

İDARİ BELGELERE ULAŞMA HAKKI -FRANSA ÖRNEĞİ-

Yrd.Doç.Dr. Murat SEZGİNER*

"Günüşiğında, saydam bir yönetim dileğiyle".

GİRİŞ

İnceleme konusu olarak seçilmiş bulunan "idari belgelere ulaşma hakkı", yönetimde demokrasi, kişi haklarının güvence altına alınması ve bu hakların eksiksiz kullanımı, kişi güvenliği, hukuka bağlı idare gibi birçok konuyla ilgilidir. İdari belgelere ulaşımın bir hak olarak tanınması, pozitif bir düzenlemeye konu olması son derece önemlidir.

İncelemede idari belgelere ulaşımın önemi belirtildikten sonra gerek idari işlem sürecinde uyulması gereken esasları belirleyen, yani "İdari Usul Kanunu'na sahip olan ülkeler, gerekse ülkemiz ele alınacak, daha sonra da, Fransa örneği ayrıntısıyla incelenmeye çalışılacaktır.

I. Yönetimde Saydamlık (Günüşiğında Yönetim ya da Yönetimde Demokrasi)

Tarihsel süreç içinde, genel olarak devlet anlayışına baktığımızda, devlette kapalılığın, gizliliğin egemen olduğu görülebilir¹. Yönetim Organlarının ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri kıskançlıkla saklamaları, kamu hizmetinden yararlanan konumundaki, yönetim dışı kişilerle bunları temas

* S.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku A.B.D. Öğretim Üyesi

1 Akıllıoğlu, T: Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.806; Eken, M: Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, AİD, C.27, S.2, Haziran 1994, s.26.

ettirmeyişleri, bunların adeta, idari karar alma tekelinin, kamu gücünün bir kaynağı şeklinde görülmesinin sonucudur.

Yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelen gizliliğin², "belli sayıda kişilere yönelik açıklık" olarak tanımlanması mümkündür³. Yönetimde gizlilik ve kapalılığın⁴, çeşitli sebepleri vardır⁵. Herşeyden önce yukarıda ifade edildiği gibi, idari karar alma tekeli ve kamu gücünün kaynağı olarak görülen bilgi, paylaşılmak istenmemektedir. Ülkeler arası rekabet, yöneticilerin daha güçlü olma eğilimi, devlet güvenliği, idari etkinlik gibi düşünceler idareyi kapalılığa ve gizliliğe itmiştir. Bu arada hemen belirtmek gerekir ki, belli bir oranda kapalılık ve gizlilik yararlı hatta zorunlu olabilecektir. Kişilerin özel hayatına ilişkin bilgilerin, ticari ve sınai sırlar, vergi, para politikaları, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği ve milli savunmaya ilişkin sırların daima korunması gerekecektir. Zaten mutlak anlamda açıklık, kabul edilebilirliği ve uygulanabilirliği

2 Eken, Kamu Yönetiminde Gizlilik, s.26

3 Akılhoğlu, Yönetimde Açıklık, s.807

4 "Gizlilik" ve "Kapalılık" farklı anlamlara sahiptir. Bu farklılık şu şekilde açıklanmıştır (Akılhoğlu, Yönetimde Açıklık, s.807; "Kapalılık, etkinliklerin ve dosyaların yönetim dışından görünmemesi anlamına geliyor. Gizlilikte önemli olan bilginin ya da içeriğinin başkalarınca bilinmemesidir. Bu işlev de özellikle gizleme, saklı tutma ödevi bulunmaktadır". Kapalılıkla ilgili diğer bir tanımlama ise şu şekildedir (Eken Kamu Yönetiminde Gizlilik, s.26); Kapalılık, "kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Kapalılık, yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde, gizlilik hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikadır". Kapalı bir yönetimin, gizlilikten en aşırı şekilde yararlanmaya çalışması da normaldir.

5 Eken, Kamu Yönetiminde Gizlilik, s.27.; Ayrıca Bk. Eken, M: Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, AİD, C.27, sy.2, Haziran 1997, s.27 vd.

mümkün olmayan bir durumdur. Mutlak açıklığın birçok sakıncaları sıralanabilir⁶. Karar alma tekelinin dağılışı, kararın her türlü olumsuz etkiye açılması, karar makamının özerkliğinin zedelenmesi, yönetimin kendisi dışındaki örgütler karşısında varlığını ve bağımsızlığını koruyamayışı, yöneticilerin tarafsızlıklarının korunamayışı, olumsuzluklardan sadece birkaçıdır.

Yönetimde kapalılığın ve gizliliğin bu şekilde haklı birtakım gerekçeleri olmakla birlikte, bu alan, yönetim tarafından kolaylıkla genişletilebilmektedir. Bu sebeple de idarenin elindeki bilgi ve belgelerden⁷ yararlanılması şartlarının ayrıntılarıyla düzenlenmesi son derece yararlıdır. Günümüz modern demokrasilerinde saydam, faaliyetlerinin kolaylıkla izlenebildiği, bilgilenmenin kolaylıkla sağlandığı bir yönetim tarzı geçerlidir. İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, "Hukuk Devleti çizgisinin korunmasını sağlayan mekanizma"⁸ olarak sunulabilir.

6 Akıllıoğlu, Yönetimde Açıklık, s.807 vd.

7 İdarenin elindeki "belge"lerden sözedilirken, bunun geniş anlamıyla idari işlemleri, rapor, etüdler, istatistikler, manyetik bantlar, mektuplar, filmler, bilgisayar kayıtlarını içerdiğini belirtmek gerekir. (Akıllıoğlu, T: Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara 1983, s.113). Fransa'da İdari Belgelere Ulaşma Hakkını Düzenleyen 17 Temmuz 1978 tarihli kanun (Loi no. 78-753) birinci maddesinde "idari belge" nin tanımını yapmaktadır. md.1 "Bu başlık altında idari belge olarak sayılmış olanlar pozitif bir hakkın açıklanması ya da idari bir usulün tasvirini, görüşleri, yazılı şekilde alınan kararları ve öngörülerini, görsel ya da işitsel kayıtları, kişisel olmayan bilgisayar kayıtlarının değerlendirilmesini ihtiva eden, tüm dosya, rapor, tutanaklar, istatistikler, direktifler, yönergeler, sirkülerler, bakanlık cevapları ve notlarıdır".

