımcı olmak, engelleri kaldırmak, onların sağlıklı bir şekilde bilgiye ulaşmasına yardımcı olmak yükümlülüğü vardır. Bilgi edinme hakkı konusunda idarenin engel olmama yükümlülüğü; düşünce, ifade, haberleşme ve kitle iletişim ve benzeri özgürlüklerin hukuksal sınırları içerisinde serbestçe kullanılmasına karışmamayı ifade eder. Toplumun bütününün ya da bir kesiminin yanlış bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi suretiyle hukuka aykırı durumların ortaya çıkmasına engel olmak idarenin güvenliği sağlama görevi kapsamındadır. Bilginin en önemli güç olduğu günümüzde, yanlış bilgilendirme ve yönlendirmelerle ülkelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulusal varlıklarının zarara uğratılması kolay başarılabilir hedeflerdendir. İdare, bilginin hileli kullanımının önüne geçerek hukuk dışı ekonomik, siyasi ve ideolojik beklentileri önlemekle yükümlüdür. Sağlıklı bilgi akışına engel olarak toplumun güdülenmesini hedef alan odakların varlığına karşı idare, hazırlıklı olmak ve gerekli tedbirleri almakla görevlidir (Çolak, 2005: 15)

Bilgi verme yükümlülüğü, idarenin görevi gereği elinde bulunan veya bulunması gereken bilgi ve belgelerle sınırlıdır. İdare, kendi görev alanına girmeyen konularla ilgili bilgi ve belge taleplerine yanıt vermekle yükümlü tutulamaz. İdari birimlerden istenecek bilgi ve belgelerin, idarenin görevi gereği elinde bulunan ya da bulunması gereken bilgi ve belgelerden olması gerekir (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK), m.7/I). Bilgi edinme başvurusu yapıldığı sırada idarenin elinde hazır olmayan ya da görevi gereği hazır olması bilgi ve belgeyi verme yükümlülüğü yoktur. İdare, belli bir araştırma, inceleme ve analiz yapılması sonrasında elde edilebilecek bir bilgi veya belge vermeye zorlanamaz (BEHK, m.7/II). Görevi gereği idarenin elinde hazır olmayan ve hazır olması gerekmeyen bir bilgiyi vermesi için idareyi zorlama olanağı yoktur.

Bilgi edinme hakkı kapsamında idareden talep edilen bilgiyi vermekle yükümlü olanlar; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır (BEHK, m.2). Bilgi Edinme Hakkı Kanununun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olarak belirlenmiş bulunmaktadır (BEHK, m.1). Yeni yasal düzenlemeyle, idare örgütü içerisinde yer alan birimler, görevleri gereği ellerinde bulunan ya da bulunması gereken bilgi ve belgeleri talepte bulunan kişilerle paylaşma yükümlülüğü altına sokulmuşlardır. Kamu kurum ve kuruluşları, Bilgi Edinme Hakkı Kanununda 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 (BEHK, m.5). Bilgi vermenin yükümlüsü idare, yükümlülüğünü yerine getirirken başvuranlar arasında ayırım yapmaksızın eşit muamele etmek zorundadır.

Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir (BEHK, m.4/I). Ancak, bilgi edinme hakkının kullanılmasında vatandaşlarla diğer kişiler arasında, bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda bazı farklılıklar vardır. Buna göre, 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 bilgi edinme hakkından yararlanabilirler (BEHK, m.4/II). Yasanın getirmiş olduğu düzenlemeye göre, vatandaş olanların bilgilenme hakkı yabancılar göre daha geniş düzenlenmiştir. Yasa koyucu, Türkiye'nin uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükleri dışında, ikamet koşulunu yerine getirmeyen yabancılarla, faaliyette bulunma koşulunu yerine getirmeyen yabancı tüzel kişilerin bilgi edinme hakkından yararlanmasını uygun görmemiştir.

