

Bir Kamu Hizmeti ya da Kamu Hizmetlerinin Tamamlayıcısı Olarak İdarenin Kamuoyunu Bilgilendirme Yükümlülüğü^(*)

Obligation of Administration to Inform the Public as a Public Service or as a Complement of a Public Services

Arş. Gör. **Fatih İNAN**^(**)

Öz:

Bu çalışmada, bir kamu hizmeti ya da bir kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı olarak idarenin kamuoyunu, toplumu, vatandaşları bilgilendirme yükümlülüğü incelenecektir. Bu yükümlülük kimi zaman talebe bağlı kimi zaman ise talepten bağımsızdır. Fakat her halükârda bir ihtiyaçtır. Nitekim toplumun doğru bilgiye ulaşması birçok hukuki ve sosyal menfaatin temelinde yer almaktadır. Bunun yanında doğru, şeffaf ve güvenilir bilginin kamusal makamlardan sağlanabilmesi hukuk devletinin temel göstergelerinden biridir. Toplumda bu yönde var olan ihtiyacın 1982 Anayasası m.74/3'te düzenlenmiş bilgi edinme hakkı kapsamında karşılanması mümkündür. Fakat bilgilendirme yükümlülüğü, kişilerin bireysel olarak idareye yaptıkları başvurular karşısında idarenin bilgi verme yükümlülüğünden farklı bir boyuta sahiptir. Bu konudaki ilk fark bu yönde bir talebin beklenmesine gerek olmaması iken ikinci fark ise bilginin muhatabının niceliksel boyutuna ilişkindir. Bu tespitlerden hareketle çalışma kapsamında şu sorulara yanıt aranmaktadır; Bilgilendirme yükümlülüğünün faydaları nelerdir? Bu yükümlülük bağlamında karşımıza hangi usuller ve yöntemler çıkar? Bu yükümlülüğün ihlal edilmesi durumunda ne tür yaptırımlar gündeme gelebilir?

Anahtar Kelimeler:

Kamuoyunun Bilgilendirilmesi, İdarenin Bilgilendirme Yükümlülüğü, Bilgilendirilme Hakkı, Bilgi Edinme Hakkı.

^(*) Çalışma İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programında Prof. Dr. Cemil KAYA tarafından verilen İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı dersi kapsamında hazırlanan ödev üzerinde yapılan değişiklikler neticesinde meydana gelmiştir.

Görüş ve önerilerini paylaşarak makalenin gelişmesine katkı sunan meslektaşım Arş. Gör. Hasan Basri Çifci'ye teşekkür ederim.

^(**) Maltepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

E-posta: fatihinan@maltepe.edu.tr.

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-7865-3082>.

Hakem denetiminden geçmiştir.

Makale Gönderim Tarihi: 06.05.2021.

Makale Kabul Tarihi: 24.05.2021.

Abstract:

In this study, as a public service or a complement to a public services obligation of the administration to inform the public, society and citizens will be examined. This obligation can be come up both in line with the demands of the persons and independently of the demand. But all aspect it is a need. As a matter of fact, society's access to accurate information is at the heart of many legal and social interests. In addition, the fact that accurate, transparent and reliable information can be obtained from public authorities is one of the basic indicators of the rule of law. This expectation of society can be the supply with scope of the right to obtain information regulated in 74/3 of the 1982 Constitution. However, obligation to inform society has a different dimension than the to provide information in individual applications to the administration. The first difference is that there is no need to expect a request in this direction, while the second difference is related to the quantitative dimension of the addressee of the information. Based on these determinations, we are looking for an answer these questions; What are the benefits of the obligation to provide information? In which situations and methods do we come across? What kinds of sanctions can be brought to the agenda if this obligation is neglected?

Keywords:

Informing the Public, The Administration's Obligation to Inform, Right to be Informed, The Right to Information.

GİRİŞ

Bugün idarenin tüm eylem ve işlemlerinde şeffaflık oldukça önemli bir konu haline gelmiştir. Nitekim açık ve demokratik bir toplumda şeffaflık, birçok meşru beklentiyle birlikte özellikle idarenin ve yöneticilerin hesap verebilirliği ve bunun dışında kamu düzeni için gereklidir. Şeffaflığın en önemli araçlarından biri olarak bireylerin bilgi edinme hakkı, 1982 Anayasası m.74/3'te "*Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.*" şeklinde ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda (BEHK) düzenlenmiştir.

Bireyler bu düzenlemelere dayanarak idareden bilgi ve belge talep edebilir. İdarenin bilgi verme yükümlülüğü esas olarak BEHK kapsamında idareye yapılan başvurular üzerine başvuruyu yapan kişi ve başvuru konusu ile sınırlıdır. Fakat bu kapsamdaki bir yükümlülük kişilerin ve toplumun bilgi ihtiyacını karşılamak için yeterli değildir. Kimi hallerde idarenin tekelinde olan bilgi, konusu itibarıyla bireyin ötesinde geneli ilgilendirir. Bu halde konunun kapsamına giren herkesin bilgi edinme ihtiyacı vardır ve bireysel olarak bilgi edinmek toplumsal ihtiyaçlar bakımından yeterli olmayacaktır.

İşte bu gibi hallerde idarenin kamuoyunu bilgilendirmesi, kamusal bir ihtiyaç ve yükümlülüktür. Okumakta olduğunuz çalışmada açık ve şeffaf bir toplumda idarenin yürüttüğü faaliyetlerde, toplumu doğru bilgilendirmek bakımından yükümlülükleri nelerdir, bu yükümlülükler nereden kaynaklanır, hangi usullerle yerine getirilir ve idarenin bu görevini ihmal etmesinin sonuçları nelerdir gibi sorulara cevap aranacaktır.

I. İDARENİN KAMUOYUNU BİLGİLENDİRME YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN ANLAMI, KAPSAMI VE FAYDALARI

A. Bilgilendirme Yükümlülüğünün Anlamı ve Kapsamı

Sahip olduğu bilgileri açıklamak konusunda idareye bir ödevin yüklendiği sistemler ile bireylere idarenin elinde bulunan bilgileri talep etme hakkı tanınan sistemler arasında farklılıklar vardır. Re'sen bilgi verme yükümlülüğünün benimsendiği sistemlerde, bu yükümlülüğün kanundan kaynaklanması gerekmekte ve açıklanacak bilginin niteliği, içeriği, zamanı, yöntem ve usulleri genellikle idarenin takdirine bırakılmaktadır.¹

Buna karşılık bugün pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de bilgi edinme, Anayasa m.74/3 ve BEHK kapsamında tanınmış bir haktır. Bilgi edinme hakkı bilgi verme yükümlülüğünü de beraberinde getirir.² Buna bağlı olarak idarenin bilgi verme yükümlülüğü esas olarak BEHK kapsamında yapılan taleplerle sınırlı olarak kişinin bilgilendirilmesini ifade eder.³ Bu durum hakkın korunması ve işlevselliği bakımından önemli ve gerekli ise de bilgi edinme hakkının adeta “sözlük anlamı” ve yalnızca tek boyutudur.⁴

Gerçekten kimi hallerde kişilerin bilgi edinme ihtiyacı, idareye yapılan bireysel başvurular sonucunda başvuruyu yapan kişinin bilgilendirilmesi ile tatmin edilemez. Bu noktada bilgi edinme hakkının bir diğer boyutunu bilgilendirilme hakkı (right to be informed) oluşturur. Bu hak kişilerin çeşitli bilgi kaynaklarından bilgi alabilme hakkına işaret eden enformasyon hakkı olarak da adlandırılmaktadır. İdarenin esas olarak kendisi dışındaki enformasyon kaynaklarına engel olmamak gibi negatif ve bu alanı düzenlemek,⁵ denetlemek ve teşvik etmek gibi

¹ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 3-4, Y. 1991, s. 9.

² İbrahim Kaboğlu, *Çevre Hakkı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 82.

³ Cemil Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 1. bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 45; Taner Ayanoğlu, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, *Liberal Hukuk Dergisi*, S. 18, Y. 2004, s. 1530.

⁴ Aydın Gülan, “İdare ve Ceza Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı”, Bilgi Edinme Hakkı Paneli, TBB Yayınları, No. 62, Ankara, 2004, s. 103; Dar ve Genel anlamda bilgi edinme hakkı tanımları için bkz. Cavidan Soykan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 56, S. 2, Y. 2007, s. 65.

⁵ “...toplumun doğru bilgi edinme hakkı ve genel kamu yararı gözetilerek, kamuya sunulan hizmetin yansız, objektif biçimde yürütülmesi için düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bir başka deyişle, radyo ve televizyon işletmeciliği düzenlenirken, basın özgürlüğünün toplumun doğru bilgilendirilmesi amacı doğrultusunda ve genel olarak kamu yararı zedelenmeden kullanılmasının sağlanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır...”, DİBK, E. 2001/1, K. 2001/4, Karar için bkz., İbrahim Gül, “Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 545.

pozitif yükümlülüklerinden bahsedilse de⁶ doğrudan enformasyon kaynağı olma yükümlülüğü ikincil niteliktedir.

Buna karşılık toplumu ve kişileri ilgilendiren konularda idarenin bilgi verme yükümlülüğü birçok hukuki menfaatin temelini oluşturur. Özellikle toplumun genelini ilgilendiren konularda gizlilik ve buna bağlı olarak bilinmezlik toplumsal düzeni olumsuz etkiler. Gerçekten idarelerin yükümlülükleri enformasyon kaynaklarına engel olmamakla sınırlı görmek kamuoyunu yakından ilgilendiren birçok meselenin gün yüzüne çıkmasına engel olur.⁷ İdarenin sahip olduğu, kamuoyunu yakından ilgilendiren ve kişilerin işlemlerine esas teşkil eden bilgileri öğrenmek konusunda bir ihtiyaç vardır.⁸ Dolayısıyla bilgi edinme hakkı bireysel nitelikli bilgilendirmeden ibaret olamaz.

Bu noktada kişisel taleplerin yanında bir de idarenin doğrudan bilgi verme yükümlülüğünden bahsetmek gerekir. Buradaki fark verilecek bilginin ilgilendirdiği kişilerin sayısına ilişkindir. Bilgi edinme hakkı, idarenin kamuoyunu bilgilendirme konusundaki yükümlülüklerini irdelemek ve sağlamlaştırmakla gereği gibi tesis edilmiş olacaktır. Aksi bir kabul idarenin tek yanlılığının olumsuz etkilerini hafifletmek için ideal bir yol olamaz. Bilgi edinme hakkının bu boyutunu, bilgi verme yükümlülüğünden farkına işaret etmek ve kişilerin taleplerinden bağımsız idarenin doğrudan bir yükümlülüğünü ifade etmek için bilgilendirme yükümlülüğü olarak ifade edebiliriz.

