

 AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİNİN BİLGİ EDİNME HAKKI - İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ İLİŞKİSİNE GÜNCEL YAKLAŞIMI***

(THE CURRENT APPROACH OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS TO THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RIGHT TO INFORMATION AND FREEDOM OF EXPRESSION)

*Dr. Öğr. Üyesi Melike Özge Çebi Buğdaycı * ***

ÖZ

Demokratik devletlerde temel bir insan hakkı kabul edilen bilgi edinme hakkı, pek çok temel hak ve hürriyetin etkin bir şekilde kullanılabilmesine hizmet etmektedir. Bu hak ve hürriyetlerin başında ise ifade özgürlüğü gelmektedir. İfade özgürlüğünün etkin bir biçimde uygulanabilmesi için kişilerin devletin elinde bulunan bilgi ve belgelere erişiminin sağlanması son derece önemlidir. Bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğünü tamamlayan yönüne karşın, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. maddesinde bilgi edinme hakkının korunup korunmadığı meselesi tartışılmalıdır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ise bilgi edinme hakkı-ifade özgürlüğü ilişkisine önceleri daha temkinli yaklaşmaktayken, süreç içinde katı tutumundan vazgeçerek, bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirilebilmesi için sağlaması gereken eşik kriterleri açıkça ortaya koymaya başlamıştır.

Anahtar sözcükler: Bilgi Edinme Hakkı, İfade Özgürlüğü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

[] Eserin Dergimize geliş tarihi: 20.11.2021. İlk hakem raporu tarihi: 17.01.2022. İkinci hakem raporu tarihi: 24.01.2022. Onaylanma Tarihi: 24.01.2022.

*** Bu makalenin bir bölümü, 6 Ocak 2022 tarihinde Ankara’da düzenlenen Ulusal Bilgi Edinme Hakkı Sempozyumu’nda “AİHM Kararları Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı” başlığı ile bildiri olarak sunulmuştur.

* Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Hukuk Bilimleri Bölümü İdare Hukuku Anabilim Dalı

** Yazarın ORCID belirleyicisi: 0000-0002-7011-5319

Eser Atf Şekli: Melike Özge Çebi Buğdaycı, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Bilgi Edinme Hakkı - İfade Özgürlüğü İlişkisine Güncel Yaklaşımı”, YÜHFD, C.XIX, 2022/1, s.71-92.

ABSTRACT

The right to information, which is accepted as a fundamental human right in democratic states, serves the effective use of many fundamental rights and freedoms. The freedom of expression comes first among these rights and freedoms. It is extremely important to ensure that individuals have access to information and documents held by the state for the effective implementation of the freedom of expression. Despite the complementary aspect of the right to information to freedom of expression, the issue of whether the right to information is protected in Article 10 of the European Convention on Human Rights, which regulates freedom of expression, has been discussed. The European Court of Human Rights used to be more cautious about the relationship between the right to information and freedom of expression but the Court abandoned its strict attitude and started to reveal the threshold criteria that the right to information should meet in order to be evaluated in the context of freedom of expression.

Keywords: *The Right to Information, The Freedom of Expression, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights*

GİRİŞ

24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgi edinme hakkı yasal olarak güvence altına alınmıştır. Bu hakkın 1982 Anayasası bağlamında güvence altına alınması ise, “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddenin, 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmesi ile gerçekleşmiştir.

Gerek Anayasal gerek yasal düzlemde güvence altına alınan bilgi edinme hakkının, herhangi bir pozitif hukuk metninde açıkça zikredilmesine gerek olmaksızın, pek çok hak ve hürriyetin doğal bir sonucu olarak var olduğu kabul edilmelidir. Bir kere bilgi edinme hakkı, Anayasa’da açıkça güvence altına alınan pek çok hak ve hürriyet ile doğrudan bağlantılıdır. Bunların başında düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, hak arama hürriyeti gibi temel haklar gelmektedir¹. Her şeyden önce bilgi edinme hakkının hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucu

¹ Ayanoğlu’na göre de, bilgi edinme hakkı, bu gibi hak ve özgürlükler içinde mündemiçtir ve Anayasa’nın ruhunda bilgi edinme hakkının var olduğunu kabul etmek icap eder. AYANOĞLU, Taner, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, LHD, S. 18, Haziran 2004, 1529-1540, s.1531-1532.

olduğu²; bu bağlamda hukuk devletinde korunan düşünce özgürlüğü, dilekçe hakkı, hak arama özgürlüğü, basın özgürlüğü gibi pek çok temel hak ve hürriyetin gerçekleşebilmesi için neredeyse bir ön koşul olarak var olması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Burada sayılan temel hak ve hürriyetlerden belki de en çok düşünce ve kanaat hürriyeti (Any. m. 25) ile düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (Any. m. 26) ile bağlantısı kurulabilir. Zira düşünce ve ifade özgürlüğü, ancak bir konu hakkında bilgi sahibi olunursa anlam ifade edebilecek hak ve özgürlüklerdendir. Bu bağlamda dünyadaki gelişmelere bakıldığında, bilgi edinme hakkının temelde düşünce özgürlüğü ve onun türevi olan ifade özgürlüğü perspektifinde gelişim seyri izlediği rahatlıkla ifade edilebilir³.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ise, bilgi edinme hakkını ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirme safhasına gecikmeli olarak erişmiş bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında Mahkemenin bilgi edinme hakkını ele alış biçiminde yaşanan değişimler, Mahkemenin vermiş olduğu kararlar doğrultusunda ele alınmaya çalışılacaktır. Geline son noktada bilgi edinme hakkının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) kapsamında ne şekilde koruma altına alındığına veya bilgi edinme hakkının AİHS kapsamında korunabilmesi için sağlaması gereken asgari (eşik) kriterlerin neler olduğuna, AİHM' in güncel kararları bağlamında değinilecektir.

I. AİHM'İN BİLGİ EDİNME HAKKINA İLİŞKİN GEÇMİŞTEKİ YAKLAŞIMI

AİHM, bilgi edinme hakkını çok uzun bir süre AİHS' in 8. maddesinde koruma altına alınan, “*Özel ve aile hayatına saygı hakkı*” kapsamında değerlendirmiştir.

Sözleşmenin 8. maddesi uyarınca; “1. Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. 2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir.”

² Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 15, S. 2, Haziran 1982, 7-19, s. 49.

³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. KAYA, Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Seçkin, Ankara, 2005, s. 209-215.

Mahkemenin bilgi edinme hakkına ilişkin olarak incelediği ilk dava, *Leander v. İsveç*⁴ davasıdır. Bu davada, İsveç'te bir müzede geçici bir kadroda çalışmakta iken hakkında yürütülen soruşturmanın olumsuz sonuçlandığı gerekçesine dayanılarak müzedeki işinden çıkarılan başvuran Leander'in, işten çıkarılmasında kullanılan ve özel yaşamı ile ilgili bilgilerinin bulunduğu gizli kayıtlara erişim isteğinin reddi üzerine Sözleşme'nin 6, 8, 10 ve 13. maddelerinin ihlal edildiği iddiaları değerlendirilmiştir. AİHM, gizli polis kayıtlarında yer alan başvurana ait bilgilerin, başvuranın özel yaşamına ilişkin olduğunu ve söz konusu bilgilerin gerek kaydedilmesinin, gerekse ilgili makamlarla paylaşılmasının AİHS'in 8. maddesine müdahale niteliğinde olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Buna karşın Mahkeme, davada, söz konusu müdahalenin İsveç hukuku da göz önünde bulundurulduğunda hukuka uygun olduğuna ve Sözleşmenin 8. maddesinin ihlal edilmediğine kanaat getirmiştir. Söz konusu davada Mahkeme, bilgi edinme hakkının, ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. madde kapsamında ihlal edildiği iddiasını ise, 10. maddenin bireye, kendisinin kişisel durumu ile ilgili bilginin yer aldığı kayıtlara erişmesine imkân tanımadığı ve devlete de bu tarz bilgileri bireye verme konusunda bir yükümlülük getirmediği gerekçesiyle reddetmiştir⁵.