8 Güran, S: Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu, Anayasa Yargısı 9, Ankara 1993, s.23. Yazar, Vatandaşların İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma hakkını, bireylerin kamu mallarından yararlanmak suretiyle düşüncelerini açıklamak, yaymak ve bu şekilde kamuoyunu ve idareyi etkilemek faaliyetleriyle birlikte, "idareye nüfuz edilmesi, etkilenmesi, denetlenmesi

Saydam Yönetim, aslında "Demokratik yönetim" ve "Yönetimde Demokrasi" kavramlarıyla ilgilidir⁹. Demokratik yönetimin gerçekleştirilmesinin temel şartı olan seçimden başka, yönetimin işleyişinde demokrasiyi, yani Yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmenin üç unsuru olduğu söylenebilir. Bunlar, idari muameleler için geçerli genel idari usulün varlığı, Bilgi edinme hürriyeti ve Yönetimin karar almak üzere yaptığı toplantılarına isteyenlerin katılımının sağlanmasıdır¹⁰. Aslında ifade edilen her üç unsurda, birbirini tamamlamaktadır. Özellikle, idari usul kanununa sahip olan ülkelerde, sözkonusu kanunlarda ya genel olarak idari belgelere ulaşma hakkının¹¹ ya da kişilerin kendileri ile ilgili olarak yapılan işlem belgelerini öğrenme hakkının¹² düzenlendiğini görüyoruz. Ayrıca ABD başta olmak üzere yönetimin toplantılarının açıklığı, ilgililerin bu toplantılara katılabilmeleri¹³ de usul kanunlarının düzenlediği hususlardır. Görüldüğü üzere her üç unsur birarada, yönetimin

suretiyle, bireyin hak arama hürriyetini kullanmasını ve hukuk devleti çizgisinin korunmasını sağlayan mekanizma" olarak görmektedir.

- 9 Özay, İ.H: Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s.1-2. Yazar, "Saydamlık" yerine, günışığında yönetim teriminin kullanılmasını tercih ediyor. s.2.
- 10 Özay, s. 2-6
- 11 İspanya, 1992 tarihli "Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimini ve Genel İdari Usulü Düzenleyen Kanun" md. 37; 1990 tarihli İtalya, "İdari Usul ve İdari Belgelere Giriş Hakkında Kanun" md. 22-27.
- 12 1976 tarihli Federal Almanya İdari Usul Kanunu İşlem dosyasının incelenmesini, işlemde taraf konumunda bulunan kişiler bakımında tanıyor. md. 29. Kanun'un çevirisi için Bkz. Gemalmaz, M.S-Doğru, O: Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası(1976), İHİD, sy. 1-3, yıl 9, 1988, s. 127. Bu durumun, Alman İdari Usulündeki esasların, "sübjektif hakların korunmasına son derece yönelik" olmasının (Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s. 32) bir sonucu olduğu söylenebilir.
- 13 Amerikan İdari Usul Kanunu, İdare tarafından yapılan toplantılar konusunda son derece ayrıntılı düzenlemeler yapmış, hatta toplantılara katılan kişilere bir takım haklar vermiştir. Kanunun çevirisi için Bk. Tarhanlı, İ: Amerikan İdari Usul Kanunu, İHİD, sy. 1-3, yıl 6, 1985; s. 225. İdarenin

demokratikleşmesini sağlamaktadır. Gerçekten de idarenin muamelelerine uygulanacak genel usul esaslarının belirlenmesi, kamu hizmetinden yararlananlar bakımından büyük bir güvence teşkil etmekle beraber, idarenin elinde bulunan bilgi ve ve belgelere ulaşma hakkının tanınmaması durumunda pek bir anlam ifade etmeyebilir¹⁴.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarihli, "Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması Hakkındaki" kararında yer alan beş ilkedен birisi de "Bilgi Kaynaklarına Giriş" tir. İlke şu şekildedir¹⁵; "isteği üzerine, ilgiliye, yönetmel işlemden, bu işlemin yapılmasında kullanılan bütün öğeler hakkında verilmesi olanaklı her bilgi uygun biçimde iletilir". Görüldüğü üzere, idarenin tek yanlı karar alma, kamu gücünü kullanma yetkisi karşısında zayıf durumda bulunan kişi için korunma yollarından birisi de idari belgelere, yani bu belgelerdeki bilgilere ulaşma hakkıdır. Günümüz insanı bakımından "bilgi" vazgeçilemeyecek kadar önemlidir. Hatta bazı yazarlar tarafından, temel hak ve hürriyetler ile ekonomik ve sosyal hakları takiben "bilgi edinme hakkı", insan haklarında üçüncü aşama olarak

toplantılarına katılımın sağlanması, kişiler bakımından gerçekten önemli güvenceler getirmekle birlikte, toplantılara bir yetki ile katılmak, sağlanacak olan güvencenin en ileri boyutudur. Bu konuda Amerikan sisteminin üstünlüğünden bahseden Özay, şunları söylemektedir (Özay, s.5., 8 nolu dipnot); "... sadece önceden belli edilmiş "usul" ile bilgi ve belgelere ulaşabilme olanağı değil, asıl Meclis, encümen, kurul ve benzerleri gibi toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilme, giderek orada görüş açıklayabilme, yani bu üçüncü unsur yönetimi kapalı kapılar ardından "Günüşiği"na çıkarmaktadır".

14 Özay, s. 3.

15 Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 196. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Karar ekinde yer alan diğer ilkeler ise, "Dinlenilme Hakkı", "Hukuki Yardım ve Temsil", "Yönetmel işlemlerin gerekçeli olması", "İşleme karşı başvuru yollarının belirtilmesi"dir.

karşımıza çıkmaktadır¹⁶.

Günümüz demokratik ülkelerinde, çeşitli düzeylerde, idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelerden idare dışındaki kişilerin yararlanmasını düzenleyen hukuki metinler bulunmaktadır. Bu metinlerde yararlanılacak olan belgenin niteliği, ulaşılması mümkün olmayan belgeler, belgelerden yararlanacak olan kişinin niteliği belirlenmektedir.

II. İdari Usul Kanunlarında İdari Belgelere Ulaşma Hakkı

İdari Usul Kanunu'na sahip bulunan ülkelerde, idari belgelere ulaşma hakkı, genel olarak sözkonusu kanun içinde düzenlenmiştir. Bazı ülkelerde Usul Kanunu'nun yanında idari belgelerde ulaşımı düzenleyen ayrı kanunların, hukuki düzenlemelerin var olduğu da görülmektedir¹⁷.

İdari Usul Kanunları, asıl olarak işlem yapma yapma sürecini belli esaslara bağlamak, bu süreci sağlamlaştırmak suretiyle ilgiliye güven sağlarlar. Böylece idareye ait bulunan tek yanlı işlem yapabilme gücü, mukabil bir ağırlıkla dengelenecek¹⁸, kişiler kendileri ile ilgili işlemlere katılabileceklerdir. Usul kanunlarının işleyin yapılış esaslarını belirlemesinin doğal bir sonucu olarak da, bilgi ve belgelere ulaşım hakkı, öncelikli olarak kişiyle ilgili yapılmakta olan işleme ait belgeler için sözkonusu olmaktadır. Bu durum, kişiye

16 Laserre, B-Lenoir, N-Strin, B: La Transparance Administrative, Paris 1987, s. VII vd.

17 Avusturya'da Genel İdari Usul Kanunu'nun yanında, 15.5.1987 tarihli "Bilgi verme yükümlülüğü kanunu" vardır. İspanya'da ise "Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimini ve Genel İdari Usulü Düzenleyen Kanun"a ek olarak, 9.2.1996 tarihli bir kararnameyle "İdari bilgi verme hizmeti" düzenlenmiş ve konuyla ilgili bir kuruluş oluşturulmuştur.