İdarenin bilgilendirme yükümlülüğü iki şekilde gerçekleşebilir. Bunlardan ilki herhangi bir başvuruya gerek olmaksızın, kişinin kendi hakkında tesis edilecek ya da edilmiş işlemler konusunda bilgilendirilmesidir. Kişilerin hukuki statüsünü değiştiren işlemler, başvuru yollarının ve sürelerinin gösterilmesi, idari yaptırımlarda savunma hakkını kullanabilmek için iddia ve ithamlar ya da sağlık hizmetlerinde yapılacak müdahalenin riskleri konusunda kişinin aydınlatılması gibi konularda kişilerin kendi durumlarına özel olarak bilgilendirilmesi söz konusudur. Bu gibi durumlarda idare doğrudan harekete geçse de yapılan bilgilendirme bireysel niteliktedir.

Buna karşılık bu çalışma kapsamında esas olarak üzerinde duracağımız idarenin bilgilendirme yükümlülüğünün ikinci türü ise kamusal menfaatleri yakından ilgilendiren konularda toplumun ya da en azından ilgilisi herkesin bilgilendirilmesidir. Örneğin yozlaşma/yoldan çıkma ihtimalinin yüksek olduğu konularda yapılacak işlemlerin her aşamasında kamuoyunun bilgilendirilmesi, toplumsal denetim bakımından olmazsa olmaz niteliktedir. Diğer yandan bazı hallerde idari

⁶ Sabahattin Nal, “Karşılaştırmalı Hukukta Enformasyon Hakkı”, Prof. Dr. Necip Kocayusufpaşaoğlu İçin Armağan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 721.

⁷ Nal, s. 723.

⁸ Ramazan Şengül, “Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı”, Amme İdaresi Dergisi, C. 47, S. 3, Y. 2004, s. 92.

faaliyetlerin gereği gibi ve amacına uygun olarak yürütülebilmesi ancak kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ile mümkündür.

Burada özel hukuk kişilerinin yürüttükleri faaliyetlere bağlı olarak toplumu bilgilendirmesi ya da idareye bilgi vermesi⁹ durumları da gündeme gelebilir. Örnek olarak gıdaların üzerinde yer alan etiketlerde gıdanın içeriğine ilişkin olarak bilgi verilmesi¹⁰ bu nitelikte yükümlülüktür. Fakat bu örneklerde idare her ne kadar özel hukuk kişilerini denetleyecek makam ise de doğrudan bilgi verme sorumlusu olmadığından konumuz dışında kalmaktadır.

B. Toplum Bilgilendirmenin Faydaları

İdarenin kamuoyunu bilgilendirmesinin faydaları konusunda yapılacak açıklamalarda ilk ve öncelikli olarak bilgi edinme hakkının açık ve şeffaf toplumun temelini oluşturduğunu hatırlatmak gerekir. Toplumda idareye güven idari işlemlerin kamuoyu denetime açılması ya da diğer bir deyişle kamuoyunun bilgilendirilmesi ile yakından ilgilidir. Bu durum esasında idarenin kişiler karşısındaki üstünlüğünün dengelenmesi araçlarından biridir. Nitekim idarenin kullandığı üstün yetkilerin nedenlerini/gerekçelerini açıklamak zorunda olması, bu yetkileri daha dikkatli kullanılmasına yol açar.

Yönetimde açıklık olarak adlandırılan ilke idarenin işlemlerinde, karar alma süreçlerinde ve faaliyetlerinde kendisini kamuoyunun denetimine açmasını ve bu yolla daha doğru, isabetli, faydalı ve şaibelerden uzak kararlar alabilmesine imkân tanır.¹¹ İdari işlemlerin henüz tesisi aşamasında kamuoyunun bilgilendirilmesi toplumun bu işlemlerden haberdar olmasına, idari faaliyetlerin toplumda tartışılmasına, kişilerin istek ve talepleri doğrultusunda kamuoyu oluşturarak idareyi ve yapılacak işlemi etkilemesine imkân verecektir. Dolayısıyla katılma hakkının doğru ve gerektiği gibi kullanılabilmesi kimi hallerde kamuoyunun kimi hallerde ise ilgililerin bilgilendirilmesine bağlıdır.¹²

Bilgi ve belgelerin açık olması, faaliyetlerin yürütülmesinde ve idari kararların alınmasında şeffaflık, idarenin kamuya hesap vermesi, idarenin saygınlığını ve idareye güveni tesis eder, geliştirir ve artırır.¹³ Bu bakımdan bilgi edinme

⁹ Örneğin 2872 sayılı Çevre Kanunu m.12.

¹⁰ Bkz. Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği m.5 ve GDO kullanılan ürünlerin ambalajında bu durumun belirtilmesi yer alması gereken etiketlerin özel olarak belirtilmesi mecburiyeti için Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerinin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik m.5/2 ve Gıdaların Etiketlenmesi m.14.

¹¹ Sait Güran, “Yönetimde Açıklık”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 3, S. 1-3, Y. 1982, s. 102-103; Şengül, s. 95.

¹² Örnek bir olay için bkz. Nuri Tortop, “İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, Y. 2004, s. 36.

¹³ Aslı Yağmurlu, “Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 40, S. 4, Y. 2007, s. 64.

hakkı idari faaliyetlerin kontrolü ve denetimi için gerekli ve etkili bir usuldür.¹⁴ Nitekim iletişim eksiklikleri kamusal faaliyetlerin gereği gibi sunulmasına engel olan ciddi bir faktördür.¹⁵ Açık bir yönetim anlayışı idarenin işlem ve eylemlerinin dürüst, adil ve eşit bir şekilde tesis edildiği konusunda kamuoyunda bir güven sağlayacak ve bu durum işlemlerinin etkisini ve istikrarını olumlu anlamda etkileyecektir.¹⁶

Bilgi edinme hakkı, yönetimde açıklık ve katılımcılık gibi ilkelerin gerçekten uygulanabilmesi için öncelikle idarede ve kamu görevlilerinde kök salmış kapalılık kültürünün ve açıklığa direncin ortadan kaldırılması gerekir.¹⁷ Bir hukuk devletinde vatandaşların haklara sahip olmasının yanında toplum lehine ciddi yükümlülükleri olan ve bunlara uyan bir idarenin varlığı oldukça önemlidir. Bilgi edinme hakkının gereken başarıya ulaşması da kişilerin bilgi edinme konusunda ne kadar imkân olduğunun yanında, idarenin bu konuda ne kadar yükümlülüğü olduğuyla yakından ilgilidir.¹⁸ Dolayısıyla şeffaflığı içselleştirmiş bir idare kişilerin başvurusuna gerek kalmaksızın kendi kendisini toplumun denetimine her daim açmalıdır.

Ayrıca kişilerin yapılacak işlemlerden haberdar olması kamusal imkân ve avantajlardan yararlanma konusunda eşit ve adil dağıtım için gereklidir. Dolayısıyla toplumun bilgilendirilmesi ikinci olarak kamusal faaliyetlere katılarak idareyi etkilemek, denetlenmek ve toplumsal imkanların eşit ve adil dağıtılması için gereklidir. Bunun yanında kamuoyunun bilgilendirilmesi ile kişilerin hak ve menfaatlerine göre iş ve eylemlerini tayin etmesine ve işlemlerin yol açacağı hukuki etkilere hazırlanmasına imkân verilir. Bu durum hukuk devletinin ön koşulu olarak konumlandırılan hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine¹⁹ de uygun olacaktır.

Kişilerin kamu hizmetlerinin sunumunda bilgilendirilmesi halkın katılımını sağlayan demokratik ilkelere uygun, adil ve güvenilir bir uygulama imkânı sağlar.²⁰ Gerçekten katılımcılık ancak yeterli şekilde bilgi sahibi olmakla mümkün olabileceğinden bu iki hakkın birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.²¹ Bu

¹⁴ Sait Güran, “*Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu*”, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 9, Y. 1992, 31.

¹⁵ Nuri Tortop, “*Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Önemi*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2003, s. 15.

¹⁶ Güran, “*Yönetimde Açıklık*”, s. 105.

¹⁷ Filiz Tufan Emimi / Çağlar Eren Ayaz, “*Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: Büyükşehir Belediye Web Sayfaları Üzerinden Bir Değerlendirme*”, Journal of Awareness, C. 3, S. 1, Y. 2018, s. 18-19.

¹⁸ Sait Güran, “*Hak Arama*”, s. 34.

¹⁹ AYM, E. 2015/63, K. 2015/106, 25.11.2015, § 6.

²⁰ Tufan Emimi / Ayaz, s. 15.

²¹ Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu m.13’te yer alan “... *Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ... hakları vardır...*” düzenlemesinde de bu duruma işaret ederek katılım ve bilgi edinmeyi birlikte zikredilmiştir.

yönü ile kamuoyunun bilgilendirilmesi hizmetlerin etkili ve verimli yürütülmesi bakımından oldukça önemlidir. Nitekim şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin bile gereği gibi yerine getirilebilmesi için otobüs seferleri ve saatleri hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi olmazsa olmaz niteliktedir.

Diğer yandan kişilerin talep edecekleri bilgilerin ve belgelerin önceden alenileştirilmiş olması bu yönde yapılacak başvuruları azaltacak ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulamasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik) m.6'da da vurgulandığı üzere, idarenin bu konudaki iş yükünü de ciddi ölçüde azalacaktır. Gerçekten bu durumda kişiler idareye ya hiç başvurmayacak ya da BEHK m.8 gereği idare bu gibi başvuruları karşı bilginin ne zaman ve nerede yayımlandığını açıklamakla yetinecektir. BEHK m.7/2 gereği ayrı ve özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz gerektirdiği için olumsuz cevaplanabilecek konularda önceden çalışılarak ortaya çıkan verilerin alenileştirilmesi de bu yöndeki ihtiyaçların karşılanması taleplerin reddedilmesine engel olur. Bu bakımdan idarelerin kendilerine yapılacak bireysel talepleri beklemeden kamuoyunu bilgilendirmesi bilgi edinme hakkının özüne uygun olacaktır.²²

Toplumun bilgilendirilmesi hakların etkin ve verimli kullanılması için önemlidir. Öncelikle bilgi edinme hakkının bireysel anlamda daha etkili kullanılabilmesi için idarenin alenileştireceği bilgiler bireysel talepler için gerekli genel bilgiyi sağlayacaktır. Yönetmelik m.6 ve 7'de bilgi edinme hakkının etkin kullanılabilmesi için alenileştirilmesi gereken bilgiler gösterilmiştir. Bunun yanında idari işlemlerin alenileştirilmesi hak arama hürriyeti bakımından idari işlemin tescilli aşamasında alenileştirme ise idari istikrar bakımından önemlidir.²³ Yine çevre hakkının, kamu hizmetlerine girme hakkının ve mülkiyet hakkının gereği gibi kullanılabilmesi için toplumun bilgilendirilmesi gerekir.