Bilgi edinme hakkı kapsamında yapılan bir diğer başvuru *Gaskin v. Birleşik Krallık*⁶ davasıdır. Bu davada Mahkeme, annesinin ölümünden sonra sosyal hizmetler tarafından bakıldığı süre zarfında hakkında tutulan kayıtlara erişmek isteyen başvuranın bu konudaki talebinin reddini, Sözleşmenin 8. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirmiştir. Mahkemeye göre, kişinin kendi çocukluk dönemi hakkında tutulan bilgileri elde etme yönündeki talebin reddedilmesi, başvuranın özel ve aile yaşamına saygı duyma anlamında devletin başarısız olduğuna işaret etmektedir. Tıpkı *Leander* davasında olduğu gibi, Mahkeme bu başvuru kapsamında da Sözleşmenin 10. maddesinin ihlal edildiği iddiasını kabul etmemiştir. Buna göre, Sözleşmenin 10. maddesi, kişiye böyle bir bilgiyi verme yükümlülüğünü devlete yüklememektedir.

Mahkeme bu kararların akabinde; *McGinley ve Egan v. İngiltere*⁷, *M.G. v. İngiltere*⁸, *Rotaru v. Romanya*⁹, *Sirbu ve Diğerleri v. Moldova*¹⁰, *Roche v.*

⁴ Başvuru No. 0009248/81, T. 26/03/1987.

⁵ KAYA, s. 140.

⁶ Başvuru No. 00010454/83, T. 7/7/1989.

⁷ Başvuru No. 00021825/93 ve 00023414/94, T. 9/6/1998.

⁸ Başvuru No. 39393/98, T. 24/12/2002.

⁹ Başvuru No. 28341/95, T. 4/5/2000.

*Birleşik Krallık*¹¹ gibi pek çok kararında bilgi edinme taleplerini Sözleşmenin özel ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. maddesi kapsamında değerlendirmiştir. Bu davaların çoğunun, gerçekten de kişilerin sağlık, köken bulma ve benzeri konularda kişisel veri taleplerine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Mahkeme söz konusu bilgi taleplerinin kişisel durumlara ilişkin olduğundan bahisle 8. madde kapsamında değerlendirme yapmıştır. Peki Mahkeme bu bilgi taleplerini neden ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. madde kapsamında değerlendirmemiştir?

Mahkemenin söz konusu kararlarında kişisel bilgi edinme taleplerinin reddinin Sözleşmenin 10. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği, zira 10. maddenin devlete söz konusu bilgileri ilgiliye verme konusunda pozitif yükümlülük getirmedeği vurgulanmış; buna karşın mevcut ve erişilebilir bilgilere erişimin engellenmesi ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirilmiştir¹². 10. maddenin lafzına bakıldığında; *“Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir.”* Görüldüğü üzere 10. maddede gerçekten de açıkça bilgi edinme hakkı yer almamakta; buna karşın *“haber ve görüş alma ve de verme”* ifadelerine yer verilmektedir.

Buna göre, Mahkemenin geçmiş içtihadına bakıldığında, bilgiyi araştırma hakkını düzenlemeyen AİHS’in Mahkeme tarafından dar yorumlandığı açıktır¹³. Maddenin lafzında yer alan *“haber ve görüş alma”*, kişisel nitelikteki bilgileri değil, devletin elinde hazır ve mevcut halde bulunan bilgilere erişimi kapsamaktadır. Buna göre bilgiye erişim hakkı bağımsız bir hak olmaktan ziyade, AİHS’de tanınan diğer hak ve hürriyetlerin gerektirdiği ölçüde kullanılabilir bir hak olarak nitelendirilebilecektir¹⁴. Dolayısıyla Mahkeme önceki içtihadında bilgi edinme hakkının ne

¹⁰ Başvuru No. 00073562/01, 00073565/01, 00073712/01, 00073744/01, 00073972/01, 00073973/01, T. 15/6/2004.

¹¹ Başvuru No. 32555/96, T. 19/10/2005.

¹² SOYKAN, Cavidan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı” AÜHFD, C. 56, S. 2, 2007,63-74, s. 70; GÜNDÜZ, F. Ebru ve YAZICIOĞLU, İsmail, “Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Kişisel Verilerin Korunması”, Anayasa Yargısı, C. 38, S. 1, 2021, s. 171-204, s.175.

¹³ DUYMAZ, Erkan, “İfade Özgürlüğünün Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Korunması Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, Y. 2013, S. 1-2, 1367-1403, s. 1390.

¹⁴ DUYMAZ, “İfade Özgürlüğü”, s. 1391.

Sözleşme tarafından tanındığını ne de devlete bu konuda pozitif bir yükümlülük getirildiğini kabul etmektedir. *Guerra ve diğerleri*¹⁵ v. *İtalya* ile *McGinley ve Egan v. İngiltere* gibi kararlarda da vurgulandığı üzere, kişilerin maruz kaldıkları sağlık riski gibi konularda bilgilendirilmesi, ifade özgürlüğünden ziyade özel ve aile yaşamının korunmasına ilişkindir¹⁶.

Mahkemenin geçmiş içtihadı değerlendirildiğinde, AIHM'in bilgi edinme hakkını toplumsal bir hak olmaktan ziyade, tamamen bireysel bir hak olarak değerlendirdiği sonucuna varılmakta, bu kapsamda da kişi, ancak Sözleşmedeki haklarından herhangi birine yönelik müdahalenin varlığı halinde bilgiye erişim hakkına sahip olmaktadır¹⁷. AIHM'e göre, Sözleşmenin 10. maddesi genel bilgi kaynaklarına erişmeyi kapsamaktaysa da, idari belgelere erişmenin, anılan maddenin kapsamı dışında olduğu değerlendirilmektedir¹⁸. Mahkeme, 10. maddenin ihlaline ilişkin yaptığı değerlendirmelerde, bilgi edinme hakkının bir kimsenin başka kişilerin ona vermesini istediği bilgilere ulaşmasının, devlet tarafından sınırlandırılmasını yasakladığını belirtmektedir. Ayrıca Mahkeme 10. maddenin, kişiye kendisi hakkındaki bilgiye erişme hakkını vermediği gibi, devlete de böyle bir bilgiyi kişiye verme yükümlülüğü getirmediğini vurgulamaktadır¹⁹.

Buna karşın Mahkeme, devletlerin, kamuya açık bilgiye ve genel bilgi kaynaklarına erişilmesini bilinçli tedbirlerle engelleyemeyeceğine de vurgu yapmaktadır²⁰. Bu kapsamda Mahkeme, içtihadında çoğunlukla mevcut ve erişilebilir nitelikteki bilgiye erişimin devlet tarafından engellenmesini 10.

¹⁵ *Guerra ve Diğerleri v. İtalya* başvurusunda, diğer başvurulardan farklı olan şey ise, burada talep edilen bilginin kişisel bir bilgi olmaması, çevre ile ilgili bir konuda o yörede yaşayan insanların yani kamunun bilgilendirilmesi talebinin reddedilmesinin 8. madde kapsamında değerlendirilmiş olmasıdır. Mahkeme kamu yararı taşıyan çevreye ilişkin bir konuda yöre halkının bilgilendirilmemiş olmasını özel ve aile hayatına saygı kapsamında değerlendirmiş ve Mahkemenin bu kararı ile bilgi edinme hakkının kapsamını daraltıcı bir yorum tarzı benimsediği ifade edilmiştir. SOYKAN, s. 71.

¹⁶ Örneğin, "*McGinley et Egan kararında nükleer denemelerde görev alan personelin maruz kaldıkları radyasyon düzeyi konusunda bilgilendirilmemesi üzerine Mahkeme, bu tür görevde bulunan kişilerin sağlığı üzerinde gizli ve olumsuz etki yapacak faaliyetlere giren devlet 8. maddeden kaynaklanan yükümlülükleri gereği bu kişilere "ilgili ve doğru" bilgilere ulaşma imkânı tanyan etkili ve ulaşılabilir bir prosedür öngörmelidir.*" Aktaran, DUYMAZ, Erkan, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Çevrenin Korunmasına Katkısı", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 47, Ekim 2012, 121-160, s. 154.