### **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Uygulanması**

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, getirmiş olduğu düzenlemeyle bilgi edinme hakkını kullanacak gerçek ve tüzel kişilerin, hangi yöntemle bu haklarını kullanacaklarını yasayla düzenlemiştir. Buna göre başvuruların nasıl yapılacağı, nasıl değerlendirileceği ve diğer hukuki yolların neler olduğu gibi konular bu yasa da belirtilmiştir. Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir (BEHK, m.6/I). Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir (BEHK, m.6/II).

Bilgi edinme hakkı kapsamında başvuru yapılan kamu kurum ya da kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, aldıkları başvuru üzerine öncelikle talep edilen bilgi ve belgenin görev alanlarına ilişkin olup olmadığını incelerler. Konunun başvuru alan kurumun görev alanına ilişkin ve elde bulunan ya da bulunması gereken bilgilere ait olduğunun tespitinden sonra, istenen bilgi ve belgenin özel bir çalışma, analiz ve inceleme yapmayı gerektirip gerektirmediği incelenir. Başvurunun konusu belge ve bilginin özel ve ayrı bir çalışma gerektirmesi durumunda idare, bilgi edinme talebini olumsuz yanıtlayabilme hakkına sahiptir (BEHK, m.7/II). İdareden istenen bilgi veya belge, başvuru alan kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir (BEHK, m.7/III). Getirilen bildirim yükümlülüğünde amaç, bilgilenme sürecinde yaşanacak gecikmenin önüne geçilmek istenmesidir çünkü bilgi kadar bilgiye ulaşma süresi de önemlidir.

Bilgi edinme başvurusu yapılan idare, yaptığı değerlendirme sonucunda talebin, görevi gereği elinde bulunan ya da bulunması gereken bilgi ve belgeye ilişkin olduğunu tespit etmesi durumunda, talep edilen bilgi ve belgeyi on beş gün içerisinde ilgiliye bildirir (BEHK, m.11). İdare, bilgi edinme başvurusunda talep edilen bilgi ve belgelerin, daha önce yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuş olduğunu tespit ederse, bilgi ve belgelerin yayınına veya kamuoyuna açıklanmasına ilişkin dokümana nasıl ulaşılacağını belirterek bilgi edinme talebini olumsuz yanıtlayabilecektir (BEHK m.8). Bilgi edinme başvurusuna konu bilgi ve belgede, yasaklanan ve yasaklanmayan bilgilerin birlikte bulunması durumunda idare, yasaklanan kısımları ayırma olanağı bulunması durumunda, yasak kısımları ayırarak yanıt verir ve başvurucuya verilen yanıtta ayırma yapılmasına ilişkin gerekçe bildirilir (BEHK m.9). Kamu kurum ve kuruluşları, bilgi edinme başvurusu sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını verirler. Talep edilen bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hâllerde, kurum ve kuruluşlar ilgilinin (BEHK, m.10);

- i) yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,
- ii) ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini,
- iii) görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini, sağlarlar.

Bilgi edinme hakkını kullanan kişilerin bilgi edinme taleplerinin karşılanmasının gerektirdiği maliyetin boyutunun nasıl belirleneceği ve maliyet belirlemesinin bir sınırının olup olmadığı konusu belirsizdir. İdari faaliyetlere uygulanan yerleşik idari usul kuralları bütünüünün olmaması gerçeği karşısında, idarenin bilgi edinme talebini yanıtlama maliyetini bilgi edinme hakkını olumsuz etkileyecek şekilde kullanılması her zaman bir risktir. Bu riski azaltmak için bilgi edinme taleplerinin yanıtlanması maliyetinin hangi ölçütlere göre belirleneceğinin açık olarak düzenlenmesi ve maliyetlerin makul bir üst sınırının bulunması gerekir (Çolak, 2005: 20).