18 Güran, S: Yönetimde Açıklık, İhid, yıl 3, sy 1-3, 1982, s. 102.

şadece kendisiyle ilgili birel işlemler konusunda bilgi alma hakkı sağlayacağından yetkili sayılamaz¹⁹. Bu etkinliği gidermek üzere de kimi usul kanunlarında idari belgelere ulaşım hakkı yukarıda ifade edilen anlamın ötesinde geniş bir şekilde düzenlenmekte, bazı ülkelerde de ayrı bir düzenlemeye gidilmektedir.

25 Mayıs 1976 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Kanunu'nun 29. md.'si İşlem dosyasının incelenmesine ilişkindir. "Dosyaların Katılanlar Tarafından İncelenmesi" başlığını taşıyan madde şu şekildedir; "Yetkili makam, katılanların hukuksal yararlarını ileri sürebilmeleri ya da savunabilmeleri için bilgilenmeleri gerekli ise muamelelerle ilgili dosyaları incelemelerine izin verir. Bu, idari usulün bitirilmesine kadar mümkündür; ancak karar taslakları ya da doğrudan bunun hazırlanması ile ilgili çalışmalar da bu hükümden hariçtir". Görüldüğü üzere Alman İdari Usul kanunundaki hüküm genel bir "idari belgelere ulaşım hakkı"nı düzenlemektedir. Kanun, katılanların²⁰, hukuksal yararları ya

¹⁹ İdari Usul Kanunları, birel idari işlemlerin yapılış usulünün, yetki ve şekil kurallarını düzenlemektedirler. Bu çerçevede idarenin genel düzenleyici işlemleri, bir girişimci sıfatıyla yaptığı yaratıcı ve teknik faaliyetler, kamu hizmeti usul kanunlarının kapsamı dışında kalırlar. (Azrak, A.Ü.: İdari Usul ve Yasalaştırılması, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.823, Usul kanununun kapsamı dışında kalmakla beraber bu gibi konularda da bilgi sahibi olunabilmesi amacıyla, bilgi alma noktasında özel düzenlemeler kanunlar içinde yapılmıştır.

²⁰ Kanun'un 10 md.'sinde Katılanlar şu şekilde belirtilmiştir "1) Başvuran ve karşılık veren, 2) Yetkili makamın idari muameleyi yöneltmek istediği ya da yönelttiği kişiler 3) Yetkili makamın bir kamu hukuku sözleşmesini kendileriyle aktettiği ya da aktetmek istediği kişiler 4) Yetkili makam tarafından usule iştirak ettirilen ikinci bendeki kişiler. 2. Bend, Yetkili makam tarafından başvuru üzerine, usulün sonucunda hukuksal yararları etkilenenleri, katılanlar olarak toplar. Usulün sonucu bilindiği takdirde, başvuru sırasında katılan olarak çağrılırlar işlemin başladığından haberdar edilirler.

da savunmaları için belgeye ulaşma hakkı verilebileceğini ve bu durumda ancak usulün bitirilmesine kadar mümkün olabileceğini belirtmektedir. Kanunun 30. md.'sinde de "Tarafların özellikle özel yaşamları alanlarına giren sırlarının olduğu gibi, mesleki ve ticari sırlarının da, yasal bir yetkiye dayanılmaksızın ifşa edilmemesini isteme hakları vardır" denilmek suretiyle bilgi alma hakkının sözkonusu olamayacağı alanlar belirtilmiştir.

1991 tarihli Avusturya Genel İdari Usul Kanunu da, 17. md.sinde idari belgelere girişi düzenlemiştir. Buna göre ilgililer, idari belgeye ulaşabilir, inceleyebilir ve teknik bakımdan mümkünse kopya alabilir (17/1). İdari belgelere ulaşma usulün her safhasında mümkündür (17/2). İdari belgeler üzerindeki inceleme ilgili ya da üçüncü kişinin menfaatine zarar verecekse, idari usulün amacını tehlikeye düşürecekse, idarenin görevlerine yapmasına engel teşkil edecek, tehlikeye düşürecekse belge incelenemez.

Avusturya Genel İdari Usul Kanunu'nun idari belgeye ulaşma konusunda getirmiş olduğu düzenleme, işlem yapma sürecinde ilgililerin işlem dosyasına ulaşımıyla sınırlıdır. Yani bu düzenleme genel bir şekilde idari belgelere ulaşımı düzenlemektedir. Ancak, bir idari belgenin kişi tarafından doğrudan incelenmesi şeklinde olmamakla beraber, bu belgeler konusunda idareden bilgi istemek şeklinde genel bir düzenleme 15.5.1987 tarihinde "Bilgi Verme Yükümlülüğü Kanunu" ile kabul edilmiştir. Kanuna göre, idare bir kanuni sır saklama yükümlülüğünü ihlâl etmeyecek şekilde, kendi görev alanı ile ilgili konularda bilgi vermekle yükümlüdür. Bilgiler idarenin diğer görevlerinin yerine getirilmesine engel olmamak kaydıyla verilir, yine bilgi verme işi kanuni bir görevin düzenli şekilde yerine getirilmesine engel olmamalıdır. Bilgilenme talebi buna yönelik olarak açıkça maksatlı bir talepten farklıdır (md.

1). "Herkes" bilgi alma talebini sözlü olarak, telefonla, telgrafla, yazılı veya görüntülü olarak bildirebilir. Bilgilenme talebinde bulunan, eğer talep edilen bilginin kapsamı veya içeriği açık bir şekilde anlaşılıyorsa, sözlü olarak veya telefonla yaptığı bilgi alma talebinin yerine getirilmesi niteliğindeki işlemin yazılı olmasını isteyebilir (md. 2). Bilgiler talepten itibaren en geç sekiz hafta zarfında verilmelidir. Bu süreye uyulmalı ve anlaşılır bilgi verilmelidir (md.3).

Ayrıca Avusturya Devlet Memurları Kanunu'nda, memurların idari işlemin tarafı olmasa da, yetki alanına giren bir konuda talepte bulunan herhangi bir kişiyi, sübjektif hak teşkil etmemek koşuluyla bilgilendirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir²¹.