¹⁷ DUYMAZ, "İfade Özgürlüğü", s. 1391.

¹⁸ KAYA, s. 147.

¹⁹ KAYA, s. 147-148.

²⁰ MACOVEI, s. 34.

madde kapsamında ifade özgürlüğünün ihlali olarak yorumlamıştır²¹. Hastanede gözetim altında tutulan başvuranın radyo, gazete gibi iletişim araçlarını kullanarak bilgi almasının engellenmesi²², kürtaaj yasağı nedeniyle yurt dışındaki kliniklerle ilgili danışmanlık hizmeti veren firmaların kapatılması sonucu ilgililerin bilgi almalarının engellenmesi²³ örneklerinde olduğu gibi mevcut ve erişilebilir nitelikte bir bilgiye erişimin devlet tarafından engellenmesi, Mahkeme tarafından 10. maddenin ihlali olarak yorumlanmıştır. Ancak Mahkemenin, devlet tarafından tutulan kişisel nitelikteki bir kayda erişimin engellenmesini 10. maddeden ziyade, özel hayatı ve aile hayatını korumak konusunda devlete pozitif yükümlülük getiren 8. maddenin ihlali bağlamında değerlendirdiği görülmektedir.

II. MAHKEME İÇTİHADINDA DEĞİŞME EĞİLİMİ

AİHM fikir ve düşüncenin açığa vurulması ve yayımlanmasının önüne engeller konulmasını insan haklarının çiğnenmesi olarak değerlendirmekte²⁴ ve Sözleşmenin 10. maddesinin ihlal edildiğini vurgulamaktaysa da, belli bir döneme kadar kararların pek çoğunda doğrudan bilgi edinme hakkı vurgusu bulunmamaktadır. Mahkemenin uzun bir süre bağımsız bir hak olarak nitelendirmediği bilgi edinme hakkına yaklaşımı zaman içinde değişme eğilimine girmiştir. Bu eğilim, önceleri bilgi edinme hakkının temel bir insan hakkı olduğu vurgusuyla kendini göstermeye başlamışsa da, devletin bu hak ile ilgili yalnızca negatif yükümlülüğü bulunduğu vurgusu devam etmiştir. Sonraları Mahkeme devletin bilgi edinme hakkı karşısındaki yükümlülüklerine vurgu yapmaya başlamıştır. Örneğin *Öneryıldız v. Türkiye*²⁵ kararında Mahkeme, bölge halkının yaşamını riske atan faaliyetler nedeniyle devletin yalnızca “bilgi edinme hakkına saygı gösterme yükümlülüğü”ne uymasının yeterli olmayacağı vurgusunu yapmıştır. Ancak bu başvuruda ihlal kararı yaşam hakkına yönelik müdahale nedeniyle verilmiş olup, yaptığı değerlendirmelerden Mahkemenin henüz bilgi edinme hakkı konusunda devletlerin pozitif yükümlülükleri olduğu fikrine tam olarak açık olmadığı anlaşılmaktadır.

²¹ SOYKAN, s. 70.

²² Herczegfalvy v. Avusturya, Başvuru No. 10533/83, T. 24/09/1992, Aktaran, SOYKAN, s. 70.

²³ Open Door ve Dublin Well Woman v. İrlanda, Başvuru No. 14234/88, T. 29.10.1992, Aktaran, SOYKAN, s. 70.

²⁴ YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Tebliğ, Bilgi Edinme Hakkı Paneli-Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği, Haziran 2004, 21-76, s.27.

²⁵ Başvuru No. 48939/99, T. 30/11/2004.

Mahkemenin bilgi edinme hakkına bakış açısındaki en önemli değişim ise 2006 yılında kendini göstermiştir. Mahkeme, uzun soluklu içtihadında değişikliğe giderek, bilgi edinme hakkını ifade özgürlüğünü koruma altına alan 10. madde kapsamında değerlendirme eğilimine girmiştir. Başka bir ifadeyle 10. maddeyi bilgi edinme hakkı bakımından daha geniş bir biçimde yorumlayarak, bilgi edinme taleplerini bu madde kapsamında değerlendirmeye başlamıştır.

*Sdružení Jihočeské Matky v. Çek Cumhuriyeti*²⁶ davası, AİHM’in değişen yaklaşımını yansıtmaları bakımından önemlidir. Bu dava, çevreci bir sivil toplum kuruluşu olan başvuruçunun nükleer bir enerji santraliyle ilgili belge ve planlara erişim talebinin Çek makamları tarafından reddedilmesine ilişkindir. AİHM bu davada, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu belirterek, başvuruçunun belgelere erişim talebinin reddedilmesini, 10. madde anlamında bilgi edinme hakkına bir müdahale olarak değerlendirmiş; ancak bu müdahalenin 10. maddenin 2. fıkrasına uygun bir biçimde yapıldığı gerekçesiyle ihlal kararı vermemiştir. AİHM bu kararıyla, kamuoyunu ilgilendiren konularda devlet tarafından tutulan bilginin 10. madde kapsamına gireceğini kabul etmişse de, kararda bilgi edinme hakkının kapsamına yönelik bir belirleme yapılmamıştır²⁷. Ancak yine de bu karar ile Mahkemenin “*bilgi edinme hakkı ile ifade özgürlüğü arasındaki normatif bağlantıyı tanımamak yönündeki kararlılığının kırıldığı*²⁸” kabul edilmektedir.

Mahkeme, daha sonra verdiği *Társaság A Szabadságjogokért v. Macaristan*²⁹ kararında, kamuoyunu doğrudan ilgilendiren bir konuda bilgi edinme hakkının sınırlarını çizmiş, AİHM’in 10. maddesinde yer alan bilgi alma özgürlüğünü geniş yorumlayarak, kamu idarelerinin bilgiye erişimi engellememe sorumluluğu olduğunu vurgulamıştır. Olayda, uyuşturucu politikaları konusunda faaliyet gösteren bir derneğin, Macaristan Anayasa Mahkemesi uhdesinde bulunan belgelere erişiminin reddedilmesi üzerine AİHM, başvuruçunun erişmek istediği dosyadaki bilgilerin kamusal nitelikte olduğunu ve kişisel veri içermediğini tespit ettikten sonra, son dönemde bilgi edinme hakkının AİHM tarafından daha geniş yorumlandığını hatırlatarak Sözleşmenin 10. maddesinin ihlal edildiğine hükmetmiştir. AİHM, bu kararında bilgi edinme hakkından ziyade “*bilgiye erişim hakkına yakın bir haktan*” bahsetmekteyse de, bu hakkın devlete

²⁶ Başvuru No. 19101/03, T. 10/07/2006, Kabul edilebilirlik kararı.

²⁷ DUYMAZ, “İfade Özgürlüğü”, s. 1391.

²⁸ SOYKAN, s. 72.

²⁹ Başvuru No. 37374/05, T. 14/4/2009.

yüklediği pozitif yükümlülükler konusuna açıklık getirmemektedir³⁰. Buna karşın söz konusu karar, bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğünü güvence altına alan 10. madde kapsamında değerlendirilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Mahkemenin bilgi edinme hakkına ilişkin görüşünde geçiş aşaması olarak nitelendirebileceğimiz bu kararları her ne kadar bilgi edinme hakkının 10. madde kapsamında değerlendirilmesi bakımından önemli olsa da, bilgi edinme hakkının devlete yüklediği pozitif yükümlülükler konusunda Mahkemenin sessizliği, gerçek anlamda bir bilgi edinme hakkını henüz tanımadığı şeklinde yorumlanmıştır³¹. Buna karşın söz konusu kararlar Mahkemenin 10. maddeyi devletlere bu konuda pozitif yükümlülük getirdiği yönünde yorumlanarak, bilgi edinme hakkını açıkça bu kapsamda tanıyacağına ilişkin beklentileri de pekiştirmiştir³².