Bazı durumlarda idarenin ağır tedbirlere başvurmadan önce ölçülü bir işlem tesis edilebilmesi bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiştir. Nitekim yapılacak denetimin ve tedbirlerin esas amacı aykırılığın ortadan kaldırılması olduğuna göre ilgili kişilerin bilgilendirilmesi ve uyarılması ile tehdidin ortadan kalkması mümkün ise ilgililerin bilgilendirilmesi ölçülülük bakımından öncelikle tercih edilmesi gereken yoldur.²⁴

Dolayısıyla idarelerin bilgilendirme yükümlülüğünü sistemleştirmek, hizmetlerin yürütülüşünü kolaylaştıran, idarenin mali ve idari denetimine katkı su-

²² Can Azer, *Bilgi Edinme Hakkı*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2010, https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/37330/can_azer.pdf?sequen, (erişim tarihi 30.04.2021), s. 164.

²³ Güran, "*Hak Arama*", s. 29.

²⁴ Örneğin 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu m.24/6'ya göre polis amiri hukuka aykırı bir toplantı ve gösteri yürüyüşüne müdahale etmeden önce göstericileri bilgilendirmesi/uyarması gerekir.

nan, özellikle bilgi edinme hakkının etkin kullanılması için kişilerin ilk genel bilgiyi edinmesine imkân tanıyan ve diğer yandan yeterli şekilde bilgilendirildiğini hisseden kişilerin bilgi edinme başvurusu yapmasına engel olarak ortaya çıkabilecek iş yükünü azaltan ve kamusal faaliyetlerin sunumu bakımından önem arz eden bir konudur.

II. KAMUOYUNU BİLGİLENDİRME ARAÇLARI, YÖNTEMLERİ VE ŞEKİLLERİ

A. Kamuoyunu Bilgilendirme Araçları ve Yöntemleri

Bilgilendirme yükümlülüğü birçok farklı şekilde yerine getirilebilir. Özellikle genel düzenleyici işlemlerin kamuoyuna duyurulması yöntemlerinden ilki ve en alışlagelmiş, işlemin Resmî Gazetede yayınlanmasıdır.²⁵ Diğer yandan sadece genel düzenleyici işlemler bakımından değil; bir takım birel işlemler bakımından da işlemin Resmî Gazetede ilan edilerek alenileştirilmesi usulü öngörülmüş olabilir.

Resmî Gazeteye internet üzerinden kolaylıkla ulaşılabilmesi bu yöntemin elverişliliği bakımından bir avantajdır. Aleniyetin sağlanmasında teknolojik gelişmelerin kolaylaştırıcı ve imkânlar doğurucu etkisi yadsınamaz.²⁶ İnternet kullanım yaygınlaşması bu imkânın sıkça kullanılmasına imkân tanımaktadır. Nitekim Yönetmeliğin 6. maddesinde alenileştirilecek bilgi ve belgeler bakımından esas yöntem olarak bilgi iletişim teknolojilerini kullanmak gösterilmiştir. Yönetmeliğin 7. maddesinde ise kurumların internet sitelerine işaret edilmiştir. Gerçekten de bugün internet sayfaları, kamu kurum ve kuruluşlarınca yaygın olarak kullanıldığından, kamuoyunun bilgilendirilmesi için kullanışlı ve kolay bir yöntemdir.

Hatta bazı durumlarda kurumlar, yalnız kendi internet siteleri değil yasal dayanaklarla ya da reklam vermek suretiyle diğer internet sitelerini de kullanmaktadır. Fakat bilgi iletişim teknolojileri internet siteleri ile sınırlı değildir. Günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının yoğun olarak kullandıkları sosyal medya hesapları bu konuda bir diğer yöntem olarak gösterilebilir. Diğer yandan e-posta ya da kısa mesaj göndermek veya telefonla aramak gibi yöntemler de diğer iletişim teknolojileri olarak sık sık kullanılmaktadır.

İdarelerin kamuoyunu bilgilendirmek için çoğu kez kendisi dışındaki enformasyon kaynaklarını kullandıkları görülmektedir. Özellikle yazılı, görsel ve işitsel basın bu konuda oldukça elverişli bir imkân sunmaktadır. Bu kaynaklar internetin yaygın olarak kullanılmasından önce çok daha önemli olsa da, halen önemini sürdürmektedir. Örneğin 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu m.6/3 düzenlemesi bu konuda güzel bir örnek olarak “*Belirlenen toplantı ve*

²⁵ Örneğin bkz. Anayasa m.104/5, m.104/11, m.124/2 ve Yönetmelik m.6.

²⁶ Tuğba Asrak Hasdemir, “*Türkiye’de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme: 10 Yılın Ardından Panoromik Bir İnceleme*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 47, S. 3, Y. 2014, s. 126.

gösteri yürüyüşü yer ve güzergâhı yerel gazeteler ile valilik ve kaymakamlık internet sitelerinden ilan edilerek ...” halka duyurması gerektiğini belirtmektedir.²⁷

Bunlara ilaveten idari makamlarca yapılan ve toplumu ilgilendirdiği için haber değeri taşıyan basın açıklamaları, herhangi bir zorlamaya gerek olmaksızın basın yayın organları gibi enformasyon kaynakları tarafından halka ulaştırılmaktadır. Bununla birlikte Basın İlan Kurumunun Teşkiline Dair Kanun m.37’de verilen yetki ile hazırlanan Resmi İlan ve Reklamlar ile Bunları Yayınlayacak Süreli Yayınlar Yönetmeliği kapsamında idarelerin ilan ve reklam verme imkanları ve basın yayın organlarının ise bunları yayınlama mecburiyeti bulunmaktadır.

Bunların yanında özellikle yerel ölçekte etkili konuların duyurulmasında ilan ve duyuru yapmak da oldukça sık kullanılan yöntemlerdendir. Bu konuda pankart hazırlamak, işlemi panoya asmak, açıklayıcı tabelalar yerleştirmek, trafikte düzenleme ve denetleme ve bilgilendirme amacı ile levhalar hazırlamak, yürütülen faaliyetlere ilişkin olarak broşürler hazırlamak ve dağıtmak²⁸ gibi basılı ve görsel yöntemler kullanılabilir. İşitsel ve görsel olarak davet üzerine veya genel katılıma açık toplantılar düzenlemek ya da eski fakat halen kullanılan bir yöntem olarak hoparlör ile duyurular yapmak da kullanılan sözlü ve işitsel yöntemlere örnek olarak gösterilebilir.

B. Kamuoyunu Bilgilendirme Yükümlülüğünün Görünüş Şekilleri

1. Bilgilendirme Yükümlülüğü ve İdarenin Takdirine Bırakılan Konular

Bazı konularda kamuoyunun bilgilendirilmesi idarenin takdirine bırakılmış, bazı konularda ise idare bilgilendirme konusunda yükümlü kılınmıştır. Mevzuatta kamuoyunu bilgilendirir, gerekli vasıtalarla duyurulur, alenileştirir gibi ifadelerin kullanılması idarenin bu konudaki bilgi ve belgeleri alenileştirme yükümlülüğü olduğunu gösterir. Nitekim yönetmeliğin bilgi verme yükümlülüğü kapsamında alınacak tedbirler başlıklı 6. maddesinin üçüncü fıkrasında bilgi edinme hakkının etkin kullanılabil-

²⁷ Benzer şekilde Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 23/2. maddesinde de tarife ücretine ilişkin karar alınmadan önce halkın katılımına imkân vermek amacıyla atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri tarafından hazırlanan raporların yerel gazeteler ve diğer haber alma kaynakları kullanılarak duyurulması gerektiği belirtilmiştir. Yine m.23/4’ün “*Belediyeler ve Mahalli İdare Birlikleri ücret ve tarifelere ilişkin aldıkları meclis kararlarını diğer meclis kararları gibi duyururlar. Diğer atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri tarafından halkın atıksu ve evsel katı atık ücret ve tarifeler için görüş ve önerilerini değerlendirildikten sonra yerel gazeteler ve diğer haber alma kaynakları kullanılarak halka duyurulur*” şeklindeki düzenlemesi ile bu kez alınan karar hakkında halkın bilgilendirilmesi için benzer yöntemin kullanılması gerekliliğine işaret edilmiştir.

²⁸ Örneğin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği m.9/4’e göre, “*Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından halkı bilgilendirmek amacıyla broşür dağıtmak, anket, seminer gibi çalışmalar Halkın Katılımı Toplantısından önce yapılabilir veya internet sitesinden yayınlanabilir*”.

mesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilebilmesi amacıyla kurum ve kuruluşların alenileştirmesi gereken bilgi ve belgeler sayılmıştır.

Buna göre idareler, “a) Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki bilgi veya belgelerin konularını ve bunların hangi birimde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum dosya planlarını, b) Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını, c) Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı veya diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğunu, yayımlanmışsa hangi tarihli ve sayılı Resmi Gazetede yayımlandığını, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatın değişiklikleri işlenmiş halini, ...” kamuoyunun bilgisine sunmak zorundadır. Yine yönetmeliğin 6. maddesine göre idareler bunlara ilave olarak kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarını kamuoyunun incelemesine açık hale getirmek zorundadır.²⁹

Diğer yandan çoğu düzenlemede, kamuoyunun bilgilendirilmesi idarenin takdirine bırakılmış, yapılan düzenleme ile idareye yol gösterilmiştir. Yönetmeliğin 7. maddesinde de buna örnek olacak şekilde alenileştirmesi idarenin takdirine bırakılan konular gösterilmiştir. Buna göre idarelerin ihtiyari olarak yayımlayabileceği bilgi veya belgeler, “a) Teşkilat yapısı, görevler, bütçe, gelir ve giderler hakkındaki bilgi veya belgeler; b) Personel sayısı ve statüleri hakkındaki bilgiler; c) Verilen hizmetlere ilişkin bilgiler; d) Karar alma, hizmet sunma ve politika oluşturma yöntemlerine ilişkin bilgiler; e) Kamuyu etkileyen kararlar ve gerekçeleri, politikalar, bunlar hakkında idare tarafından yapılan değerlendirmeler ve bu kararların alınmasına dayanak teşkil eden temel bilgiler ve veriler; f) Kayıt, dosyalama ve arşiv düzeninin tanıtımına ilişkin bilgiler; g) Şikâyet ve başvuruların yapılma usulü ve verileceği merci veya yetkili kişi hakkında bilgiler; h) İstatistiki veriler, araştırma raporları, makaleler ve diğer belgeler” şeklinde sayılmıştır.³⁰

İdarenin takdirine bırakılan konuların yönetmelikte sınırlı şekilde sayılması doğru bir yaklaşım değildir.³¹ Fakat takdire bırakılan konuların sınırlı sayılması

²⁹ Büyükşehir belediyelerinin internet siteleri üzerinde yapılan bir çalışmada yer alan verilerde, yönetmelikte mecburi olarak alenileştirilmesi gereken mal ve hizmet alım/satım konuları ile büyükşehir belediyelerinin görev alanlarına giren mevzuatın yayımlanması konularında gerekli özen gösterildiği görülsede; standart dosya planlarının, temel nitelikli kararların, denetim ve faaliyet raporlarının yayımlanması konusunda büyükşehir belediyelerinin aynı özeni gösterdikleri görülememektedir. Bkz. Tufan Emni / Ayaz s. 21.