26 Kasım 1992 tarihli İspanyol "Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimini ve Genel İdari Usulü Düzenleyen Kanun"un "Vatandaşların Hakları" başlığını taşıyan 35. maddesinin a) bendinde kişilerin, "ilgili olarak yer aldıkları herhangi bir idari usulün herhangi bir aşamasında, haber aldıklarında, ilgili dosyalardaki belgelerden kopya edinme hakları vardır" hükmü yer almaktadır. Kişilerin kendileri ile ilgili olarak yapılmakta olan bir işleme ait belgelere ulaşımı düzenleyen bu madde dışında, Kanunun 37. maddesinde genel olarak arşiv ve kayıtlara ulaşım hakkı düzenlenmiştir. Buna göre, idarenin arşivinde yer alan belgelere ve kayıtlara vatandaşların erişim hakkı vardır. Bu belge ve kayıtlar görüntülü, sesli, yazılı ya da başka destek materyallerinin içinde bulunabilir. Ancak bu belgelere ulaşılabilmesi için, istendikleri tarihte son bulmuş usullere ait olmaları gerekir. Kişilerin özel hayatlarıyla ilgili belgelere ulaşma hakkı sadece bu kişilere aittir. Bu kayıtların

21 Bochmann, S: Rights of the Citizen vis -a- vis Public Administration 2-6, IIAS, Bruxelles, 1991, Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.33'den naklen.

eksik ya da yanlış olduğunun ilgili tarafından farkedilmesi halinde kişiler bunların düzeltilmesini ya da tamamlanmasını isteyebilirler. Bunun istisnası, belirli bir sonuca hizmet etmeyecek ve zamanaşımına uğramış olan belgelerdir (md.37/1-2). İdari belgelere ulaşma hakkı kamunun menfaatleri gerektirdiğinde kısıtlanabilir. Ayrıca üçüncü kişilerin haklarının korunması ya da kanunun emrettiği durumlarda ilgili idare gerekçeli bir şekilde belgelerin kullanılmayacağını açıklar.

Hiçbir şekilde incelemenin sözkonusu olamayacağı belge tipleri de sayılmak suretiyle gösterilmiştir (md.37/5). Bunlar, hükümetin ya da otonom bölgelerin anayasal görevleriyle ilgili konulardaki davranışlarıyla ilgili bilgiler içeren ve idare hukukuyla ilgili olmayanlar, devlet güvenliği ve milli savunma ile ilgili bilgi içerenler, bazı suçların soruşturulması aşamasında, yapılan araştırmanın sağlığına ya da üçüncü kişilerin özgürlüklerinin ya da haklarının korunmasını tehlikeye sokabilecek şekilde hazırlanmış olanlar, sınai ya da ticari sırlar ya da koruma altındaki maddelerle ilgili olanlar, para politikasıyla ilgili idari işlemlerle ilgili olan belgelerdir.

Ulaşımın sınırlı bir şekilde ve özel düzenlemeler çerçevesinde mümkün olduğu belgeler ise şunlardır (md.37/6); Hastalarla ilgili şahsi sağlık bulguları içeren dosya ve belgeler, seçim sistemiyle ilgili yasalar uyarınca tutulan arşivler, yalnızca istatistik amaçlı olarak devlet istatistik makamları tarafından tutulan arşivler, nüfus kayıtları, suçlulara ve isyancılara dair kayıtlar ve kullanımı kanuna bağlanmış diğer kamu kayıtları, tarihi arşivlerde bulunan kayıtlar.

Bi otonom bölgenin yasama organı üyeleri, yerel meclislerin üyeleri, senatörler ve millet meclisi üyelerinin

kamu idarelerine ait arşivlere ulaşımı da özel düzenlemeler çerçevesinde olacaktır (md.37/6-f).

İdari belgelere ulaşım hakkı, ilgililer tarafından kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltmayacak şekilde ve bu nedenle başvurmak istedikleri belgeler için tek tek istek yapmak suretiyle kullanılacaktır²². Bu durumun tek istisnası, aynı konuyla ilgili bir grup belgenin istenmesi durumlarıdır ve bu tip istekler yetkililerin değerlendirmelerine bağlı olarak kabul edilebilir. Bununla beraber istekte bulunanlar, tarihi, kültürel ya da bilimsel amaçlarla hareket eden araştırmacılar olduklarında bu kişilerin doğrudan arşivlere ulaşımına da izin verilebilir. Bu durumda ise ön koşul belgelerde adı geçen kişilerin mahremiyetlerinin saklı kalmasıdır. Ulaşma hakkı ile birlikte ilgililere belgelerin kopyalarını alma hakkı da verilmelidir. İdarenin bu durumu denetleme hakkı vardır ve belirlenmiş ödemelerin peşinen yapılması zorunludur (md.37/7-8).

7 Ağustos 1990 tarihli İtalyan İdari Usul ve İdari Belgelere Giriş Hakkında Kanun, iki ayrı düzenleme yapmıştır. İlk olarak idari işlemin yapılması sürecinde katılan konumundaki kişilerin işlemle ilgili olarak belgelere ulaşması; diğeri de genel olarak, "idari belgelere giriş" başlığı altında idari belgelere ulaşımıdır.

Kanuna göre usulün çabukluk (aciliyet) gereklerinden kaynaklanan engel nedenlerinin olmadığı durumlarda usulün başlangıcı, idari işlemin doğrudan etkilemeye yönelik olduğu kişilere ve kanunen buna katılması gereken kişilere bildirilir. İdare, usulün başlangıç haberinin kişisel tebligatla

22 İdareden istenilen belgelerin adlarının belirtilmesi zorunluluğunun, genel mahiyetteki belgelere ilişkin bilgilerin talep edilmesi konusunda bir fren etkisi yaptığı belirtilmiştir. Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.32.

bildirilmesini sağlar. Tebligatta yetkili idare, kabul edilen usulün konusu, usulden sorumlu merci ya da kişi ve "belgelerin görüleceği büro" yer alır. Tebligat yapılan kişilerin, kanunun 24. maddesinde belirtilen sınırlama konuları içine girmemek şartıyla²³, usulün belgelerini görmek hakları vardır (md.7-8-9).

Kanunun V. bölümü "İdari Belgelere Giriş" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde genel olarak idari belgelere ulaşım hakkı düzenlenmiştir. Buna Göre, idari faaliyetin açıklığını garanti altına almak ve tarafsız gelişimini sağlamak amacıyla, hukuksal olarak kayda değer durumların himayesi için alaka gösteren kişiye, işbu kanunun belirlediği şartlara göre, idari belgelere girme hakkı verilmiştir (md.22/1). Kanun "idari belge" kavramını da tanımlamıştır. Bu tanımlamaya göre, "Kamu İdaresince oluşturulmuş ya da idari faaliyet amacıyla kullanılan işlemleriyle ilgili karar içeriklerinin yer aldığı belgeler de dahil olmak üzere, her türlü grafik, fotosinematografik, elektromanyetik canlandırma idari belge sayılır" (md.22/2).