III. BİLGİ EDİNME HAKKININ AİHS 10. MADDE KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

AİHM'in bilgi edinme hakkına dair yorumundaki değişme eğilimi, bilgi edinme hakkının müstakil bir hak olarak tanımlanması yönünde önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Peki, AİHM'in bilgi edinme hakkına ilişkin olarak atıfta bulunduğu AİHS'in 10. maddesi, bilgi edinme hakkını ne şekilde koruma altına almaktadır? Bu soruya net bir cevap vermeden önce kısaca diğer uluslararası düzenlemelerde bu hakkın ne şekilde düzenlendiğine değinmek gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19. maddesi bilgi edinme hakkının dayanağını oluşturmaktadır. Buna göre; “*Her ferdin fikir ve ifade 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 içerir*”. Buna göre bilgi edinme hakkı; *bilgiyi arama, elde etme ve yayma* eylemlerinden oluşmaktadır.

³⁰ DUYMAZ, “İfade Özgürlüğü”, s. 1392.

³¹ DUYMAZ, “İfade Özgürlüğü”, s. 1392.

³² Sözleşmenin 10. maddesinde yer alan ifade özgürlüğünün görüş sahibi olma, bilgi ve düşüncüyü edinme ile bilgi ve düşüncüyü yayma özgürlüklerini kapsadığı; buna karşın bilgiye erişim hakkını güvence altına almadığı ifade edilmiş olsa da; Mahkemenin son yıllarda verdiği kararlar kapsamında bilgi edinme hakkının açıkça tanınmasının olası olduğu yönünde, KARAN, Ulaş, İfade Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesine Bireysel başvuru El Kitapları Serisi-2, Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, Şubat 2019, s. 71-72.

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 19. maddesinde de bilgi edinme hakkının tanındığı görülmektedir. Maddenin ikinci fıkrasına göre; “Herkes, düşüncelerini açıklama hakkına sahiptir; bu hak, herkesin, ülkesel sınırlara bağlı olmaksızın her çeşit bilgiyi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde araştırma, edinme ve iletme özgürlüğünü de içerir.” Görüldüğü üzere tıpkı BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde olduğu gibi burada da bilgi edinme hakkı; bilgiyi arama (araştırma), elde etme ve yayma eylemlerinden oluşmaktadır.

Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi de “Düşünce ve ifade özgürlüğü” başlıklı 13. maddesinin ilk fıkrasında; “Herkesin düşünce ve ifade özgürlüğü hakkı vardır. Bu hak, sınırlar dikkate alınmaksızın, sözlü, yazılı ya da basılı olarak, yahut sanatsal formda yahut bir kimsenin kendi seçeceği herhangi bir başka yolla, her türlü bilginin ve düşüncenin araştırılması, alınması ve yayılması özgürlüğünü de içerir.”³³ hükmüne yer verilmektedir.

Anılan düzenlemelerin tamamında bilgi edinme hakkının, ifade özgürlüğünü düzenleyen hükümler bağlamında ele alındığı ve *bilgi ve fikirlerin aranması, elde edilmesi ve yayılmasını* kapsayacak şekilde müstakil bir hak olarak düzenlendiği görülmektedir.

Sorumuza dönecek olursak, AİHS kapsamında bilgi edinme hakkı bu açıklıkla kabul edilmekte midir? Sözleşmenin 10. maddesinin ilk paragrafında bilgi edinme hakkı “haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğü” bağlamında ele alınmaktadır. Bir görüşe göre bu düzenleme, bilgi edinme hakkına ilişkin diğer uluslararası düzenlemelere çok az farklılıklar dışında benzemektedir³⁴. AİHS’te “almak” (receive) ve “yaymak” (impart) sözcüklerine yer verilmişken; diğer Sözleşmelerdeki “aramak” (seek) sözcüğüne yer verilmemiştir. AİHS’te “aramak” sözcüğünün yer almaması nedeniyle, Sözleşmenin bilgi edinme hakkını koruma altına almadığı şeklinde yorumlanması ise tartışmaları beraberinde getirmiştir. Sözleşmede “aramak” ifadesi yer almadığı için AİHS’in bilgi edinme hakkı konusunda devlete pozitif bir sorumluluk yüklediği belirtilmiştir. Zira “arama” eylemi bireylerin talep ettiği bilgiyi temin etme konusunda idareye bir yükümlülük getirmekte ve devleti bilgi edinme

³³ Hükmün çevirisi için bkz. GEMALMAZ, M. Semih, “Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi-San Jose Paketi”, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri C.I, Bölgesel Sistemler, İstanbul, Legal, 2010, 729-761, <https://burakgemalmaz.com/wp-content/uploads/2015/05/02.pdf> (20/09/2021).

³⁴ KAYA, s. 131.

hakkının kullanılmasında pozitif anlamda sorumlu tutmaktadır. Oysa AİHS bu sözcüğe yer vermediği için devletin pozitif yükümlülüğünden de bahsetmenin olanaksız olduğu, maddenin lafzi yorumuna göre, yalnızca erişilebilir nitelikteki bilgilere ulaşılmasında devletin herhangi bir müdahalede bulunmamasının yeterli olduğu ifade edilmiştir³⁵.

Oysa bir bilgiyi almak için, öncelikle o bilginin aranması gerekmektedir. Kaldı ki, bir bilginin alınması için, bu bilginin bilgi talep edilen tarafından verilmesi de gerekir. Bu noktada, Sözleşmede yalnızca “*bilginin alınması*”na yer verilmiş olsaydı dahi, bilgi edinme hakkını düzenlediğini ve hatta Sözleşme ile devletlere de bu konuda pozitif yükümlülük getirildiğini kabul etmek gerekecektir.

Doktrinde de bilgi almanın, bilgi edinme anlamına geleceğinden hareketle AİHS’in 10. maddesinin bilgi edinme hakkını güvence altına aldığı ifade edilmektedir³⁶. Hatta Sözleşmenin 10. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesinin bilgi edinme hakkını açıkça; “*Kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğü*” olarak tanımladığı da ifade edilmektedir³⁷. Maddenin mevcut haliyle “*devletin pozitif bir edimini gerektiren bilgi edinme hakkından ziyade, “bilgi alma hakkı”nı tanımladığı, devletin bireylerin bu haklarını kullanmaları için herhangi bir edimde bulunması gerekmediği*”³⁸ ifade edilmiş olsa da; bilgi alma hakkının kullanılabilmesi için devletin elindeki bilgileri kişilere vermediği takdirde bu hakkın nasıl etkin olarak kullanılabileceği sorusu akla gelmektedir.

Sözleşmenin 10. maddesinin birinci fıkrası aslında, ifade özgürlüğünün üç bileşenini içermektedir: “*Fikir sahibi olma özgürlüğü, bilgi ve fikir alma özgürlüğü ile bilgi ve fikir verme özgürlüğü*”³⁹. Sözleşmenin 10. maddesi ile garanti altına alınan diğer özgürlüklerin ön koşulu olarak değerlendirilen “*fikir sahibi olma özgürlüğü*”, 10. madde kapsamında mutlak olarak korunmaktadır⁴⁰. Bilgi ve fikir verme özgürlüğü ise, daha ziyade ülkelerin

³⁵ Buna karşın diğer uluslararası sözleşmelerde açıkça “aramak” ibaresine yer verildiği için, bahse konu sözleşmelerin devlete bilgiye erişim hakkı konusunda pozitif yükümlülük getirdiği ifade edilmektedir. SOYKAN, s. 67.

³⁶ Bu doğrultuda detaylı bilgi için bkz. KAYA s. 131.

³⁷ YAŞAMIŞ, s. 26.

³⁸ SOYKAN, s. 66.

³⁹ BYCHAWSKA-SINIARSKA, Dominika Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında İfade Özgürlüğünün Korunması- Uygulamacılar İçin El Kitabı, (Tuğçe Duygu Köksal Çev.), Avrupa Konseyi Yayını, 2018, s. 15.