³⁰ Büyükşehir belediyelerinin kendilerine Yönetmeliğin 6. maddesinde görev olarak verilen konulardaki bilgi ve belgeleri dahi alenileştirmeyi gereği gibi gerçekleştiremediği göz önünde bulundurulduğunda, takdirlerine bırakılan alanlarda daha fazla ihmalkâr davranışta bulunmaları sürpriz değildir. Nitekim büyükşehir belediyelerinin internet siteleri üzerinde yapılan idarelerin takdire bırakılan konularda da gerekli özeni göstermedikleri gözlenmiştir. Bkz. Tufan Emni / Ayaz, s. 22.

³¹ Kaya, s. 229; Azer, s. 164.

idarenin sayılan konular dışında bilgi veremeyeceği şeklinde anlaşılmamalıdır. İdareler bu düzenlemede sayılan konuların dışındaki konularda da kamuoyunu bilgilendirebilir. Nitekim takdire bırakılan konuların sayılanlardan ibaret olduğunu kabul etmek için haklı bir neden yoktur. Yönetmeliğin 7. maddesinde sayılan hususlar örnek niteliğindedir. Dolayısıyla düzenleme yapılmamış herhangi bir konuda idarenin yürütülen faaliyetin niteliğinden kaynaklanan bilgi verme yükümlülüğü devam etmektedir.³²

Yönetmeliğin dışında da kimi hallerde idarenin toplumu bilgilendirmesi takdire bırakılmış kimi hallerde ise bir yükümlülük olarak düzenlenmiştir. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.58/4'e göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Resmî Gazetede ilan edilmesi yürürlük şartı olarak gösterilmiştir. Yine örneğin 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu m.6'ya göre belirlenen toplantı ve gösteri yürüyüşü yerlerinin, kararı alan idari makamın internet siteleri ve yerel gazeteler vasıtası ile duyurması zorunludur. Diğer yandan bazı önemli konularda idarenin takdiri devam etmektedir. Örneğin Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerinin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik m.7'de sunulan bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması komitenin takdirine bırakılmıştır. İnsan sağlığını yakından ilgilendiren bir konuda bilgilendirme yapıp yapmamayı idarenin takdirine bırakan bu düzenlemenin ve uygulamada toplumun bilgilendirilmemesi durumunda idarenin, kamuoyuna bilgi vererek toplum sağlığının korumaktan daha önemli ne gibi bir menfaat olduğu sorusuna muhatap olması pek muhtemeldir.

Bu konuda sonuçlarındaki farklılık nedeniyle ilginç bir örnek 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) m.413'te yer almaktadır. Vergi mükelleflerinin Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan ya da bu hususta yetkilendirilmiş diğer kişilerden vergi uygulaması bakımından tereddütlü gördükleri konularda izahat talep etme hakları vardır. Gelir İdaresi Başkanlığı kişilerden gelen izahat taleplerini bireysel bağlamda (özelge ile) cevaplandırabileceği gibi bu konuda tüm mükellefleri aydınlatmak, soru işaretlerini gidermek ve uygulamaya yön vermek için genel nitelikli bir açıklama (sirküler ile) da yapabilir.

Özelge ile bireysel nitelikte cevap verilmesi yerine sirküler ile genele hitap edecek şekilde cevap vermenin tercih edilmesi durumunda, sirküler tüm mükellefler, müfettişler ve Gelir İdaresi Başkanlığı açısından bağlayıcı olacaktır.³³

³² Bu konuda detaylı açıklamalar için bkz. C. 2. Faaliyetin Niteliği Gereği Kamuoyunun Bilgilendirilmesi başlığı.

³³ Hasan Aykın, “Özelge mi, Sirküler mi İsterdiniz?”, <https://vergidosyasi.com/2017/01/22/ozelge-mukteza-mi-sirkuler-mi-istersiniz/>, (erişim tarihi 16.02.2020), s. 1; Bu örnekte idare sonraki işlemleri bakımından kendisini bağlamış olmaktadır. Nitekim sirkülere aykırı rapor düzenlenmesi durumunda tarhiyatın iptali gündeme gelecektir bkz. Selim Kaneti / Esra Ekmekçi / Gülşen Güneş / Mahmut Kaşıkçı, *Vergi Hukuku*, 1. bs., Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 40.

Maddenin beşinci fıkrasında sirkülerin Gelir İdaresi Başkanlığı internet sitesinde yayımlanarak alenileştirileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla VUK m.369'da izahat talebinin sirküler ile karşılanması durumunda sirküler lehine daha geniş bir koruma sağlandığı görülmektedir.³⁴ VUK'ta bir nevi bilgi edinme başvurusu niteliğinde olan izahat taleplerinin karşılanması için özgelge veya sirküler çıkarmak arasında idareye takdir yetkisi bırakılmış fakat bu iki usulün sonuçları arasında ayırım yapılmıştır.

Dolayısıyla bu örnekten ilhamla idarenin kamuoyunu bilgilendirmesini sadece tek yanlı olarak değerlendirmemek gerekir. İdare kendisine yapılan bireysel başvurularda konu geneli ilgilendiriyorsa özel cevap vermek yerine, kamuoyuna yönelik bir açıklama yapmak takdirine sahip olmalıdır. BEHK'da bu yönde bir düzenlemeye yer verilmesi de uygulama bakımından yararlı olabilir. Diğer yandan BEHK'da ve yönetmelikte bu yönde bir düzenleme yer almasa da buna engel bir durumda da olmadığından, kendisinden bilgi ve belge talepleri konusunda başvuru yapılan idare, özel nitelikte olmayan geneli ilgilendiren konulardaki bireysel başvuruları aleni bir şekilde cevaplandırabilir.

2. İdari Usul Şartı Olarak Kamuoyunun Bilgilendirilmesi ve İdari Kararların Duyurulması

İdarenin kamuoyunu bilgilendirmesinin zamanı bakımından ikili bir ayırım yapmak mümkündür. İlk olarak idari kararların kamuoyunu bilgilendirmek amacı ile ilan edilmesi ya da diğer bir deyişle kamuoyunun idari kararlar konusunda bilgilendirilmesi mümkündür. Kanunların, milletlerarası anlaşmaların, düzenleyici işlemlerin duyurulması ve bu konuda yapılan değişikliklerin hem resmî gazetede hem de ilgili kamu kurumunun sitesinde yer alması gerekir.³⁵

İdari kararların duyurulması ya da mevzuatın ilan edilmesi şeklindeki bilgilendirmelerde, işlem hali hazırda tesis edilmiş olduğundan, vatandaşların bunlara karşı dava açmak dışında etki etme imkânı yoktur. Bu nedenle idarenin bu nitelikteki faaliyetleri daha ziyade mevzuatı ilan etmek olarak görülerek, bilgi verme yükümlülüğünden farklı değerlendirilmiştir.³⁶ Buna karşılık bu hallerde de kamuoyunun bilgilendirildiği inkâr edilemez. Gerçekten kararların duyurulması da geniş anlamda kamuoyunu bilgilendirmenin bir parçasıdır.³⁷ Nitekim idari kararların alenileştirilmesi kişilerin iş ve işlemlerini, davranışlarını sevk ve idare etmeleri, şeffaflık, idarenin denetimi ve idari istikrar bakımından önemli bir ihtiyaçtır.

³⁴ Aykın, s. 4.

³⁵ Bkz. Anayasa m.104/5, m.104/11, m.124/2 ve Yönetmelik m.6. Anayasa m.104/19'a göre kararnameler ve yönetmelikler, yayım bakımından özel bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girecektir.

³⁶ Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İÜHF Yayınları, No. 351, İstanbul, 1971, s. 161-162.

³⁷ Geniş anlamda bilgi edinme hakkı tanımını için bkz. Soykan, s. 65.

Yalnız cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, yönetmelikler, tebliğler ve genelgeler gibi genel düzenleyici işlemler bakımından değil; kamuoyunu yakından ilgilendiren ve alenileştirilmesinde kamusal menfaatler bulunan diğer konularda da idareye görev verilmektedir.³⁸ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda (2007)7 sayılı Üye Devletlere Tavsiye Kararı m.18/1'de, kişilerin bilgi sahibi olabilmesi için birel işlemlerin duyurulması gerekliliğinden ve bu duyurunun genele bildirim şeklinde de yapılabileceğinden bahsedilmiştir.³⁹ Bunun yanında Yönetmeliğin 6. maddesine göre genel veya birel işlem niteliğinde olması fark etmeksizin idarelerin temel nitelikli tüm karar ve işlemlerini alenileştirmesi mecburidir.⁴⁰

Diğer yandan idarenin yalnızca tek yanlı ve icrai işlemleri bakımından değil, kamusal menfaatler gereği idarenin özel hukuk kişileri ile yaptığı idari sözleşmelerin ya da özel hukuk sözleşmelerinin de kamuoyunun bilgisine sunulması gerekir. Gerçekten idarenin mal ve hizmet alımına ilişkin olarak özel hukuk kişileri ile yaptığı sözleşmeler ve bu sözleşmelere ilişkin şartların kamuoyu ile paylaşılması kamusal kaynakların ve imkanların kullanımı ve yapılan sözleşmelerin kamuoyunda denetlenmesi bakımından gerekli bir konudur.

Son dönemde özellikle kamu hizmetlerinin özel kişilerce yürütüldüğü durumlarda idarenin verdiği garantiler konusundaki gizlilik tartışılmaktadır. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun m.17/c düzenlemesinde gösterilen istisnaların dışındaki sözleşmeler Resmî Gazetede yayımlanarak kamuoyuna duyurulur. Yine yapılan sözleşmelerde hazine garantilerine ilişkin olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m.49'a göre *“verilen garantiler kamu hesaplarına kaydedilip kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacı ile tutulur”*. Dolayısıyla idarenin özel kişiler lehine verdiği hazine garantileri kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Buna karşılık 3996 sayılı Bazı Yatırım Hizmetlerinin Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'da özel kişilere verilen talep garantilerinin kamuoyuna duyurulması konusunda bir düzenlemeye yer verilmiştir. Dolayısıyla idare kendisine bu konuda bir yükümlülük getirilmediği ge-

³⁸ Örneğin Cumhurbaşkanlığı Kararları, 4734 sayılı Kanun m.53/4 gereği ihaleden yasaklama kararları, Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerinin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik m.6/5; *“Bakanlık, izin verilen GDO ve diğer GDO'larla ilgili bilgileri Bakanlık internet sitesinde yayımlar”*.