Bu kanun çerçevesinde ulaşılması yasak olmayan idari belgelere giriş hakkı, sözkonusu belgelerin incelenmesi ve kopyalarının çıkartılması yoluyla olur. Belgelerin incelenmesinde ücret talep edilmez. Kopya verilmesi, kopya masrafının ödenmesi koşuluna bağlıdır. Belgelere giriş talebi, belgeyi oluşturan ya da sürekli olarak elinde bulunduran idareye yöneltilmeli ve gerekçeli olmalıdır (md.25/1-2).

23 Kanunun 24. md.'si, idari belgelere giriş hakkının 24 Ekim 1977 tarih ve 801 sayılı kanunun 12. md.'si gereklerine göre, devlet sırlarının bulunduğu belgeler ve yönetmelikle değişik şekilde öngörülen ve ilan yasağı durumlarında geçerli olmayacağını belirtmektedir. Bunun yanında giriş hakkının sözkonusu olamayacağı belge içeriklerini de sıralamıştır. Bunlar, güvenlik, milli savunma ve uluslararası ilişkiler, parasal politika ve döviz politikası, kamu düzeni ve suçluluğun önüne geçilmesi ve bastırılması ve üçüncü kişilerle ilgili gizlilik taşıyan hususlardır.

İdari belgelere ulaşım konusunda, talebin reddi, ertelenmesi ve sınırlandırılması, kanunun 24. md.'sinde öngörülen sınırlamalar çerçevesinde olmalı ve mutlaka gerekçelendirilmelidir. İlgili kişinin talebine idare tarafından otuz gün içerisinde cevap verilmezse, talep, reddedilmiş sayılır. Gerek açık red kararı gerekse zımni red kararlarına karşı idari yargıda dava açılabilir. Mahkemede tarafların savunmalarını aldıktan sonra otuz gün içinde temyiz yolu açık olmak üzere kararını verir.

Kanun ayrıca, idari belgelere ulaşım konusundaki uygulamaları izlemek, ulaşımı kolaylaştırıcı tavsiyelerde bulunmak, konuyla ilgili rapor hazırlamak üzere bir komisyon da teşkil etmiştir (md.27) Komisyon, bakanlar kurulunun görüşlerini alan Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanlığı'nın kararnamesiyle atanır. Komisyon onaltı üyeden oluşur. Bu üyeler ilgili meclislerince seçilecek olan iki senatör ve iki milletvekili ile hükümet tarafından seçilecek olan idare ve hukuk profesörlerinden dört kişi ve kamu kuruluşlarında yöneticilik yapmakta olan personel arasından seçilecek olan diğer kişilerdir. Komisyon üç yıllık bir süre için seçilir. Meclisin üç yıllık süre içinde süresini doldurması ya da erken feshedilmesi durumunda yeni milletvekili ataması yapılır. Komisyonun işleyişinden bakanlar kurulu sorumludur.

Komisyon, bu kanun çerçevesinde idari faaliyetlerin açıklığının gerçekleştirilmesini kontrolü altında tutar ve meclise ve başbakana sunulmak üzere kamu idaresinin faaliyetinin açıklığı hakkında yıllık rapor hazırlar. İdari belgelere ulaşım hakkına daha fazla teminat kazandırmaya yarayan değişiklikleri hükümete önerir.

Tüm idareler istenilen bilgi ve belgeleri -devlet sırrı olanların dışında- komisyonca belirlenen süre içinde komisyona bildirmekle yükümlüdür.

1968 tarihli İsviçre Federal İdari Usul Kanununa göre de²⁴ Taraf veya vekillerinin delil teşkil eden bütün işlemleri, bildirilen kararların kopyalarını, belirlenebilecek olan harçlar karşılığında inceleyebileceği öngörülmüştür (md.26). Mercinin dosyanın incelenmesine engel olabileceği durumlar ayrıca belirtilmiştir. Konfederasyonun veya kantonlarının önemli kamu menfaatleri, özellikle konfederasyonun iç ve dış güvenliği sırrın saklı kalmasını gerektiriyorsa, önemli özel menfaatler, özellikle karşı tarafın menfaatleri bir sırrın saklı kalmasını gerektiriyorsa, henüz tamamlanmamış resmi bir soruşturmanın selameti bakımından gerekli görüldüğünde, belgenin incelenmesine engel olunabilir. Belgeleri inceleme yasağı, gizli tutulması gereken evrak dışına taşamaz. İlgilinin kendi dilekçelerini, kanıt olarak verdiği belgeleri ve kendisine

24 20 Aralık 1968 tarihinde Federal İdari Usul Kanununun (Loi Fédérale sur la Procédure Administrative) kabul edilmiştir. Kanun, İsviçre idare hukukunun ve idari yapısının özellikleri dolayısıyla, hem idari usulü hem de idari yargı usulünü birlikte düzenlemiştir. "İsviçre federal hukukunda egemen olan idareci-hakim (administrateur-Juge) sistemi gereğince, kişilerin idare ile uyuşmazlıkları büyük ölçüde bizzat idare tarafından çözümlenir. Başında bakanlar kuruluna tekabül eden federal konsey olmak üzere, çeşitli kademelerdeki idari makamlar ve bu arada hakem ve itiraz komisyonları hem idari, hem Yargısal yetkilere sahiptirler. Bunlar hem idari müracaatları hem idari davaları karara bağlarlar. Gerçek anlamda idari yargı mercii olarak federal mahkemenin idare hukuku dairesi (chambre de droit administratif)nin yargısal yetkisi, ancak Federal Konsey'in, diğer belirli federal idari makamların ve nihai karar veren kanton makamlarının kanunla belirli bazı kararları üzerinde sınırlı olarak mevcuttur. İşte İsviçre idare sisteminin bu özelliği dolayısıyla, bu idari usul kanunu, idarenin idare edilenlere ilişkin hem idari hem yargısal işlemlerini kapsamına almış bulunuyor". Kırath, M: İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu, AİD, c. 6, sy.2, s. 49-50.

bildirilen kararları incelemesine engel olunamaz (md.27).

İncelenmesi reddedilen bir belge, merci tarafından, esas muhtevası, sözlü veya yazılı olarak ilgiliye bildirilmedikçe ve düşüncesini bildirmek ve karşı kanıt gösterme imkanı verilmedikçe, ilgilinin aleyhine kullanılamaz (md.28).

Amerika Birleşik Devletleri İdari belgelere ulaşma hakkı bakımından başlı başına örnek olabilecek, önemli düzenleme ve uygulamalara sahip bir ülkedir²⁵.

11 Haziran 1946 tarihinde Amerikan İdari Usul Kanunu yürürlüğe girmiş²⁶, daha sonra bu kanunu tamamlar nitelikte, kendisine monte edilen 6 Eylül 1966 tarihli "Bilgi edinme hürriyeti kanunu"²⁷ ve 13 Eylül 1976 tarihli "Günüşiğinde Yönetim Kanunu"²⁸ yürürlüğe girmiştir.