⁴⁰ “Devletler vatandaşlarına bir konuda telkinde bulunmayı denememeli; bir fikri ya da başkasını taşıyan bireyler arasında ayırım yapılmasına izin verilmemelidir. Ayrıca, devlet

demokratik yapısı için önem arz etmekte olup, hükümeti eleştirme, ekonomik konularda fikir alışverişi, sanatsal performans gibi yaratıcı çalışmalar bakımından önemsenmektedir⁴¹. Bilgi ve fikir alma özgürlüğü ise, daha ziyade basın özgürlüğü ile birlikte değerlendirilerek, tüm yasal kaynaklar aracılığıyla bilgi toplama ve bilgi arama hakkını kapsamaktadır⁴². Bilgiye erişim hakkı ise bilgi ve fikir alma özgürlüğü kapsamında değerlendirilmektedir⁴³. Mahkeme, bilgiye erişim hakkını bu bağlamda değerlendirmeye başladığı andan itibaren, doğal olarak bilgi edinme hakkına yönelik müdahalelerin ifade özgürlüğünü ihlal ettiği sonucuna yaklaşmış olmaktadır. Örneğin *Kenedi v Macaristan*⁴⁴ başvurusunda Mahkeme, meşru tarihsel bir araştırma için devletin gizli belgelerine ulaşmak yönünde mahkeme kararı olmasına rağmen, yerel makamlar tarafından bu bilgilere erişimin on yılı aşkın süre boyunca reddedilmesini, yerel makamların yetkilerini, başvurunun ifade özgürlüğü hakkını kullanmasını geciktirerek 10. maddeyi ihlal eder biçimde kötüye kullandıklarını kabul etmiştir⁴⁵.

İfade özgürlüğünden bahsedebilmek için düşünce özgürlüğünün olması nasıl şart ise, düşüncenin oluşabilmesi için de bilgi edinme hakkının güvence altına alınmasının o kadar gereklidir⁴⁶. O halde yalnızca lafzi yorum yaparak, Sözleşmenin “*aramak*” ibaresine yer vermediğinden bahisle, devletin elindeki bilgi ve belgeleri kişilerle paylaşmak konusunda 10. madde kapsamında pozitif yükümlülüğü bulunmadığını kabul eden değerlendirmeler de anlamını yitirmiş gözükmektedir.

tarafından tek taraflı bilgilerin teşvik edilmesi, fikir sahibi olma özgürlüğü için ciddi ve kabul edilemez bir engel oluşturabilir. Bireyler kamuya açık fikirleri takiben kendilerine belirli bir görüşün atfedildiği durumların yaratacağı olası olumsuz sonuçlara karşı da fikir sahibi olma özgürlüğü kapsamında korunmaktadır. Fikir sahibi olma özgürlüğü bireyin görüşlerini bildirmeye mecbur bırakılmamayı içeren “negatif özgürlük” alanını da kapsar.” BYCHAWSKA-SINIARSKA, s. 15.

⁴¹ BYCHAWSKA-SINIARSKA, s. 15-16.

⁴² “...Mahkeme bu özgürlüğü, bu türden bilgi ve düşüncelerin kamuoyuna sunulmasına olanak tanınmasının yanı sıra, özellikle de kamu yararı güden konularda, kamuoyunun uygun şekilde bunlardan haberdar olma hakkıyla birlikte okur.” BYCHAWSKA-SINIARSKA, s. 17.

⁴³ Youth Initiative for Human Rights v. Sırbistan, Başvuru No. 48135/06, T. 25/09/2013.

⁴⁴ Başvuru No. 31475/05, T. 26/05/2009.

⁴⁵ BYCHAWSKA-SINIARSKA, s. 18.

⁴⁶ YAŞAMIŞ, s. 35.

IV. MAHKEMENİN GÜNCEL KARARLARI BAĞLAMINDA BİLGİ EDİNME HAKKI

AİHM'in bilgi edinme hakkına ilişkin yorumunda yaşanan değişim seyri özellikle 2000'li yıllarda farklı bir boyuta ulaşmış ve bilgi edinme hakkının artık açıkça 10. maddede korunan ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirildiği bir sürece evrilmiştir. Öyle ki Mahkeme, bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilebilmesi için açıkça bazı kriterler ortaya koymaya ve bu kriterleri sonraki kararlarında da uygulamaya başlamıştır.

A. Bilgi Edinme Hakkının İfade Özgürlüğü Kapsamında Değerlendirilmesi için Mahkemenin Aradığı Eşik Kriterler- “*Magyar Helsinki Bizottság v. Macaristan*”⁴⁷ Kararı

a. Olayın özeti

Karara konu olayda, bir sivil toplum kuruluşu yürüttüğü bir proje çerçevesinde, emniyet müdürlüklerinin barolar tarafından verilen listelerden yapmış olduğu müdafî atamalarına ilişkin uygulamalarında tutarsızlık olup olmadığını belirlemek amacıyla, Macaristan'daki yirmi sekiz polis teşkilatından, belli bir yılda atanan müdafîlerin isimleri ile kendilerine verilen görev sayılarını talep etmiştir. Talepte bulunulan polis departmanlarından çoğu talebe olumlu yanıt vermiş; buna karşın iki ilçenin polis teşkilatı tarafından söz konusu bilgi talebi, müdafîlerin adlarının kamu yararına ilişkin bilgilerden olmadığı, müdafî isimlerinin kişisel veri niteliğinde olduğu ve ayrıca bu verilerin paylaşılmasının, ilgili polis departmanlarına orantısız bir yük getireceğinden bahisle reddedilmiştir. Sivil toplum kuruluşu, re'sen atanan müdafîlerin, kamu yararına ilişkin bir görev yaptığını ileri sürerek bu iki polis teşkilatına karşı dava açmıştır. Mahkeme, zorunlu savunmanın kamu yararına ilişkin doğası göz önüne alındığında, toplumu bilgilendirmeye yönelik menfaatin, müdafînin mahremiyetini koruma ihtiyacından daha güçlü olduğunu ve her halükarda müdafînin rolü kamuya açık olduğu için kişisel verilerin ihlal edilmediğini ifade etmişse de; ilk derece mahkemesinin bu kararına karşı temyiz yoluna başvurulmuş ve karar bozulmuştur. Başvuran STK, müdafîlerin isimlerini ve atamalarının sayısını gösteren bilgiler kişisel veri olmasına karşın, bunların kamu yararına ifşa edilebilecek bilgiler olduğunu ileri sürerek

⁴⁷ Başvuru No. 18030/11, T. 08/01/2016.

temyiz mahkemesi kararının incelenmesini talep etmişse de, sivil toplum kuruluşunun bu talebi Yüksek Mahkeme tarafından reddedilmiştir.

Başvuran sivil toplum kuruluşu, yetkililerin belirli polis departmanlarından istediği bilgilere erişimini reddetmesinin, Sözleşmenin 10. maddesinde belirtilen hakların ihlali anlamına geldiği gerekçesiyle AİHM'e başvurmuştur. Macaristan hükümeti, ilgili olayda Sözleşmenin 10. maddesinin uygulanabilir olmadığını, zira Sözleşmenin 10. maddesinin yalnızca bilgi alma ve verme özgürlüğünü kapsadığını ve Evrensel Bildiri'nin 19. maddesinin aksine, bilgi edinme özgürlüğüne yapılan herhangi bir atfa da 10. madde kapsamında kasıtlı olarak yer verilmediğini iddia etmiştir. Başvurucu tıpkı bir mahkemeye erişim olmaksızın adil yargılanma hakkının anlamsız olacağı gibi, bilgiye erişimin de ifade özgürlüğü hakkının etkin bir şekilde kullanılması için olmazsa olmaz bir koşul olduğunu ifade etmiştir.

b. Bilgi Edinme Hakkının 10. Madde Kapsamında Değerlendirilmesi İçin Eşik Kriterler

AİHM, söz konusu davada ele alınması gereken temel sorunun, Sözleşme'nin 10. maddesinin, kamu makamlarının elindeki bilgilere erişim hakkını güvence altına aldığı şeklinde yorumlanıp yorumlanamayacağı olduğunu tespit etmiştir. Bu tespitin ardından Sözleşme'nin 10. maddesinin 1. fıkrasının, bilgiye erişim hakkını içerdiği şeklinde yorumlanmasının engellenmediği kanaatinde olduğunu açıkça vurgulamıştır⁴⁸.