³⁹ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İyi İdare Konusunda (2007)7 sayılı Üye Devletlere Tavsiye Kararı m.18/1'e göre, *“Birel İşlemlerle ilgili olanlar işlem hakkında kesin ve kapsamlı bilgi sahibi olabilmeleri için idari işlemler duyurulur. Duyuru kişiye bildirim biçiminde olabileceği gibi genel bildirim biçiminde de olabilir”*. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, *“Bakanlar Komitesi İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC (2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı”*, Çeviren Onur Karahanoğulları, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (erişim tarihi 16.02.2021).

⁴⁰ İdarelerin temel nitelikteki karar ve işlemlerinin ne olduğu ise tartışmaya açıktır.

rekçesi ile sözleşmeleri ticari sır kapsamında değerlendirilerek hizmetin yüklenicisi özel hukuk kişisine verilen talep garantilerini kamuoyuna açıklamaktan imtina etmektedir.⁴¹ Fakat bu konu her ne kadar idare tarafından açıklanmamış olsa da toplumun bilgi talebi çerçevesinde yapılan sözleşmelerde verilen garantiler tartışılmaya devam etmektedir. Zira bu konudaki şeffaflık, hem vergi mükelleflerinin mali yükümlülükleri bağlamında faaliyetin denetimi⁴² hem de kayırmacılık ve yozlaşmanın engellenmesi bakımından önemlidir.

İdari kararların duyurulması kimi hallerde ise işlemin icrası aşamasında ya da öncesinde ölçülülük bakımından kişilerin uyarılması için önem arz edebilir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda (2007)7 sayılı Üye Devletlere Tavsiye Kararı m.20/4'e göre, "...İşlemin uygulanmasına maruz kalan kişi, izlenen yöntem ve bunun gerekçesi hakkında bilgilendirilir. Zorla uygulama önlemleri orantılı olmalıdır".⁴³ Daha ağır tedbirlere ve müdahalelere başvurmadan önce kişilerin bilgilendirilmesi temel hak ve hürriyetlerin kullanılması konusunda devlete düşen pozitif yükümlülükler bakımından önemlidir. Bu kapsamda örneğin 2911 sayılı Kanun m.24/son gereği işlemin icrası aşamasına başlamadan polis müdahalesi öncesinde topluluğa dağılmaları aksi halde zor kullanılacağı konusunda uyarıda bulunması ölçülülük bakımından önemlidir.

Diğer yandan bazı durumlarda idarenin kararını değiştirebilmek veya işlemin denetimini kolaylaştırmak gibi nedenlerle kişilerin önceden bilgilendirilmesi bir usul şartı olarak gündeme gelmektedir. Açıklık ilkesi sadece bilgi alınması ile sınırlı da olmadığından özellikle idari faaliyetlere katılma ve bunların yürütülüşü hakkında bilgi sahibi olma da bu ilke kapsamındadır.⁴⁴ Bu gibi durumlarda kamuoyu oluşturularak taleplerinin idareye sunulması sayesinde birçok mesele henüz başlamadan çözülebilecektir.⁴⁵

Bu gibi hallerde ilgililerin bilgilendirilmesi, kamusal kaynakların, imkanları ve avantajların kullanılmasında tüm bireylerin eşit hak ve imkanlara sahip olması ve bu konuda denetimin sağlanabilmesi ile işleme vatandaşların katılmasına ve idareyi etkileyerek o işlemi değiştirmek için yeterli imkana sahip olması amaçlanmaktadır. Nitekim geleneksel anlayıştan farklı olarak bugün kamu kurumları ve vatandaşlar arasındaki ilişki tek yanlı ve sınırlı olarak değil; açıklık ve katılımcılık ilkeleri bağlamında idarenin hesap verebilirliğine dayalı olarak gerçekleşmektedir.⁴⁶

⁴¹ Detaylı bilgi için bkz. Hasan Basri Çifci, *Devlet Garantileri*, 1. bs., Onikilevha, İstanbul, 2020, s. 120.

⁴² Çifci, s. 120.

⁴³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, "*Bakanlar Komitesi İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC (2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı*", Çeviren: Onur Karahanoğulları, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (erişim tarihi 16.02.2021).

⁴⁴ Akıllıoğlu, s. 2.

⁴⁵ Tortop, "*Halkla İlişkilerin Önemi*", s. 16.

⁴⁶ Tufan Emni / Ayaz, s. 14.

İlgisi olan her kişinin başvurabilmesi için kamu personel ilanlarının yeterli vasıtalarla kamuoyuna duyurulması, kamu kurum ve kuruluşlarının eşit ve adil bir ortamın ve rekabetin oluşturulabilmesi için mal ve hizmet alımı ilanlarının duyurulması ya da ÇED sürecinde halkın bilgilendirilmesi toplantısı düzenlenmesi⁴⁷ gibi özel ve aile hayatları üzerinde etkileri olabilecek konularda kişilerin karar aşamasında bilgilendirilmesi bu konuda örnek olarak gösterilebilir. Bu gibi durumlarda esas işlemin tesisinde bir usul şartı, bir hazırlık işlemi olarak yer alan bu aşmaların eksikliği esas işlemin sakat olmasına neden olacaktır.

III. İDARİ FAALİYETLERDE KAMUOYUNUN BİLGİLENDİRİLMESİ

A. Halkla İlişkiler Faaliyeti Kapsamında Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Kamuoyunun bilgilendirilmesi meselenin en karmaşık noktasını idari faaliyetlerin bir uzantısı olarak kamuoyunun bilgilendirilmesi oluşturmaktadır. Bu konuda sistemli ve düzenli bir idari görevden bahsetmek zordur. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik m.5'te "*Kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla idare, sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ve elektronik ortamda duyurur*" şeklindeki genel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bunun gibi önceki bölümlerde gösterilen düzenlemelerde de idari faaliyetlere ilişkin konularda kamuoyunu bilgilendirme yükümlülüğü yer alsa da bu yükümlülüğün yöntem ve usulleri idareye terk edilmiş ve yükümlüğe aykırı davranılması durumunda ne olacağı meselesi yanıtsız bırakılmıştır. Buna karşılık bilgiye ulaşmanın ve iletişimin önem kazandığı ve kolaylaştığı bir çağda idari faaliyetlerin bilgi ve iletişime dayalı boyutu göz ardı edilemez. Gerçekten idari faaliyetlerin büyük bir kısmı iletişime ya da diğer bir deyişle kamunun istek, talep, beklentilerine ve bunların karşılanmasına ilişkindir.⁴⁸

Kamu kurumlarının yürüttükleri idari faaliyetlere ilişkin olarak kamuyu bilgilendirmesi bir yönü ile halkla ilişkiler kapsamında faaliyetin bir parçası olarak değerlendirilebilir.⁴⁹ Gerçekten halkla ilişkilerin tanıtma, tanıma ve bütünleştirme şeklinde sayılan üç evresinden birincisi halkın bilgilendirilmesi, kamuya açıklığın sağlanmasıdır.⁵⁰ Bu noktada kamuoyunu bilgilendirme kapsamında kamu hizmetlerine ilişkin yapılan açıklamaların büyük bir kısmı da halkla ilişkiler faaliyeti olarak görülebilir.

⁴⁷ ÇED sürecinde raporun bakanlığı sunulmasının ardından halkın görüş ve önerilerinin alınması için gerçekleştirilen halkın katılımı toplantısı bu konuda bir örnek olarak gösterilebilir. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği m.9'da halkın bilgilendirilmesi, görüş, öneri ve sorularının alınması için halkın katılımı toplantısı yapılması öngörülmüştür. Bu halk toplantının yapılacağına ilişkin olarak basın yoluyla bilgilendirilecektir.

⁴⁸ Akıllıoğlu, s. 1.

⁴⁹ Yağmurlu, s. 67.

⁵⁰ Yağmurlu, s. 67.

Bu nitelikteki iş ve işlemlerin ise idari etkileri sınırlı olsa da oldukça önemlidir. Zira yapılan çalışmalarda halkla ilişkilerin idare ve vatandaş arasında kurulması gereken köprü için önemine ve kamu hizmetlerin başarısındaki olumlu etkisine dikkat çekilmektedir.⁵¹ Halkla ilişkilerin hizmetin başarısı üzerindeki olumlu etkisi dikkate alınarak suçla mücadele gibi kapalılık gerekçelerinin daha haklı görülebileceği bir alanda dahi yürütülen faaliyetler bakımından gizliliğin belli bir seviyenin üstüne varmaması gerektiği belirtilmektedir.⁵²

Dolayısıyla halkla ilişkiler idarelerin yürüttüğü faaliyetlerin tamamlayıcı parçası olarak konumlandırılabilir.⁵³ Bu bakımdan da bilgilendirme yükümlülüğünün hizmetin içerisinde temel bir yere sahip olduğunu söylemek gerekir. Zira halkla ilişkiler faaliyeti, yürütülen hizmetlerin başarısı için olmazsa olmaz nitelikteki vatandaşların güvenini kazanmanın ve desteğini almanın en önemli yoludur.⁵⁴ Bu kapsamda halkla ilişkiler faaliyetinin iki yönlü yapısı, doğru bilgi verme mecburiyeti, inandırıcılık, süreklilik ve açıklık gibi özellikleri⁵⁵ idarenin iş ve işlemlerinde de dikkate alınmalıdır.

Bazı hallerde ise bilgilendirme halkla ilişkilere faaliyetine de yaklaşan toplumun bilinçlendirilmesi için gündeme gelmektedir. Özellikle kamu düzenin sağlanması ve devamlılığı için gerekli olan halk sağlığı, sosyal/ekonomik dezavantajları grupların hakları, kişisel haklarımız gibi konularda kamu spotları ya da insan hakları, kadın hakları, hayvan hakları ve çevresel duyarlılığın artırılması gibi konularda yürütülen toplumun bilgilendirilmesi yöntemine sıkça başvurulmaktadır.

B. Faaliyetin Niteliği Gereği Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Önceki bölümlerde kamuoyunun bilgilendirilmesi konusunda gösterilen örnek düzenlemelerin ortak noktası idarenin güçlü konumunu kişiler lehine dengeleme amacıdır. Kamuoyunu bilgilendirme anlayışının ve mecburiyetinin bir diğer amacı ise kural olarak şeffaflığın, yürütülen faaliyetin başarısına ve verimine olumlu katkı sağlayacağıdır. İletişim kanallarının açık olması ve idarenin işlem ve eylemleri hakkında vatandaşları bilgilendirmesi idari faaliyetlerin başarısı bakımından oldukça önemlidir.⁵⁶ Dolayısıyla idareye yapılan başvuruların dışında idarenin kamuoyunu yürüttüğü faaliyetler hakkında bilgilendirmesi hem

⁵¹ R. Cengiz Derdiman, “Kamu Yönetiminde Polis-Halk İlişkileri ve İşbirliği”, Türk İdare Dergisi, Y. 68/1996, S. 412, s. 142.