25 Amerika Birleşik Devletlerindeki düzenleme ve uygulama için Bk. Tarhanlı, s.225; Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.37-41.

26 Amerikan İdari Usul Kanunu, bütün yasal düzenlemeler içinde en mükemmeli olarak nitelendirilmiştir (Bk. Özay, s.3). Gerçekten de kanun, Amerikan hukukunda bir dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. Bazı Amerikalı hukukçular bunu, "idarenin hukukundan", "idare hukukuna" geçiş şeklinde nitelendirmiştir (Tarhanlı, s.225). Kanunun çıkışını "şimdi bizim de Avrupa tipi bir idare hukukumuz oldu" şeklinde değerlendiren Amerikan hukukçularını haklı bulan Özay da "... kanımca bu çok doğrudur. Yasanın özelliği idarenin karar alma sürecini, tıpkı yargı alanında olduğu gibi taraflar ve her aşamaya katılım şeklinde ortaya çıkan bir usule bağlamış olmasıdır. Dolayısıyla da bu katılım ancak taraflardan biri olan idarenin elindeki bilgi ve belgelere sahip olunmakla gerçek bir biçimde sağlanabilir" demektedir. (Özay, s.3, 3 nolu dipnot).

27 Kanuna göre, idareye tüm kayıt, arşiv, evrak ve sair belgeleri istisnai durumlar dışında ilgililerin bilgisine sunma yükümlülüğü getirilmiş, ancak idarenin istisnai durumları bahane ederek ve çeşitli güçlükler çıkartarak yükümlülükten kaçması gibi, uygulamada görülen aksaklıklar üzerine 1974 yılında istisnai durumları sınırlandıran düzeltme ve ilaveler yapılmıştır. 1976'da da bu sınırlandırma devam etmiştir (Tarhanlı, s: 226). 1974 yılında yapılan değişikliklerden bazılarıyla, "belli kategori dökümanların

Amerika Birleşik Devletlerinde İdare, idareden bilgi edinilmesine ilişkin her türlü tedbiri alır. Kanun tarafından, istisna olarak belirtilen haller dışında her idare, bilgi ve belgeleri isteyen herkese bunları verecektir. İdarenin kendisine yapılan başvuru üzerine 10 gün içinde, sözkonusu istemin yerine getirilip getirilmeyeceği konusunda karar verip, gerekçelerini ve cevabın olumsuz olması halinde daha üst makama başvuruda bulunma hakkı olduğu belirtilerek ilgiliye tebliğ etmesi gerekir. İlgilinin üst makama, başvuru hakkını kullanması halinde 20 gün içinde duruma ilişkin bir karar verilir. Kararın olumsuz olması halinde yargısal yola müracaat edilebileceği başvurana bildirilir (md. 552/a-6).

İdari belgelerin başvuran kişiye verilmemesi üzerine yargısal yola gidildiğinde mahkeme, idareyi bu şekilde davranmaktan men'etmek ve şikayetçiden usulsüzce gizli tutulan belgelerin açıklanmasını emretmek yetkisine sahiptir. Bu sebeple açılmış bir davada mahkeme, gizli oturum yapmak suretiyle idari belgenin içeriğinin, kanun tarafından, gizli tutulması gereken bir konu olup olmadığını inceler. Bu konuda açılacak olan davalar, mahkemenin daha önemli saydığı davalar hariç, diğer tüm davalardan öncelikle görülür. Bunlarla ilgili oturum, duruşma ve tartışmalar mümkün olan en yakın tarihte yapılır ve muamelelerin hızlanması için tüm olanaklar kullanılır. Dava sonucunda davacının haklı olduğuna

endekslenmesi, başvuruların cevaplandırılmasına ilişkin uyulması zorunlu süre sınırları, bilgiye ulaşılmasını keyfi olarak engelleyen memurların disiplin cezasına çarptırılması, kongreye yıllık rapor verilmesi, harçların doğrudan giderlerle sınırlandırılması ve eğer bilginin verilmesinde kamu yararı egemen ise harç alınmaması veya indirilmesi gibi hususlar öngörülmüştür". (Breyer, S.G-Stewart, R.B.: Administrative Law and Regulatory Process, n.26-1060, Little Brown co. 1979, Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.39'dan naklen).

28 Günışığında Yönetim Kanunu", idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların, isteyenin yetkili olarak katılmaya hakkı bulunduğu şekilde açık olması"nı sağlayan bir düzenlemedir. (Özay, s.5).

hükmedilmesi halinde avukatlık ücreti ve yargılama masraflarının idare tarafından ödenmesine karar verebilir. Dava sonucunda, idarenin saklı tuttuğu belgeleri başvurana vermesi yönünde bir karara varıldığında mahkeme, idari belgenin verilmeyişinin, idari personelin keyfi veya ihmali davranışları sonucunda ortaya çıkıp çıkmadığına ilişkin kanaatlerini içeren bir metin hazırlar. Bu durumu incelemekle görevli özel komisyon derhal, bu durumdan öncelikle sorumlu olduğu ileri sürülen memur ya da görevli hakkında bir disiplin soruşturması başlatır. Özel komisyonun raporu üzerine yetkili merci, gerekli işlemleri yapar (md. 552/a-4).

İdarenin bilgi ve belge verme yükümlülüğünün istisnaları ise şunlardır (md. 552/b); 1) Ulusal savunma ve dış siyasete ilişkin menfaatlerin korunması amacıyla, yürütmenin bir düzenleyici işlemiyle belirlenmiş kriterlere uygun olarak gizli tutulması özellikle belirlenmiş ve fiilen bir yürütme işlemi kapsamına giren meseleler, 2) İdarenin salt iç düzen işlemleri, 3) Kamunun incelemesine kapalı tutulacak meseleleri hiç bir oranda takdir hakkı kullanılmayacak şekilde sarih olarak belirtmek veya gizli tutulacak olan meseleler için kriter getirmek veya böyle bir uygulamaya tabi tutulacak meseleler için örnekler vermek şartıyla, düzenleyici bir işlemle yasaklanmış konular, 4) ticari sırlar veya gizli tutulması koşuluyla bir kimseden öğrenilmiş ticari veya mali bilgiler, 5) İdare içi veya idareler arası yazışmalar 6) açıklanması halinde, özel hayatın gizliliği alenen ihlal edilmiş olacak şahsi veya tıbbi bilgiler 7) Soruşturma ve teftiş dosyaları ve belgeleri 8) Mali kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi veya denetlenmesiyle görevli bir idare tarafından veya onun adına veya onun kullanımı için hazırlanmış denetleme raporları, işletme faaliyet raporları ve sair raporlar 9) Haritalar da dahil olmak üzere, petrol kuyularına ilişkin jeolojik ve jeofiziki bilgiler ve veriler.