Kamu kurum ve kuruluşları, bilgi edinmeye ilişkin başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Başvuruların cevabının gecikecek olması durumunda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve başvurudan başlayarak, on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir (BEHK, m.11/I). Kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi veya belgelere erişim için gereken maliyet tutarının ödenmesi için başvuru sahibine bildirimde bulunmasıyla on beş iş günlük süre kesilir. Başvuru sahibi on beş iş günü içinde, bilgi ve belgelerin sağlanmasına ilişkin masrafları ödemezse talebinden vazgeçmiş sayılır (BEHK, m.11/II). Burada yoksulluğun yaşandığı, gelirin düşük olduğu, masrafların ödeme gücünü aştığı bir ortamda maliyeti ödeyemeyen bireylerin, bilgiye erişim taleplerinden vazgeçmiş sayılmaları kabul edilemez. Ayrıca maliyetlerin de neye göre belirlendiği açık olmayan kuralların bulunması da bu düzenlemenin yerinde olmadığını göstermektedir. Böylece idare paylaşmak istemediği bilgiler var ise bunun için başvuru sahibinin ödemeyeceği meblağlar isteyerek bilgi edinme hakkını dolaylı yoldan şahsın elinden alabilme imkânına yasal olarak sahip kılınmıştır.

## SONUÇ

Yönetimde açıklık kavramı, özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren büyük önem kazanmaya başlamıştır. Önceleri gizli ve kapalı yönetim uygulamasında; yönetilenler yönetim faaliyetlerini izleyememekte, resmi bilgi ve belgelere ulaşamamakta, yönetsel kararlara katılamamaktaydılar. Ancak, yönetilenler kararlara katılmak, yönetim faaliyetlerinden haberdar olmak, bilgi ve belgelere ulaşabilmek istemektedirler. Bunun gerçekleşmesi ise yönetimde açıklık uygulamaları ile mümkün olmaktadır. Bilgi edinme, yönetimde açıklığın bir aracıdır. Bilgi edinme hakkının kullanımının artması kamu kurumlarının daha açık bir yönetim anlayışına sahip olmalarını destekleyecek, bu da çeşitli düzeylerdeki yolsuzluk olaylarının, gizli ve bilinmesi istenmeyen işlemlerin kamuoyu nezdinde paylaşılmasına yol açacaktır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla kişiler, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının görevleri gereği sahip olduğu ya da olmakla yükümlü oldukları bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkına sahip olmuşlardır. Ancak, kişilerin bilgi ve belgelere sonradan sahip olmaları her zaman idarenin hukuka uygun faaliyette bulunmasını sağlayamayacaktır. Bilgi edinme hakkı çoğunlukla idare karar aldıktan

ve uygulamayı gerçekleştirdikten sonra kullanılmaktadır. Bu nedenle idarenin hukuka uygun davranmaya zorlanması, açık ve şeffaf yönetim anlayışının yaşama geçirilmesi ve yönetimde demokrasi sağlanarak yönetime katılımın gerçekleştirilmesi tam olarak olanaklı olamayacaktır. Bilgi edinme hakkının tek başına kullanılması yeteri kadar etkili olamadığından bu hakkı destekleyen idari usul yasasının uygulamaya konulması durumunda bu hak daha da güçlenmiş olacaktır.

Bireysel ve toplumsal faydalar zarar gördükten, olumsuz etkilendikten sonra ulaşılan bir bilgi yerine, idarenin karar alma sırasında ve uygulama sürecinde düzenlenen ve bu süreç içerisinde gereksinim duyulan bilgi ve belgeye ulaşma olanağı veren ve ulaşılabilecek bilgi ve belgeler doğrultusunda yönetime katılmanın önünü açan bir yaklaşım daha kabul edilebilir ve etkili olacaktır. Bu nedenle idarenin eylem sürecinin her aşamasında katılım sağlanmalı, bilgilere ulaşılabilenmelidir. Şu anki haliyle bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin düzenleme, açık yönetim ve demokratik katılıma açık bir idare anlayışının gerçekleştirilmesi hedefinden uzak kalmaktadır.