⁵² Derdiman, s. 144.

⁵³ Derdiman, s. 132.

⁵⁴ Örneğin polislerin halkın desteğini kazanması bakımından halka bilgi verilmesi gerekçeli işlem yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bkz. Derdiman, s. 142.

⁵⁵ Detaylı bilgi için bkz. Zeyyat Sabuncuoğlu, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, 9. bs., Alfa Aktüel, Bursa, 2008, s. 73-77.

⁵⁶ Yağmurlu, s. 63-64.

idari gücün dengelenmesi hem de yürütülen faaliyetin amacına hizmet etmesi bakımından önemlidir.

Toplumsal hayatın hızla gelişmesi ve değişmesi karşısında idarenin görev ve sorumlulukları da gelişir, değişir ve karmaşıklaşır. Bu kapsamda bilgilendirme bilinmezliklerle mücadelenin temelinde yer almaktadır. Özellikle 2019 yılında patlak veren salgın hastalıkla mücadele, kamuoyunun bilgilendirilmesi mecburiyetini ve doğru bilginin önemini gözler önüne sermiştir. Bu alanlarda idare, idari faaliyetleri gereği gibi yürütebilmek için keşmekeşin içerisinde yer alan vatandaşları en doğru şekilde bilgilendirmekle yükümlüdür.⁵⁷ Hatta bu durum bazı hizmetler bakımından adeta hizmetin tamamlayıcısı olarak görülmeli ve yetersiz bilgilendirme nedeniyle hizmetin gereği gibi yürütülmediği sonucuna ulaşılmalıdır.

Hizmetlerin bir parçası olarak kamuoyunun uyarılması bu kapsamda değerlendirilebilir. Örneğin Meteoroloji Genel Müdürlüğü'nün hava durumuna ilişkin uyarıları ve kamuoyunu bilgilendirmesi can ve mal kayıplarının engellenmesi bakımından gerekli ve önemlidir. Yine trafikte kişilerin bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesine ilişkin tabelalar yerleştirilmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bu konunun kendisini gösterdiği önemli alanlardan bir diğeri suçla mücadelede çerçevesinde karşımıza çıkar. Son dönemde özellikle dolandırıcılık suçlarında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ve İçişleri Bakanlığı'nın kişisel telefonlar vasıtasıyla vatandaşları doğrudan ve basın-yayın organları gibi enformasyon kaynakları vasıtasıyla kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik çalışmaları bu kapsamda değerlendirilebilir.

Kişilerin hukuki durumları üzerinde ciddi etkileri olan konularda kamuoyunun bilgilendirilmesi daha da önemli hale gelmektedir. Nitekim bazı konularda bilgilendirme yükümlülüğünün ihmal edilmesi kişilerin yaşam hakkının ihlal edilmesine dahi yol açabilir. Buna ilişkin AİHM'in İlbeyi Kemaloğlu ve Meriye Kemaloğlu vs. Türkiye kararında ortaya koyduğu gibi hava durumu nedeniyle başlangıçtaki kararın değiştirilmesi ve fakat bu konuda ilgililerin uygun vasıtalarla bilgilendirilmemesi ile ortaya çıkan ölüm arasında bir illiyet bağından ve bu nedenle idarenin sorumluluğundan bahsedilebilecektir.⁵⁸

Yine örneğin birçok kişinin özel hayatını sağlığını ve yaşam hakkını yakından ilgilendiren çevreye olumsuz etkileri olan konularda kamuoyunun bilgilendirilmesi bir yükümlük olarak gündeme gelmektedir.⁵⁹ Çevreye ilişkin konular

⁵⁷ Yağmurlu, s. 67.

⁵⁸ Olayda kar fırtınası nedeniyle okulların erken tatil edilmesine karar verilmiş fakat idare ne üzerine düşen diğer sorumlulukları gerçekleştirmiş ne de bu konu hakkında gerekli bilgilendirmeleri yapmıştır. Dolayısıyla meydana gelen ölüm olayından sorumluluğu tespit edilmiştir. Bkz. İlbeyi Kemaloğlu ve Meriye Kemaloğlu vs. Türkiye, B. No. 19986/06, KT. 10.04.2012, § 41.

⁵⁹ Kaboğlu, s. 83-84.

gerçekten genellikle geniş kesimleri sağlık, yaşam hakkı, çevre hakkı gibi konular bakımından etkiyebilecek niteliktedir. Bu konulardaki bilgi eksikliğinin hiç ya da gereği gibi giderilmemesi idareye güveni sarsılmasına ve çevresel etkilerinin artmasına sebep olmaktadır.⁶⁰ Buna bağlı olarak ise çoğu kez temel hak ve hürriyetlerin ihlal edilmesine sebep olmaktadır.

Öneryıldız vs. Türkiye davasında da AİHM ciddi sonuçlar meydana getirme tehlikesi barındıran çevresel bir meselede, diğer yükümlülüklerinin yanında başvuruçuları bu alanda yaşamının barındırdığı riskler konusunda üzerine düşen bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle meydana gelen can ve mal kayıplarında idari makamların sorumlu olduğunu ve bu nedenle yaşam hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.⁶¹ Nitekim idare tarafından yeterli şekilde bilgilendirilen kişiler, çevresel olumsuz etkiler barındıran konunun hayatları üzerinde etkilerini değerlendirme imkanına sahip olacaktır.⁶² Buna karşılık yetkili makamların bilgilendirme yükümlülüğü elbette bilebilecekleri konularla sınırlıdır⁶³ ve yeterli şekilde bilgilendirme durumunda bu yükümlülük sona erecektir.⁶⁴

Bazı hallerde kamuoyunun bilgilendirilmesi idarenin meseleye ön müdahalesi olarak değerlendirilebilir. Gıda Kolluğu konusunda bunun örneğini kolaylıkla görebilmekteyiz. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın gıdalarda sahtecilikle mücadele konusunda önemli bir yetkisi ve imkânı sahteciliği yaparak halk sağlığını riske atan işletmeleri ve onların ürünlerini ifşa etmektir.⁶⁵ Bakanlık bu nitelikteki

⁶⁰ Zerrin Toprak Karaman / Şermin Atak, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Korumacı Politikalara Etkisi", Türk İdare Dergisi, Y. 68/1996, S. 412, s. 114-116.

⁶¹ Öneryıldız vs. Türkiye, B. No. 48939/99, KT. 30.11.2014, § 108.

⁶² Di Sarno ve Diğerleri vs. İtalya, B. No. 30765/08, KT. 10.04.2012, § 107.

⁶³ AİHM Yetkililerin elinde başvuranın babasını Radyasyona karşı uyarmak/bilgilendirmek ya da başka tedbirler almak konusunda yeterli bilgi olmaması nedeniyle sorumlulukları olmadığına karar vermiştir. Bkz. LCB vs. UK, B. No. 14/1997/798/1001, KT. 09.06.1998, § 40-41; Ayrıca bkz. Öneryıldız vs. Türkiye, B. No. 48939/99, KT. 30.11.2014, § 101.

⁶⁴ Bilgilendirme yükümlülüğü gerekli uyarıların yapılmasıyla sona erse de diğer sorumluluklar devam edebilir. Örneğin Di Sarno ve Diğerleri vs. İtalya davasında mahkeme, devletin katı atık toplama hizmetini yerine getirmediğini ve yetkili makamların ilgililere kirli bölgede yaşamının getirdiği tehlikeler hakkında bilgi vermediğini tespit etmiştir. Mahkeme 8. maddenin ihlal edildiğine karar vermişse de İtalyan makamların ilgilileri bilgilendirmiş olduğunu da ayrıca vurgulamıştır. Bkz. Di Sarno ve Diğerleri vs. İtalya, B. No. 30765/08, KT. 10.04.2012, § 113.

⁶⁵ **Şeffaflık ve gizlilik**

Madde 8 - (1) Bakanlık resmi kontrollerle ilgili faaliyetlerin üst düzeyde şeffaflık ile yürütülmesini temin eder. Bakanlık, Kanununun 31'inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan hükümler gözetilmek suretiyle,

Aşağıdaki bilgileri, Bakanlık resmi internet sitesinde duyurmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunar:

Onaylı ve kayıtlı işlemler,

Onayı askıya alınan işletmeler,

Onayı iptal edilen işletmeler,

ürünleri ifşa etmekle yetinmemekte; bu işletmelerin faaliyet iznini iptal etmekte, bu ürünlerin satışını ve dolaşımını yasaklamakta ve bu ürünleri toplattırılmaktadır. Fakat Bakanlığın piyasada yer alan tüm ürünleri toplaması belirli bir süre alacağından bu noktada acil bir eylem olarak kamuoyunun bilgilendirilmesi oldukça kritik öneme sahiptir. Nitekim günün iletişim olanakları herhangi bir fiziki hareketten daha hızlı bilgi hareketine imkân vermektedir.

Buna karşılık idarelerin özellikle beklenmeyen ve toplumun tamamını ilgilendiren konularda kamu düzeni üst başlığı altında “devlete güven” ve “panik yaratmama” gibi gerekçelerle çoğu kez ya gerçeği gizlendiği ya da tam olarak açıklanmadığı görülmektedir.⁶⁶ Bilgi edinme hakkının istisnaları arasında kamu düzeni yer almaktaysa da bu gibi hallerde hızlı karar verilmesi gerekmekte ve idareler bir esas kural olarak gizliliği tercih etmektedir. Ancak gizliliğin açıklık karşısında kural bir uygulama teşkil edecek kadar fazla yarar barındırdığı iddia edilemez. Nitekim çoğu durumda doğru bilgi kamu düzeni bakımından da hayattır.⁶⁷ Diğer yandan gerçeğin ortaya çıkması çok sürmemekte ve bu durum meseleyi daha da karmaşık hale getirmektedir.