Her idare, her takvim yılının 1 Mart tarihinde, kongrenin gerekli komitelerine havale edilmek üzere, temsilciler meclisi sözcüsüne ve senato başkanına hitaben, bir önceki yıla ilişkin bir rapor hazırlar. Düzenleyeceği raporda idare, kendisine yapılmış olan bilgi ve belge taleplerinin reddedilenlerin adedi ve her birinin red gerekçesini, kendisine yapılan üst başvuru adedini, bunların sonuçlarını, red kararına maruz kalanların gerekçesini, kendisine bu madde gereği yapılmış başvurulardan red kararına maruz kalmış olanlarının sorumluluğunu taşıyan tüm kişilerin adlarını, ünvanlarını, usulsüz bir şekilde belgeleri gizli tutan görevli veya memur hakkında yapılan disiplin soruşturmasına ilişkin bir raporu veya böyle bir soruşturmaya neden gerek görülmediğini beliten açıklamayı yapar (md. 552/d). Aynı şekilde Başsavcı da bu konuda açılan davalar ve bunların sonuçlarına ilişkin olarak yıllık rapor yayınlar. Bu raporda ayrıca idarelerin kanuna uygun şekilde davranmaları için gerekli tedbirlere ilişkin görüşler de yer alır.

Kanun, kişiler hakkında tutulan kayıtlarla ilgili olarak da düzenlemeye gitmiştir. Bu kayıtlar, kişinin eğitimini, mali faaliyetlerini, tıbbi ve cezai ya da mesleki geçmişini, adı ya da kimlik numarasını, sembolünü ve kimliğini ortaya koyacak parmak izi, ses kaydı, fotoğraf ve sair bilgileri içerir. Hiçbir idare, bu bilgileri, ilgili olduğu kişinin yazılı bir başvurusu olmadıkça, veya önceden yazılı muvafakati bulunmadıkça açıklayamaz. Sözkonusu bilgiler, mümkün olduğu kadar bizzat ilgisinden alınır. Bir kişinin kendisini ilgilendiren belgelerde düzeltme yapılması hususunda idareye başvurma hakkı vardır. İdare bu başvuru üzerine 10 gün içinde gerekli düzeltmeyi yapar. Düzeltme talebinin reddi halinde, red gerekçesi ve karara karşı başvuru yolları belirtilir.

Bir belge ya da bilgi, ilgili olan kimsenin bunları incelemek amacıyla başvurması halinde, bizzat seçtiği bir görevlinin

eşliğinde gözden geçirilir, tümü ya da bir kısmına ilişkin nüsha alınabilir (md.552a/d).

Görüldüğü üzere "açık toplantılar" la ilgili hükümlerle birlikte Amerikan sistemi, idarenin açıklığı, bilgi ve belgelere ulaşım konusunda gerçekten başlıbaşına örnek teşkil edebilecek niteliktedir.

İdari belgelere ulaşma hakkı", yukarıda açıklanan ülkeler dışında da birçok ülkede düzenlemelere konu olmuştur. Bu hak bazı ülkelerde, İngiltere gibi²⁹, doğrudan kişisel bilgilere

29 İngiltere'de "idari belgelere ulaşma" konusunda genel bir düzenleme mevcut değildir. Konu, değişik kanunlarda düzenlenmiştir. Bunlar 1984 tarihli "Veri korumu kanunu", 1987 tarihli "Kişisel Dosyalara Ulaşma Kanunu", 1988 tarihli "Tıbbi Raporlara Ulaşma Kanunu", 1990 tarihli "Hastane ve Hekim Kayıtlarına Ulaşma Kanunu"dur. 1985 ve 1990 yılında çıkarılan "Yerel Yönetimler" ve "Çevre Koruma Kanunu"dur.

İngiltere ile ilgili olarak hazırlanan bir bildiri de şu açıklamalara yer verilmiştir (Raab, C.D: Transparency in British Public Administration 3-4, 6-9, 13-15, 19-20, IAS, Bruxelles, 1991, Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.34-35'den naklen); "Bilgiye ulaşma olgusu, kişisel olmayan verileri, raporları, siyasi bağlantılı dökümanları, hazırlık yazışmalarını, idari kuralları, ticari sırları ve benzerlerini ifade eder. Bununla beraber bilgiye ulaşılması, ayrıca kişinin kendisi hakkında bilgi toplayan veya edinen mercilerden bunları sağlayabilme olanağını kapsar ki, örneğin, bilgi edinme özgürlüğü yasalarının yapıldığı ülkelerde adı geçen kişi dışında herkese kapalıdır. ABD, Kanada ve Avustralya örneklerinde, kişiler kendilerine ait bilgilere Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasalarıyla ulaşma olanağı buldukları halde bu tür kanunların çıkmadığı İngiltere'de, bu olanak, ancak, doğrudan kişisel bilgilere ulaşmayı düzenleyen özel yasalarla tanınmaktadır... kişisel olan / olmayan bilgilere ulaşılmasını sağlamak üzere bir kaç temel sistem de yasalastırılmıştır. Bu suretle, gizlilik dağları, aşama aşama törpülenmektedir... 1987 yılında çıkartılan Kişisel Dosyalara Ulaşma Yasası, bilgisayara girmeyen kişisel verilere ulaşılması hakkını kurarken, sağlık, eğitim, mesken, sosyal hizmetler, çocuk bakımevleri, şartlı salıverme, tutuklama ve mahkûmiyet, muhaceret kayıtları ile kredibilite ve istihdam gibi alanları kapsamaktadır. Bu yasa ile vatandaşların, haklarındaki kayıtları bilmeleri, kopya almaları, yanlışların düzeltilmesini sağlamaları, zararlar için tazminat

ulaşmayı düzenleyen kanunlarla, Avustralya³⁰ gibi ülkelerde genel olarak bilgiye ulaşmayı düzenleyen kanunlarla, yukarıda düzenlemelerde olduğu gibi idari usul kanununa sahip olan ülkelerde ise Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi³¹, bu kanunlar içinde düzenlenmiştir.

alabilmeleri olanağına kavuşturulması amaçlanmıştır... Aynı bağlamda, 1985 yerel yönetimler (Bilgiye Ulaşma) Yasası vasıtasıyla, yerel yönetimlerin organlarının, komitelerinin ve alt komisyonların toplantıları halka açıldığı gibi, belli gizlilik sınırları saklı kalmak koşuluyla, bunlara ait ruznamelere, tutanaklara ve hazırlık raporlarına ulaşmak olanağı da yaratılmıştır. Son bir gelişme de, çevre koruma alanında olmuştur. Yönetim, çevre standartları ve güvenliği başlığı altında toplanabilen kirlenme, nükleer tehlikeler, gıda güvenliği ve değişik tür riskler konusunda bir hayli veri toplamakta ve raporlar düzenlemektedir. Ancak, bunlar, genelde ulusal güvenliğin korunması veya ticari sırlar gerekçesiyle kamunun erişiminden saklanmaktadır. Fakat, tüketici ve çevreci grupların ve saydamlık savunucularının sıklaşan ve geniş bir çeşitliliği kapsayan şikayetleri, bilgiye ulaşma yönünden yönetim bakımından fazla destek görmüş değildir. Ulaşmanın bir hak olarak tanınması yerine, yönetimin takdirine bağlı yararlanma olanağı yeğlenmiştir. Mamafih, 1988 Çevre ve Güvenlik Bilgi Edinme Yasası ile sektörel kapsamlı açıklık ve bilgiye ulaşma olanağı getirilmiş³² tir.