Mahkeme bilgiye erişimin engellenmesinin, başvuranın ifade özgürlüğü hakkına bir müdahale oluşturup oluşturmadığının her bir davada ve kendi özel koşulları ışığında değerlendirilmesi gerektiğini vurguladıktan sonra, devletin elindeki bilgilere erişim hakkı için dört eşik kriter belirlemiştir. Bunlar; bilgi talebinin amacı, aranan bilginin niteliği, başvuranın rolü ve bilgilerin hazır ve mevcut olmasıdır. Mahkeme tüm bu şartları kümülatif olarak değerlendirmektedir⁴⁹.

Bilgi Talebinin Amacı: Bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirilebilmesinde bilgi edinmeye yönelik talebin amacı bir ön koşul olarak kabul edilmiştir. Mahkemeye göre, bir kamu makamının elinde bulunan bilgilere erişim talebinde bulunmak, kişinin "bilgi ve fikirleri alma ve başkalarına verme" özgürlüğünü kullanmasını sağlamaktadır. AİHM, Sözleşmenin 10. maddesinin uygulanabilmesi için, bir kamu

⁴⁸ Prg. 149.

⁴⁹ Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights-Freedom of Expression, Council of Europe, European Court of Human Rights, 2021, s. 71, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_eng.pdf (10/09/2021).

makamının elinde bulunan bilgilere erişim talebinde bulunan kişinin, kendisinin veya başkalarının bilgi ve fikir alma ve verme özgürlüğünü kullanması amacını taşımasını aramaktadır⁵⁰. Bu nedenle Mahkeme, bilgi toplamanın gazetecilik faaliyetlerinde veya kamusal tartışmaya zemin oluşturan diğer faaliyetlerde bir hazırlık adımı olup olmadığına vurgu yapmıştır⁵¹. Bu bağlamda, Mahkemenin basın özgürlüğü alanında, ifade özgürlüğünün kullanılmasının doğasında bulunan 'görev ve sorumluluklar' nedeniyle, Sözleşmenin 10. maddesinin gazetecilere sağladığı güvencenin, “sosyal beklilik” işlevi üstlenen bir STK için de geçerli olacağını belirtmektedir. Bu nedenle, 10. maddenin uygulanabilmesi için, talep edilen bilgilerin ifade özgürlüğünün kullanılması için gerçekten gerekli olup olmadığının tespit edilmesi zorunludur. Mahkemeye göre, bilgi erişiminin engellenmesi, bireyin ifade özgürlüğünü kullanmasını engelleyecek veya bozacaksa, bilgiye erişimin sağlanması gerekli kabul edilecektir⁵².

Aranan Bilginin Niteliği: Mahkeme, kamusal öneme sahip bir konuda, aranan verilere erişimin engellenmesinin bilgi alma ve verme hakkına yönelik bir müdahaleyi oluşturduğunu ifade etmektedir⁵³. AİHM, erişimi istenen bilgi, veri veya belgelerin, Sözleşme kapsamında paylaşılabilmesi için ortaya çıkan ihtiyacın “kamu yararı testini” karşılaması gerektiğini vurgulamaktadır⁵⁴. Mahkemeye göre kamu yararı ise, kamuoyunu meşru bir şekilde ilgilendirebilecek ölçüde etkileyen, kamuoyunun dikkatini çeken veya önemli ölçüde ilgilendiren, özellikle de vatandaşların veya toplumun refahını etkileyen konularla ilgilidir ve her bir davanın koşullarına bağlı olarak şekillenmektedir⁵⁵. Kamu yararına olduğu düşünülen bilgi kategorilerine; elektronik gözetim önlemlerinin kullanımına ilişkin bilgiler, kamuyu ilgilendiren bir konu hakkında yapılan anayasa şikâyeti hakkında bilgiler, meşru tarihsel araştırmalar için orijinal belgesel kaynaklar örnek olarak gösterilebilir⁵⁶.

⁵⁰ Guide, s. 71.

⁵¹ Prg. 158.

⁵² Prg. 159.

⁵³ Prg. 160.

⁵⁴ Prg. 161.

⁵⁵ Guide, s. 72.

⁵⁶ Bu kararlara örnek olarak, Youth Initiative for Human Rights v. Sırbistan; Társaság a Szabadságjogokért v. Macaristan; Kenedi v. Macaristan, Başvuru No. 31475/05, T. 26/05/2009; Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Avusturya, Başvuru No. 39534/07, T. 28/11/2013; Yuriy Chumak v. Ukrayna, Başvuru No.23897/10, T. 18/06/2021 gösterilebilir. Aktaran, Guide, s. 72.

Başvuranın Rolü: Yukarıda belirtilen iki kriterin-bir bilgi talebinin amacı ile ilgili ve talep edilen bilginin niteliği- doğal bir sonucu olarak Mahkeme, bilgiyi arayan kişinin de, bilgiyi “alma ve kamuya iletme” konusunda özel bir rolünün bulunması gerektiğini kabul etmektedir. Dolayısıyla Mahkeme, Devletin belirli belgelere erişimi engelleyerek başvuruların 10. maddede güvence altına alınan hakkına müdahale edip etmediğini değerlendirirken, başvuranın, faaliyetleri kamu yararına olan konularla ilgili olarak bir sosyal “bekçi köpeği” veya “sivil toplum kuruluşu” rolü üstlenip üstlenmediğine odaklanmaktadır⁵⁷. Mahkeme bu konuda toplumda üstlendiği önemli rolden yola çıkarak, demokratik toplumlarda gazetecilere sağlanacak güvencelerle basının, halkın bilgi alma ve verme hakkını kullanabilmesinde, “bekçi köpeği” rolünü üstlendiğini vurgulamaktadır⁵⁸.

Mahkemeye göre basın, kamuoyunu ilgilendiren konularda bilgi vermede hayati önem taşıyan “bekçi köpeği” rolünü yerine getirmesini sağlamak ne kadar demokratik toplumun çıkarına ise, sivil toplum kuruluşlarının da kamu bekçisi rolünü yerine getirmesini sağlamak, demokratik bir toplumda o kadar gereklidir. Toplumda bekçilik işlevlerini yerine getiren kişi ve kuruluşların, kamuyu ilgilendiren konularda raporlama rollerini yerine getirmeleri için bilgiye erişimlerinin sağlanması gereklidir. Bilgiye erişimin engellenmesi amacıyla oluşturulan engeller, “bekçilik” rolünün etkin bir şekilde yerine getirilememesine neden olabileceği gibi, topluma doğru ve güvenilir bilgi sunulmasını da olumsuz yönde etkileyebilir⁵⁹.

Bu nedenle Mahkeme, bilgilere erişmek isteyen kişinin, bunu kamuoyunu bir “bekçi köpeği” sıfatıyla bilgilendirmek amacıyla yapıp yapmadığının önemli olduğu kanaatindedir. Ancak bu durum, bilgiye erişim hakkının yalnızca sivil toplum kuruluşlarına ve basına uygulanması gerektiği anlamına da gelmemektedir. Mahkeme ayrıca, kamuyu ilgilendiren konularda akademik araştırmacıların, yazarların yüksek düzeyde koruma

⁵⁷ Prg. 164-165. Ayrıca bkz. Roşianu v. Romanya, Başvuru No. 27329/06, T. 24706/2014; Társaság a Szabadságjogokért v. Macaristan, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Avusturya, Youth Initiative for Human Rights v. Sırbistan. Aktaran, Guide, s. 73.

⁵⁸ “Basının görevi, kamu yararını ilgilendiren tüm konularda -yükümlülükleri ve sorumlulukları ile tutarlı bir şekilde- bilgi ve fikir vermektir. Sadece bu tür bilgi ve fikirleri yaymakla kalmaz, aynı zamanda halkın da bunları alma hakkı vardır. Aksi takdirde, basın hayati önem taşıyan “kamu bekçisi” rolünü oynayamazdı.” Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, Başvuru No. 21980/93, T. 20/05/1999, prg. 59.

⁵⁹ Prg. 167.

altına alındığını ifade etmekte ve buna ek olarak, internetin halkın bilgiye erişimindeki rolünü de dikkate alarak blog yazarları ile sosyal medyadaki popüler kullanıcıların da işlevini, 10. maddenin sağladığı koruma söz konusu olduğunda, “*kamu bekçileri*” işlevine benzeterek koruma alanını geniş tutma eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır⁶⁰.