Yönetmelikte ve diğer mevzuatta her ne kadar zorunlu olarak alenileştirilmesi gereken bilgi ve belgelerin dışındaki konuların idarelerin takdirine bırakıldığı anlaşılrsa da eğer yürütülen hizmetlerin niteliği gerektiriyorsa idarenin kamuoyunu bilgilendirmesini hizmetin bir gereği olarak kabul etmek gerekir. Bilgi edinme hakkının kişi bakımından bir sınırı da olmadığına göre kamu hizmetlerinin yürütülüşüne ilişkin konuların kamuoyuna belli aralıklarla paylaşılması BEHK m.1’de yer alan kanunun amacına da uygun olacaktır. Dolayısıyla ilgili konu geneli ilgilendiriyor ve BEHK m.5’te yer alan istisnalardan birini oluşturmuyorsa, idare kamuoyunu bilgilendirebilir. Eğer faaliyetin niteliği gerektiriyorsa, idare kamuoyunu bilgilendirmek zorundadır. Bu halde idarenin kamuoyunu bilgilendirmemesi hizmetlerin hiç, gereği gibi veya zamanında yerine getirilmemesi anlamına gelir.

C. Bilgilendirmenin Hukuki Sonuçları

İdari işlemlerin tesisi aşamasında bir idari usul şartı olarak kamuoyuna duyurulması gereken bilgilerin duyurulmaması idari işlemin şekil unsuru bakımından

Bakanlıkça faaliyeti durdurulan kayıtlı işletmeler,
Laboratuvar sonucuyla taklit veya tağriş yapıldığı kesinleşen gıda ve yemi üreten/ithal eden firmanın adı, ürün adı, markası, parti ve/veya seri numarası,
Kişilerin hayatını ve sağlığını tehlikeye düşürecek şekilde bozulmuş, değiştirilmiş gıdaları üreten ve/veya satan firmanın adı, ürün adı, markası, parti ve/veya seri numarası,

⁶⁶ Karaman / Atak, s. 112.

⁶⁷ 14. Lui yanlış bilgi edinenlerin yanlış yargılara varacaklarını söylemiştir, bkz. Tortop, “İletişim ve Bilgi Edinme”, s. 36. Bunun gibi hiç bilgilendirilmemek gibi belirsizlik ya da yanlış bilgilendirilmek (manipüle edilmek) toplumsal hayat bakımından daha kötü sonuçların doğmasına yol açacaktır.

sakat olmasına ve işlemin iptal edilmesine neden olacaktır. İdari işlemlerin tesisinden sonra kamuoyuna duyurulmaması durumunda ise kimi hallerde dava zamanasını kimi hallerde ise işlemin yürürlük şartı bakımından sorunlar ortaya çıkabilmektedir.⁶⁸ Bunların dışında yorum, açıklama, danışma/görüş belirtme ve uyarı-ikaz-hatırlatma şeklinde kamuoyunun bilgilendirilmesi amacı taşıyan ve fakat icrai nitelikte olmayan işlemlerin iptal davasına konu edilmesi ise mümkün değildir.⁶⁹

Diğer yandan hiç bilgilendirmemenin yanında örneğin bilgilerin topluca ve karışık bir şekilde verilmesi halinde bilgilendirme yükümlülüğünün gereği gibi yerine getirilmediği anlamına gelebilir. Örneğin kamu ihalelerinin diğer duyurularla karışık şekilde verilmesi bu kapsamda değerlendirilmeye müsait bir örnektir.⁷⁰ Bu gibi durumlarda art niyet aranır ve yapılan ihalenin iptal edilmesine sebep olabilir.

Yargıtay kararlarında idari yaptırıma konu olmuş bazı sınırlamaların yeterli vasıtalarla duyurulması konusu gündeme gelmiştir. Bir Yargıtay kararında Covid-19 salgın hastalığı ile mücadelede idarelerin 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda öngörülmemiş sınırlamalara karar verip veremeyeceği tartışılmıştır. Yargıtay idari makamların Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda öngörülmemiş olsa da durumun gerektirdiği sınırlamaları alabileceğine karar vermiştir. Buna karşılık alınan kararın halka uygun vasıtalarla duyurulması, kamuoyunun bu konu hakkında yeterince bilgilendirilmesi idarelerin yerine getirmesi gereken bir yükümlülük olarak belirtilmiştir. İdarenin bu yükümlülüğünü yerine getirmediği durumlarda ise kişilerin sınırlamaya aykırı davranışları nedeniyle tesis edilen idari yaptırımlar hukuka aykırı olacaktır.⁷¹

İdari yaptırımlar bakımından bu konudaki daha çarpıcı bir diğer örnek karayollarında hız denetimi yapılan alanlarda, bu denetim konusunda ilgililerin bilgilendirilmesi gerekliliği hakkındadır. Buna göre denetim yapılan alanlarda uyarıcı levhaların, bilgilendirici tabelaların yer almaması yürütülen faaliyetin amacına ve dolayısıyla hukuka aykırı olacaktır.⁷² Nitekim trafikte hız sınırı getirilmesi ve bunun denetlenmesi ceza yazmak için değil; kişilerin can ve mal güvenliğini korumak içindir. Bu durumda idarenin bu konuda yeterli bilgilendirmeyi yapmaması tedbiri adeta gelir elde etmek aracı olarak gördüğü anlamına gelecek ve yürütülen faaliyetin amacına aykırı olacaktır.

⁶⁸ Örneğin bkz. 2911 sayılı Kanun m.6 ve 4734 sayılı Kanun m.58/4.

⁶⁹ Nuri Tortop, *Halkla İlişkiler*, 7. bs., Yargı Kitap ve Yayınevi, Ankara, 1998, s. 43; Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 10. bs., Savaş Yayınevi, Ankara, 2019, s. 330-335.

⁷⁰ Tufan Emimi / Ayaz, s. 23.

⁷¹ Yarg. 19 CD., E. 2020/4354, K. 2020/14250, KT. 09.11.2020, <https://www.lexpera.com.tr>, (erişim tarihi 16.02.2021).

⁷² Yarg. 7 CD., E. 2014/2954, K. 2014/14281, KT. 08.07.2014, <https://www.lexpera.com.tr>, (erişim tarihi 16.02.2021).

İdarelerin kamuoyunu bilgilendirmemesi nedeniyle bir zararın ortaya çıkması halinde ise tam yargı davası gündeme gelir. İdarenin kusurlu sorumluluğundan bahsedebilmek için; hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi veya gereği gibi işlememesi nedeniyle idarenin kusurlu bir eyleminin veya işleminin varlığı ve bu kusurlu eylem veya işlem nedeniyle bir zararın ortaya çıkması gerekir.⁷³ Kanuni bir yükümlülüğünden kaynaklanan durumlarda ya da hizmetin niteliğinin gerektirdiği hallerde idarenin kamuoyunu bilgilendirmesi bir yükümlülüktür. İdarenin bu yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve buna bağlı olarak bir zarar ortaya çıkması durumunda hizmet kusurundan bahsedilebilir.

Fransız Danıştay'ı bir kararında kişilerin yanlış bilgilendirilerek yanıltılması nedeniyle zarara uğratılması durumunda idarenin sorumluluğunun gündeme geleceğini belirtmiştir.⁷⁴ Nitekim idarenin, elinde bulundurduğu bilgileri kamuoyu ile paylaşmaktan kaçınması ya da bu bilgileri istediği surette şekillendirerek kamuoyunu manipüle etmesi, kişilerin bilgi edinme hakkı ve bu kapsamındaki menfaatlerine engel olan ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan bir keyfiliktir.⁷⁵

Bu konu son dönemde kamuoyunda çokça tartışılan salgın hastalıkla mücadelede Sağlık Bakanlığı'nın kamuoyuna açıkladığı verilerde manipülasyon ve TÜİK verilerinin manipülasyonu gibi iddialar çerçevesinde değerlendirilebilir. Bu gibi iddialar ve ortaya çıkan durumlar kamuoyunda geniş ölçüde tartışılmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın COVID-19 salgın hastalığı ile mücadelesinde kamuoyunu bilgilendirmesi ve yönlendirmesi hem salgının yayılım hızını yavaşlatmak ve sağlık sisteminin çökmesine engel olmak bakımından hizmetin yürütülüşünde önem kazanmış hem de kamuoyu için bir bilinmezlik teşkil eden bu durum karşısında bilgilenme ihtiyacının karşılanması bakımından adeta bir kamu hizmeti haline gelmiştir.

Bu durumda bakanlığın salgın hastalığın henüz başında kimi bilinmezlikler karşısında yanlış veya eksik yönlendirmesi durumunda bir kusuru olmadığından sorumluluğu da söz konusu olamaz. Fakat sonrasında turizm gelirleri ve ekonomi yönetimi gibi gerekçelerle hastalığa ilişkin verilerin gizlenmesi ya da manipüle edilmesi açıklanan rakamların gerçekte uyuşmaması gibi kamuoyunun güvenini sarsan ve sürecin yönetiminde bakanlığın sahip olması gereken saygınlığı azaltan bir durumu beraberinde getirmiştir.

Bu durum bile başlı başına eleştirilmesi gereken, iletişim ve yönetim açısından yanlış bir tercihtir. Nitekim bu konudaki bir güvensizlik sonraki faaliyetlerde iletişim bakımından da etkisini devam ettirecektir. Bilgi veren kaynağın güvenilirliği konusunda kuşku duyulması sonrasında bu kaynağın sağladığı bilgilere de

⁷³ Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 7. bs., Turhan Yayınevi, Ankara, 2018, s. 475-482.

⁷⁴ Tortop, *Halkla İlişkiler*, s. 44.

⁷⁵ Musa Eken, "*Bilgi Edinme Hakkı*", İnsan Hakları Yıllığı - Dr. Muzaffer Sencer'e Armağan, C. 17-18, Ankara, 1995-1996, s. 64.

kuşku duyulmasına yol açar ve iletişimi engeller.⁷⁶ Bu durum ise kamusal faaliyetlerin gereği gibi sunulması önünde ciddi bir engeldir.

Buna karşılık açıklanan rakamlara göre az sayıda hasta olduğu konusunda kamuoyunda bir inanç oluşturulmasının kişileri tedbirsiz davranmaya sevk etmesi, bunun sonucunda hastalanan ve hatta hayatını kaybeden insanların olması idarenin hizmet kusurunun değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu durumda gerçek verilerin gizlenmesi nedeniyle yanlış bir kanı oluşturulması ve süreç içerisinde manipülasyonun ortaya çıkması nedeniyle güven ilişkisinin sarsılması dolayısıyla hizmetin gereği gibi işletilemediği söylenebilir. Fakat idarenin kusurlu sorumluluğu kapsamında yapılacak değerlendirmelerde en geçerli itiraz Sağlık Bakanlığı'nın açıklamaları ile ortaya çıkan zarar arasındaki illiyet bağının tespitine ilişkin olacaktır.

Bu konuda yapılabilecek bir diğer değerlendirme ise TÜİK'in kamuoyuna açıkladığı resmi istatistiklerde kullanılan verilerin değiştirilmesi ve dolayısıyla istatistiklerin manipüle edildiği iddiaları hakkında yapılabilir. Resmi istatistiklerin üretilmesi ve kamuoyu ile paylaşılması 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu gereğince bir kamu hizmetidir. Bu konuda yetkili makam olarak TÜİK, bilgileri toplamak, ihtiyaç duyulan alanlarda istatistikler oluşturmak ve oluşturulan istatistikleri kamuoyu ile paylaşmak konusunda görevli kılınmıştır.