Çalışmamızda, Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yönetimde açıklığı sağlamak için atılmış bir önemli adım olduğunu, ancak gerçekten de bu işlevini yerine getirebilme olup olmadığını gerek kanunu inceleyerek gerekse de yazılan literatürü tarayarak anlamaya çalıştık. Bu kanunun ülkemiz açısından önemli bir adım olduğunu ancak sadece bir adımla kaldığını devamının gelmediğini yani teoride kaldığını ve uygulanabilirliğinin kısıtlı olduğunu gözlemledik. Yapılan uygulamalı tez çalışmaları da kamu kurumlarında gizliliğin hala devam ettiğini ortaya koymaktadır (Kaya, 2006; Arklan, 2008; Ertekin, 2008; Solmaz, 2008). Bu çalışmalar Bilgi Edinme Kanunundan insanların çoğunun haberi bile olmadığını göstermekte, haberi olanların da sadece bilmekle yetindiğini ve uygulama aşamasına geçtiklerinde de zorluklarla karşılaştığını vurgulamakta, halkla ilişkiler tarzındaki sorulara hemen yanıt verilir, kamu kurumunun aleyhine olabilecek bir başvuruda, başvurunun sürüncemede kaldığı anlaşılmaktadır.

Kanunda yaptığımız incelemede de, Bilgi Edinme Hakkı Kanununun anayasal güvenceye sahip olmadığını gözlemledik. Bu kanun istenilen herhangi bir yasama döneminde çok rahatlıkla değiştirilip, kaldırılabilir. Bu keyfi yönetim anlayışının ve bu hakka ne kadar önem verdiğimizizin bir göstergesidir. Demokratik yönetim açısından bu hak bir an önce Anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır. Bu yasa çıkarıldıktan sonra geçen 5 yıllık sürede ne Anayasa ile ne de başka yasalar ile desteklenmemiş güçlendirilmemiştir. Ne yazık ki, Avrupa Birliği sürecinde geçirilen birçok yasada olduğu gibi Bilgi Edinme Hakkı Kanununun da yüzeysel olarak çıkarıldığı görülmekte, yasanın maddelerinde Avrupa demokrasilerinde görülen aşamaların bulunduğu fakat uygulamada bize özgü 'görülemeyen' aşamaların yer aldığı dikkat çekmekte ve uygulamada yasayı bürokrasi çarkları içinde etkisiz hale getirerek "Türkleştirme" eğilimine girildiği ve geçen beş yıllık sürede de bunda başarılı olunduğu ortaya çıkmaktadır.

Fakat unutulmamalıdır ki, bu kanunun uygulamaya dökülmemesi, sadece teoride, yazıda kalması bile bir gizliliklerdir. Çünkü idare bunun için bir şey yapmamakta insanlar yine haklarını kullanamamaktadır. Bu kanunun ülkemiz açısından ne kadar etkili olduğunu ancak uygulamaya ciddi bir şekilde konulduğu, kamuoyuna bir şey verebildiği zaman görebiliriz. Her ne kadar bu kanunun gerek düzenlemede gerekse de uygulamada eksiklikleri olsa da; modern toplum, açık yönetim açısından; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yasalaşmış çok önemli bir düzenleme olarak Türk Kamu Yönetimindeki yerini almıştır. Bu noktada kamuoyunu bu kanun ve yönetimde açıklık amacıyla atılan diğer adımlar hakkında bilgilendirmek ve çeşitli basın, görsel ve işitsel yayın ve medya araçlarıyla insanları bilinçlendirmek için özellikle sivil toplum kuruluşlarına büyük görev düşmektedir.

## KAYNAKÇA

Arklan, Ümit (2008) *Halkla İlişkiler Açısından Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı: Türk Kamu Yönetimindeki Sorunlar Ve Çözümüne Yönelik Bir Model Önerisi*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi

Ateş, Hamza (2003) *Postbürokratik Kamu Yönetimi*, (Editörler: Asım Bala, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.57

Azrak, Ali Ülkü (1990) *İdari Usul ve Yasalaştırılması*, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, s.823.