Bilgilerin Hazır ve Mevcut Olması: Mahkeme talep edilen bilgi ve belgelerin hazır ve ulaşılabilir olup olmadığını, hükümet tarafından bilginin toplanması için ayrı bir çabaya gerek olup olmadığını ve bu nedenle devlete bir yük getirilip getirilmediğini değerlendirmektedir. Eğer talep edilen bilgi ve belgeler hazır ve mevcut durumda ise, bilgi edinme talebinin karşılanması gerekmektedir. Bunun yanında, bilgi edinme talebinin reddedilme gerekçesi, idari makamlarca bilgi toplanmasının zor olduğuna dayandırılmasına karşın, bilgi toplamanın zorlaşması idarenin uygulamalarından kaynaklanmaktaysa, Mahkeme bu durumun kabul edilemeyeceğini de vurgulamaktadır⁶¹. Mahkeme ayrıca, yetkililerin bilgileri bir araya getirmesinin idareye orantısız bir yük getirip getirmediği yönünde değerlendirme yapmaktadır⁶².

Mahkeme tüm bu kriterleri ortaya koyduktan sonra somut olay bakımından başvuran STK'nin talep ettiği bilgilerin, açıkça kamu yararına olan bir konudaki tartışmaya katkıda bulunmak amacıyla, bir sivil toplum kuruluşu olarak insan hakları örgütü sıfatıyla yürüttüğü bir anketin tamamlanması için gerekli olduğu sonucuna varıp, yerel makamlar nezdinde hazır ve mevcut olan bilgilere erişimin engellenmesinin, 10. maddede korunan bilgi alma ve verme özgürlüğüne açık bir şekilde müdahale teşkil ettiğine kanaat etmiştir⁶³.

Mahkeme son olarak söz konusu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığını değerlendirdiği kısımda ise, istenen bilgilerin avukatların mesleki faaliyetlerine ilişkin olmadığı, yapılan anketin kamu avukatlarına yönelik sisteminin etkinliğine dair olduğu ve adil yargılanma hakkıyla doğrudan bağlantılı bir hizmete yönelik herhangi bir eleştiri veya önerilen iyileştirmenin, meşru bir kamu kaygısı konusu olarak görülmesi

⁶⁰ Prg. 168.

⁶¹ Prg. 169.

⁶² Yuriy Chumak v. Ukrayna, Aktaran, Guide, s. 73. Mahkeme, başvuranın aradığı bilginin "hazır ve ulaşılabilir" olmadığı veya başvuranın aradığı biçimde bulunmadığı sürece, bilgi talebinin reddinin Sözleşmenin 10. maddesindeki haklarına müdahalede bulunmadığına karar vermiştir. Bubon v. Rusya, Başvuru No. 63898/09, T. 07/02/2017, Aktaran, Guide, s. 73.

⁶³ Prg. 180.

gerektiğini, bilgi talebi kişisel verilerle ilgili olmakla birlikte, kamuya açık olmayan bilgileri içermediği, Hükümet tarafından öne sürülen argümanların, konuyla ilgili olmasına rağmen, söz konusu müdahalenin “demokratik bir toplumda gerekli” olduğunu göstermek için yeterli olmadığı kanaatine vararak Sözleşmenin 10. maddesi yönünden ihlal kararı vermiştir⁶⁴.

B. Güncel Bir Karar Olarak “Cangı v. Türkiye” Kararı⁶⁵

AİHM’in, Türkiye’de bilgi edinme hakkının uygulanmasına ilişkin olarak verdiği ve bu hakkın ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilebilmesi için taşıması gereken eşik kriterleri uyguladığı *Cangı v. Türkiye* kararına kısaca değinmek, Mahkemenin bu kriterleri uygulama konusundaki istikrarını ortaya koymak bakımından önem arz etmektedir.

Cangı v. Türkiye kararında başvuran, baraj yapımı projesiyle tehdit altında olan bir antik kentin sular altına kalarak yok olmasına karşı mücadele eden sivil toplum kuruluşlarından birinin üyesidir. Başvuran, antik kentin sular altına kalmasına izin veren Kültürel ve Doğal Mirasları Koruma Kurulunun antik kent sular altında kalmadan yapmış olduğu bir toplantı tutanağının imzalı nüshasını talep etmişse de, Kurul, kurumlar arası hizmete özel bir toplantının söz konusu olduğu gerekçesiyle bu talebi reddetmiştir. Başvuran, antik kentin su altında kalmasına izin veren kararlarının hukuka uygunluğunun denetimi amacıyla söz konusu tutanağın resmi ve imzalı nüshasını almasının büyük önem taşıdığını ifade etmiştir⁶⁶. Başvuranın ret kararı üzerine Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna (BEDK) yaptığı başvuru neticesinde, BEDK talep edilen tutanağın, 4982 sayılı Kanunun 26. maddesinin birinci fıkrası⁶⁷ uyarınca, “*kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler*”den olduğu gerekçesiyle, başvuranın itirazını reddetmiştir⁶⁸. Başvuran BEDK’nin kararının iptali için dava açmışsa da, İdare Mahkemesi, ihtilaf konusu işlemin hukuka aykırı olmadığı kanısına varmış ve karar onanmıştır. En nihayetinde başvuranın

⁶⁴ Prg. 194, 197, 200.

⁶⁵ Başvuru No. 24973/15, T. 29/01/2019, Kararın Türkçe çevirisi için bkz. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192935%22%5D%7D> (18/10/2021).

⁶⁶ Prg. 11.

⁶⁷ 4982 sayılı Kanun, Madde 26: “*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.*”

⁶⁸ Prg. 12.

Anayasa Mahkemesine yaptığı başvuru da kabul edilemez bulunmuş ve konu AİHM'e taşınmıştır.

AİHM, kendisine yapılan başvuruyu yukarıda detayları ile aktarmış olduğumuz *Magyar Helsinki Bizottság v. Macaristan* kararına atıfta bulunarak değerlendirmiştir. Mahkeme bilgi edinme hakkının kapsamını tanımlamak için *Magyar* kararında ortaya koyduğu kriterleri (bilgi talebinin amacı, araştırılan bilgilerin niteliği, başvuranın rolü ve talep edilen bilgilerin kullanılabilirliği) bu kararında da uygulamıştır.

Bilgi talebinin amacı: Mahkeme, başvuranın, baraj projesiyle yıkım tehdidi altında olan antik kentin korunması hakkında faaliyetlerde bulunan sivil toplum kuruluşunun bir üyesi olduğunu ve talep ettiği toplantı tutanağının bir nüshasının, bu toplantının seyri ve antik kente ilişkin makamlar tarafından verilen kararlar hakkında halkı bilgilendirme isteğiyle talep ettiğini ortaya koymuştur⁶⁹. Mahkeme, ilgili makamların söz konusu toplantının imzalı ve resmi tutanağını başvurana sunmayı reddetmelerinin, antik kentin korunmasına ilişkin karar verme prosedürü hakkındaki bilgilerin mahkemelere ve halka iletilmesine engel teşkil ettiğini gözlemleyerek, “*talep edilen belgenin başvuranın ifade özgürlüğünü kullanması amacıyla “gerekli” olduğu*” kanaatine varmıştır⁷⁰.

Bilginin niteliği: Mahkeme, baraj sularıyla tarihi bir kentin su altında kalmasının açıkça önemli bir sosyal konuyla veya halkın bilgilendirilme menfaatinin bulunduğu bir sorunla ilgili olması nedeniyle, söz konusu toplantının “*itiraz edilemez bir şekilde kamu yararına ilişkin bir konuyla ilgili olduğunu*” tespit etmiştir⁷¹.

Başvuranın rolü: Mahkeme, başvuranın bir sivil toplum kuruluşu olan girişim grubunun üyesi ve temsilcisi olduğunu ve “*antik kentin korunmasına ve bu kentle ilgili devam eden yargılamalar hakkında bilgilerin yayılmasına ilişkin faaliyetiyle, “halkın bekçi köpeği” rolünü üstlendiğini*” gözlemlemiştir⁷².