Kamuoyuna açıklanan resmi istatistikler kişilerin eylem ve işlemlerinin tesisinde kullanılmak için ihtiyaç duyulan ve birçok hukuksal işleme temel teşkil eden, verilerdir. Bu nedenle bu verilerin manipüle edilmesi, hizmetin gereği gibi işlemediğinden ve bu nedenle ortaya çıkacak zararlar nedeniyle idarenin hizmet kusurundan bahsetmek mümkündür. Fakat kurumun verileri ve bu veriler karşısında oluşturacağı istatistikleri derlemesi ve bu konuda yapacağı bilimsel ve teknik çalışmaların idarenin takdir alanına giren ve mahkemeler bakımından yerindelik denetiminin konusunu oluşturacağı iddia edilebilir.

Buna karşılık 5429 sayılı Kanunun kurumun görev ve yetkilerinin sayıldığı 18. maddesinde, kurum tarafından inceleme araştırma, değerlendirme gibi hususlarda yapılacak teknik araştırma ve çalışmaların uluslararası standartlar ile bilimsel ve teknik araştırmalara dayanması gerektiği belirtilmektedir.⁷⁷ Bu durumda

⁷⁶ Tortop, "İletişim ve Bilgi Edinme", s. 32.

⁷⁷ **Türkiye İstatistik Kurumunun görev ve yetkileri**

MADDE 18 - Kurumun görev ve yetkileri şunlardır: ...

b) Program ile belirlenen istatistikî faaliyetlerin yürütülmesini organize etmek ve uygulanmasını sağlamak.

c) Resmî istatistiklerin üretimi sırasında kullanılacak istatistikî yöntemleri, tanımları, sınıflamaları ve standartları, **ulusal ve uluslararası normlara uygun olarak belirlemek.**

d) Ülkenin ekonomi, sosyal, demografi, kültür, çevre, bilim ve teknoloji alanları ile gerekli görülen diğer alanlardaki istatistiklerini derlemek, değerlendirmek, analiz etmek ve yayımlamak.

e) Resmî istatistik sonuçlarının **bilimsel ve teknik açıklamalarını yapmak...**

idarenin takdir yetkisine objektif bir sınır olan uluslararası standartlar ile bilimsel ve teknik araştırmalara dayanmayan kararlar ve uygulamalar nedeniyle bir zararın meydana gelmesi durumunda idarenin hizmet kusurundan bahsedilebilir.

Son olarak kamu görevlilerinin halka bilgi vermemek ya da yanıltıcı bilgi vermek gibi durumları ilgili kamu görevlisinin disiplin sorumluluğunu da gündeme getirebilir. Örneğin 7068 sayılı Kanun kapsamında “*Hizmet içinde resmi sıfatın gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak*” on altı ay uzun süreli durdurma disiplin cezasını gerektiren bir disiplin suçu olarak düzenlenmiştir.⁷⁸ Gerçekten idarenin kamuoyunu bilgilendirmesinin devlet ve vatandaş arasındaki güven bağı kuvvetlendirdiği göz önünde bulundurulduğunda buna aykırı davranılması kamu görevlisinin güven duygusunu sarsması anlamına gelebilir.

SONUÇ

Toplumsal tartışmalar çerçevesinde irdelenmesi ve denetlenmesi gereken, idare açıklama yapmadıkça kişilerin durumdan haberdar olamayacağı ve yürütülen faaliyetin amacı ve niteliği gereği kamuoyunun bilgilendirilmesinin olmazsa olmaz nitelikte olduğu konularda idare kendisine yapılacak başvuruları beklemeden kamuoyunu uygun ve yeterli yöntemlerle bilgilendirmelidir.

Bugün bir birey, vatandaş ve insan olarak haklarımız, yükümlülüklerimiz, beklentilerimiz ve yaşamımız bakımından önemli konularda doğru bilgiye ulaşmak oldukça zorlaşmıştır. Bu durumda idarenin kendisini, kararlarını, işlemlerini ve faaliyetlerini kamuoyu denetimine açması, sürekli denetim altında olması, kamuoyunu idari faaliyetler kapsamında bilgilendirmesi ve idari faaliyetlerin sunumunda bilgilendirme görevi kamu hizmetlerinin yürütülüşü ile yakından ilgili bir konudur.

İdarenin bu konudaki yükümlülükleri kimi durumlarda kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı, kimi durumlarda ise bir kamu hizmeti olarak gündeme gelir. Özellikle kamusal kaynakların ve imkanların eşit ve adil kullanımı gibi konularda toplumsal bir denetim imkânı sağlaması bakımından kamuoyunun bilgilendirilme gerekliliğinin yasal temellere de kavuşmuş olması bunun en önemli göstergesidir. Bilgi vermenin talepten bağımsız, idarenin pozitif bir yükümlülüğü olarak kanuni temellerinin sağlanması ve geliştirilmesi gereklidir.

Kamuoyunu bilgilendirme bir idari yükümlülük olarak kabul edilmesi durumunda idari işlemin şekil ve amaç unsuru içerisinde değerlendirilebilecektir. Ayrıca bu gibi durumlarda idarenin elindeki bilgi ve belgeleri paylaşmaması ya da gereği gibi paylaşmaması veya bunları manipüle etmesi hizmet kusuru olarak

⁷⁸ Bu husus 7068 sayılı Kanundan önce Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğünde yer alan “*meslek saygınlığını ve halkın güvenini sarsıcı faaliyette bulunmak*” disiplin suçu kapsamında değerlendirilebilirdi. Bkz. Derdiman, s. 150.

kabul edilebilecektir. Dolayısıyla bu kapsamda bir yandan idarenin özellikle idari yaptırımlar konusunda kamuoyunu yeterince bilgilendirmeden işlem tesis etmesi işlemi hukuka aykırı hale getirecek, diğer yandan özellikle bir kamu hizmeti olarak yürütülen ya da bir kamu hizmetinin tamamlayıcısı olarak görülen durumlarda kamuoyuna bilgi vermekten kaçınılması ya da bilgilerin manipüle edilmesi idarenin sorumluluğunu gündeme getirebilecektir. İkinci durumda idarenin yanında bilgilerin manipüle edilmesinde dahli olan kamu görevlilerinin de hem hukuki hem disiplinler hem de cezai sorumlulukları gündeme gelecektir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU**, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 3-4, Y. 1991, s. 1-12.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar / **SEZGİNER**, Murat / **KAYA**, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 10. bs., Savaş Yayınevi, Ankara, 2019.
- ASRAK HASDEMİR**, Tuğba, “Türkiye’de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme: 10 Yılın Ardından Panoramik Bir İnceleme”, Amme İdaresi Dergisi, C. 47, S. 3, Y. 2014, s. 111-144.
- AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ**, “Bakanlar Komitesi İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC (2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı”, Çeviren Onur Karahanoğulları, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (erişim tarihi 16.02.2021).
- AYANOĞLU**, Taner, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, Liberal Hukuk Dergisi, S. 18, Y. 2004, s. 1529-1540.
- AYKIN**, Hasan, “Özelgemi, Sirküleri mi İstersiniz?”, <https://vergidosyasi.com/2017/01/22/ozelge-mukteza-mi-sirkuler-mi-istersiniz/>, (erişim tarihi 16.02.2020).
- AZER**, Can, *Bilgi Edinme Hakkı*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2010.
- ÇİFCİ**, Hasan Basri; *Devlet Garantileri*, 1. bs., Onikilevha, İstanbul, 2020.
- DERDİMAN**, R. Cengiz, “Kamu Yönetiminde Polis-Halk İlişkileri ve İşbirliği”, Türk İdare Dergisi, Y. 68/1996, S. 412, s. 131-153.
- EKEN**, Musa, “Bilgi Edinme Hakkı”, İnsan Hakları Yıllığı - Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan, C. 17-18, Ankara, 1995-1996, s. 61-75.
- GÜL**, İbrahim, “İdare ve Ceza Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı”, Bilgi Edinme Hakkı Paneli, TBB Yayınları, No. 62, Ankara, 2004, s. s. 100-109.
- GÜLAN**, Aydın, “İdare ve Ceza Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı”, Bilgi Edinme Hakkı Paneli, TBB Yayınları, No. 62, Ankara, 2004, s. s. 100-109.
- GÜRAN**, Sait, “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 9, Y. 1992, s. 23-41.
- GÜRAN**, Sait, “Yönetimde Açıklık”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 3, S. 1-3, Y. 1982, s. 101-112.
- KABOĞLU**, İbrahim, *Çevre Hakkı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992.
- KANETİ**, Selim / **EKMEKÇİ**, Esra / **GÜNEŞ**, Gülsen / **KAŞIKÇI**, Mahmut, *Vergi Hukuku*, 1. bs., Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019.
- KARAMAN**, Zerrin Toprak / **ATAK**, Şermin, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Korumacı Politikalara Etkisi”, Türk İdare Dergisi, Y. 68/1996, S. 412, s. 111-129.
- KAYA**, Cemil, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 1. bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- KUBALI**, Hüseyin Nail, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, İÜHF Yayınları, No. 351, İstanbul, 1971.

- NAL**, Sabahattin, “*Karşılaştırmalı Hukukta Enformasyon Hakkı*”, Prof. Dr. Necip Kocayusufpaşaoğlu İçin Armağan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004 s. 709-733.
- SABUNCUOĞLU**, Zeyyat, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, 9. bs., Alfa Aktüel, Bursa, 2008.
- SOYKAN**, Cavidan, “*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 56, S. 2, Y. 2007, s. 63-74.
- ŞENGÜL**, Ramazan, “*Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 47, S. 3, Y. 2004, s. 91-110.
- TAN**, Turgut, *İdare Hukuku*, 7. bs., Turhan Yayınevi, Ankara, 2018.
- TORTOP**, Nuri, “*İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 37, S. 1, Y. 2004, s. 29-44.
- TORTOP**, Nuri, “*Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Önemi*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2003, s. 151-167.
- TORTOP**, Nuri, *Halkla İlişkiler*, 7. Bs., Yargı Kitap ve Yayınevi, Ankara, 1998.
- TUFAN EMİNİ**, Filiz / **AYAZ**, Çağlar Eren, “*Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: Büyükşehir Belediye Web Sayfaları Üzerinden Bir Değerlendirme*”, Journal of Awareness, C. 3, S. 1, Y. 2018, s. 13-26.
- YAĞMURLU**, Aslı, “*Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler*”, Amme İdaresi Dergisi, C. 40, S. 4, Y. 2007, s. 63-79.