- Bayraktar, Köksal (2004) *Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı*, Kazancı Dergisi, Sayı:3, İstanbul, s.7-11.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003) (BEHK) 4982 sayılı (Resmi Gazete, 24.10.2003, Sayı: 25269).
- Cihaner, İlhan (2001) *İnsan Hakkı Olarak Bireysel Bilgi Alma Hakkı*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s.63.
- Çımat, Ali (1997) *Türkiye’de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık*, Vergi Raporu, Vergi Denetimleri Derneği Yayını; Yıl.5, Sayı 30, Ağustos-Eylül, s.19-26.
- Çolak, N.İlker (2005) *Bilgi Edinme Hakkı, Önemi ve Bilgi Verme Yükümlülüğü*, Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Dergisi, E-Akademi, s:2-20.
- Eken, Musa (1993) *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, s.12
- Eken, Musa (1994) *Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı*, Amme İdaresi Dergisi,C.27, S.2, Haziran, Ankara, ss.25-54.
- Eken, Musa (2005) *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya: Sakarya Kitapevi, Aralık.
- Eken Musa ve Şen Mustafa Lütfi (1997) *Yönetimde Yoşlaşmaya Karşı Yönetmelik ve Açıklık*, Yeni Türkiye, Cilt:3, Sayı:14, s.1092.
- Ertekin, Suna (2008) *Yönetimin Demokratikleşmesi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ve Halkla İlişkiler Uygulamalarına İlişkin Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Fındıklı, Remzi (1996) *Yönetimde Açıklık- Açık Yönetim*, Türkiye İdaresi Dergisi, Eylül, Sayı: 416, s.103-110.
- Hız Yüksel ve Yılmaz Zekeriya (2004) *Açıklamalı Notlu-Gerekeçeli Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*, Ankara: Seçkin Yayınları, Ağustos, s.45-53
- Kaya, Cemil (2004) *2000 Tarihten İngiltere Bilgi Edinme Hakkı Yasası Üzerine Bir İnceleme*, G.S Üniversitesi, Yıldızhan Yayla Armağanı, s.327.
- Kaya, Cemil (2005) *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Ankara: Seçkin Kitapevi, s.51-52.
- Kaya, Emre (2006) *Kamu Yönetiminde Şeffaflık Ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Kazancı, Metin (2005) *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Ankara: Turhan Kitapevi, 5.Baskı, s.75-79.
- Kızılca, Uğur (2005) *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, Ankara: Adalet Yayınevi, s.65-84.
- Köseoğlu Özer, Yurttaş Fatma ve Selek Cihan (2005) *Yolsuzluğu Önleme de Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Bilgi Edinme Hakkı*, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Kasım.
- OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005) *Modernising Government*, 31st Session of the Public Governance Committee, Paris, s.2-8.
- Özay, İlhan (1996) *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayıncılık, s.6
- Özay, İlhan (2002) *İkinci Bine Kavuşurken Gün İşığında Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayıncılık, s.2-5.
- Özok, Özdemir (2004) *Bilgi Edinme Hakkı Paneli*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara.
- Solmaz, Fulya (2008) *Belediyelerde Yönetime Katılım Açısından Bilgi Edinme Hakkı Uygulaması Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Şengül, Ramazan (2005) *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür Mü?*, A.Ü.S.B.F.D. Cilt:60, Sayı:3 Temmuz-Eylül, Ankara, s.216-234.
- TBMM (2001) *131'inci Bileşim(Olağanüstü)*, 24.09.2001, Tutanak Dergisi, Cilt:70, Sayı:737.
- TODAİE (1991) *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara, s.48.
- Tortop, Nuri (1998) *Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları*, Amme İdaresi Dergisi, Haziran, Ankara, s.15-23.
- Yıldırım, Ramazan (1998) *İdare Hukukuna Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü*, T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Ocak, s. 228-235.