Bilgilerin hazır ve mevcut olması: Mahkeme, “*bahse konu tutanağın mevcut olduğunu ve bu belgenin iletilmesinin ilgili makamlara ağır bir yük yüklediğinin kendisi önünde ileri sürülmediğini*” kaydetmiştir⁷³.

Mahkeme, belirtilen dört kriteri uygulayarak yerel makamların başvuranın talep edilen belgeye erişimini reddederek, Sözleşmenin 10.

⁶⁹ Prg. 32.

⁷⁰ Prg. 33.

⁷¹ Prg. 34.

⁷² Prg. 35.

⁷³ Prg. 36.

maddesi tarafından korunan haklarının özüne zarar verecek şekilde, bilgi alma ve verme özgürlüğünü kullanmasını engelledikleri kanaatine varmıştır. Söz konusu müdahalenin de 4982 sayılı Kanunun 26. maddesinin birinci fıkrasının metni ile uyuşmayan bir yorumlama nedeniyle⁷⁴, Sözleşmenin 10. maddesinin ikinci fıkrası anlamında “kanunla öngörülmediği” kanaatine vararak, somut olayda başvuranın bilgi edinme talebinin reddinin Sözleşmenin 10. maddesini ihlal ettiği sonucuna varmıştır.

V. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, önceleri bilgi edinme hakkını, Sözleşmenin 10. maddesinin kişisel bilgilere erişim hakkını içermediği gerekçesiyle özel ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. madde bakımından değerlendirmekteydi. İlerleyen yıllarda Mahkeme, bilgi edinme talebinin reddi nedeniyle ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddialarına yönelik talepleri 10. madde kapsamında değerlendirmeye almışsa da, bu maddenin bilgi edinme hakkını ne şekilde koruma altına aldığına dair somut belirlemeler yapmaktan uzun süre kaçınmıştır. 2016 yılında vermiş olduğu bir kararla ise Mahkeme, bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğü bağlamında Sözleşmenin korumasından yararlanabilmesi için hangi kriterleri taşıması gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymuş ve bu kriterleri, sonradan diğer kararlarında da uygulamaya başlamıştır.

Bu bakımdan Mahkeme, belirlediği eşik kriterleri taşıyan bilgi edinme taleplerini, ifade özgürlüğü bağlamında değerlendirmektedir. Buna göre, kişinin kendisinin veya başkalarının bilgi ve fikir alma ve verme özgürlüğünü kullanması amacına yönelik, kamuoyunu meşru bir şekilde

⁷⁴ “Mahkeme, bir yandan, 4982 sayılı Kanun’un 26. maddesinin 1. fıkrasının metnini ve diğer yandan, ulusal makamlar tarafından bu hükme ilişkin yapılan yorumlamayı inceleyerek, bu yorumlamanın öngörülebilir ve makul olarak değerlendirilemeyeceği kanaatine varmaktadır. Gerçekte, Mahkeme, ulusal makamların kararlarında, faaliyetlerini yürütmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından elde edilen görüş, teklif, bilgi notu veya tavsiye niteliğindeki bilgi ve belgelerin, aksi yönde bir karar verilmediği sürece - istisna -, bilgi edinme hakkı kapsamına girdiği yönündeki genel ilkeyi tersine çevirdiklerinin anlaşıldığını tespit etmektedir (yukarıda 20. paragraf). Oysa Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ve İdare Mahkemesi, genel kural olarak, 4982 sayılı Kanun’un 26. maddesinin 1. fıkrasını, bu hüküm tarafından öngörülen bilgi ve belgelerin, kurum ve kuruluşların aksi yönde bir karar vermeleri koşuluyla, 4982 sayılı Kanun kapsamına girmedikleri yönünde yorumlamışlar ve uygulamışlardır (yukarıda 12 ve 14. paragraflar). Mahkemenin kanaatine göre, 4982 sayılı Kanun’un 26. maddesinin 1. fıkrasının metniyle pek bağdaşmayan bu yorumlama, keyfi bir nitelik taşımaktadır veya en azından, açıkça mantıksızdır.” Prg. 43.

ilgilendirebilecek bilgi ve belgelerin, halkın bekçisi rolünü üstlenen kişiler tarafından talep edilmesi üzerine ve bu bilgilerin idarenin elinde hazır ve erişilebilir olduğu hallerde, söz konusu bilgi edinme talebinin kabul edilmesi gerekmektedir. Bütün bu kriterleri kümülatif olarak taşıdığı halde reddedilen bilgi edinme taleplerinin ifade hürriyetini ihlal edeceği, Mahkeme bakımından açık bir şekilde öngörülmektedir.

Mahkemenin Sözleşmede açıkça zikredilmese de bilgi edinme hakkının ifade özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul etmesi ile önemli bir eşğin aşıldığını söylemek mümkün hale gelmiştir. Buna karşın, devletin elinde bulunan kişisel bilgilerin talep edilmesi halinde bunun Sözleşme kapsamında ifade hürriyeti ile ilişkisi konusunda Mahkemenin yaklaşımı halen açıklığa kavuşmuş değildir. Mahkeme kamuyu ilgilendiren konularda bilgi edinme taleplerini 10. madde kapsamında değerlendirmekle birlikte, Mahkemenin belirlediği kriterler, kişisel bilgi talepleri bakımından uygulanabilir gözükmemektedir. Ancak nasıl ki “*halkın devlet organlarının işleyişi konusunda bilgiden yoksun bırakılması temel bir demokratik hakkın ihlali*”⁷⁵ olarak değerlendiriliyor ise, devletin uhdesinde bulunan kişisel bilgilerden kişilerin yoksun bırakılmasının da demokratik hakların, en başta da ifade hürriyetinin ihlali anlamına gelebileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetmelik İşlemlerde Gerekece İlkesi, Amme İdaresi Dergisi, C. 15, S. 2, Haziran 1982, 7-19.
- AYANOĞLU, Taner, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, LHD, S. 18, Haziran 2004, 1529-1540.
- BYCHAWSKA-SINIARSKA, Dominika, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında İfade Özgürlüğünün Korunması- Uygulamacılar İçin El Kitabı, (Tuğçe Duygu Köksal Çev.), Avrupa Konseyi Yayını, 2018.
- DUYMAZ, Erkan, “İfade Özgürlüğünün Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Korunması Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, Y. 2013, S. 1-2, 1367-1403.

⁷⁵ The Observer ve The Guardian gazeteleri hakkında alınan tedbir kararı üzerine gazetelerin AIHM’e yaptığı başvuru üzerine verilen karara kısmi karşı görüş yazan yargıç Petiti’den aktarılmış alıntıdır. MACOVEI, Monica, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, İnsan Hakları El Kitapları, No.2, s. 72, <https://www.anayasa.gov.tr/media/3610/aihsma10ifade.pdf> (13/09/2021).

- DUYMAZ, Erkan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Çevrenin Korunmasına Katkısı”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 47, Ekim 2012, 121-160.
- GEMALMAZ, M. Semih, “Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi-San Jose Paktı”, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri C.I, Bölgesel Sistemler, İstanbul, Legal, 2010, 729-761, <https://burakgemalmaz.com/wp-content/uploads/2015/05/02.pdf>.
- Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights-Freedom of Expression, 2021, Council of Europe, European Court of Human Rights https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_eng.pdf.
- GÜNDÜZ, F. Ebru ve YAZICIOĞLU, İsmail, “Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Kişisel Verilerin Korunması”, Anayasa Yargısı, C. 38, S.1, 2021, s. 171–204.
- KARAN, Ulaş, İfade Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesine Bireysel başvuru El Kitapları Serisi-2, Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, Şubat 2019.
- KAYA, Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Seçkin, Ankara, 2005.
- MACOVEI, Monica, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, İnsan Hakları El Kitapları, No.2, <https://www.anayasa.gov.tr/media/3610/aihsmad10ifade.pdf>.
- SOYKAN, Cavidan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı” AÜHFD, C. 56, S. 2, 2007,63-74.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Tebliğ, Bilgi Edinme Hakkı Paneli-Mayıs 2004, Türkiye Barolar Birliği, Haziran 2004, 21-76.