- 30 Avustralya'da genel olarak belgelere ulaşımı düzenleyen 1982 tarihli "Bilgi Edinme Özgürlüğüne İlişkin Kanun" mevcuttur. Kanun öncelikle belge kavramını açıklamaktadır. Buna göre belge, yazılı her türlü kağıt ve materyal, harita, plan, resim veya fotoğraf, uzmanı tarafından yayınlandığında bir anlamı olan işaret, sembol, figür gibi hususları taşıyan kağıt veya materyal, bir başka aracın yardımı ile veya bu olmadan ses görüntü veya yazının çoğaltılabileceği her türlü materyal, mekanik veya elektronik olarak üzerine bilgi kaydedilmiş veya depolanmış şeyler, diğer her türlü bilgi kaynaklarıdır (md.4). Bu kanun gereğince herkes, bakanlıkların veya bu kanun kapsamındaki yetkili kurumların muaf tutulmayan belgelerini inceleme hakkına sahiptir. Kişinin bu hakkı, kendisinin inceleme gerekçesinden veya ilgili bakanlık ya da kurumun var olduğunu farzettığı gerekçeden bağımsız olarak, bizatihi bir hak olarak mevcuttur (md. 11). İnceleme hakkı, ölü kişiler hakkında olanlar da dahil olmak üzere kişisel bilgi içeren belgeleri, kamusal bir tescil sistemi gereğince hazırlanıp bir ücret veya masraf karşılığı inceleneceği yasal bir düzenleme ile belirlenen belgeleri ve satın alınabilecek nitelikteki belgeleri içermez (md. 12). Belgeleri incelemek, doğrudan doğruya inceleme fırsatı verilmesi, fotokopi verilmesi, ses ve görüntü olarak kaydı yapılmış dokümanların duyulması veya görülmesini sağlamak, ses kayıtlarının yazılı

III. Türk Hukukunda İdari Belgelere Ulaşma Hakkı

Türk hukukunda, yukarıda düzenlemelerinden örnekler verdiğimiz ülkelerde olduğu gibi, bilgi ve belgelere ulaşma konusunda genel bir kanun veya belli bilgilere ulaşmayı düzenleyen özel bir kanun bulunmamaktadır. Aşağıda da ifade

hale getirilmesi şeklinde olur (md. 20). Kendisine inceleme talebi yöneltilen kurum veya bakan, isteğin yerine getirilmesini, kurumun normal fonksiyonlarının icrasını engelleyecek bir kaynak tahsisini gerektirmesi halinde veya bakanın görevlerini icrasını makul sınırlar ötesinde zorlayacak nitelikte olması halinde reddedebilir. Red kararı, kişinin inceleme gerekçesine veya kurumun veya bakanın, başvuru nedeni hususundaki kanaat veya varsayımlarına bakılarak verilemez (md. 24). Kanun, inceleme muafiyeti getirilen dökümanları da belirtmiştir. Bunlar; Ulusal güvenlik, savunma veya uluslararası ilişkileri etkileyecek dökümanlar, Commonwealth ülkeleri arasındaki ilişkileri etkileyecek dökümanlar, Kabine resmi tutanakları, kabineye değerlendirmek üzere sunulan belgeler, kabinenin resmi kararları dışındaki müzakereleri içeren kabine dökümanları, kurum içi çalışma belgeleri, hukukun uygulanmasını ve kamu güvenliğinin korunmasını etkileyecek kararlar, kanunlarla hakkında gizlilik hükmü bulunan belgeler, Commonwealth'in finansmanı ve mülkiyetli ilgili çıkarlarını etkileyecek belgeler, özel hayatı ilgilendiren dökümanlar, iş ilişkilerine ilişkin dökümanlar, ulusal ekonomiyi etkileyecek belgeler, Şirketler ve kıymetli evrak ve tahvillerle ilgili dökümanlar (md. 32-47).. Dökümanların incelenme taleplerinin reddi üzerine ilgili, gerek idari gerekse yargısal yollara müracaat etme hakkına sahiptir (md. 53-66).

- 31 Venezuela, Kosta-Rika, Uruguay, Kolombiya gibi ülkelerde de konu, usul kanunları içinde, idari işlem yapma sürecinde, sözkonusu işlem dosyasına ulaşma şeklinde düzenlenmiştir. (Bk. Carias, A.R.B: Les Principes de la Procedure Administrative Non Contentieuse, Paris 1992, s.143-144). Düzenlemelerde işlem dosyasının bir bütün olarak tutulacağı ve bunun tümünün incelenebileceği öngörülmektedir. 1982 tarihli Venezuela İdari Usul Kanununun 31. md.'sine göre, farklı kamu kurumları veya farklı bakanlıklarda devam etmekte olan prosedürler sözkonusu olsa bile, muamelelerin tümü bir dosya şeklinde olmalı ve bu dosya bütünlük içinde işlemle ilgili tüm kararları kapsamalıdır. Kanunun 59. md.'sine göre de, ilgililer ve onların vekillerinin, usul hangi aşamada ya da durumda olursa olsun dosyanın tümünü inceleme hakları vardır. Gizli olarak nitelendirilecek olan belgeler bu düzenlemenin istisnasıdır. (Bu konudaki düzenlemeler, 1978 tarihli Kosta Rika Kamu İdaresine ilişkin Genel Kanun, md. 216, 272- 273; Kolombia 1985 tarih ve 57 sayılı kanunu md. 19; Uruguay 640 sayılı kararname md. 42.

edileceği üzere, idarenin elinde bulunan belgeleri verme yükümlülüğü, ancak dava konusu olmuş bir işlem bakımından yargısal süreç içinde mümkündür. Bu ise ilginin doğrudan değil, dolaylı olarak belgeye ulaşımını sağlar. Oysa idari belgelere ulaşma ve idareden bilgi alma hakkı yargısal uyuşmazlıklardan tamamen ayrı, hatta yargısal uyuşmazlığı önleyici bir mekanizma olarak değerlendirilir³².

Hukukumuzda idare tarafından tutulmakta olan bazı resmi siciller bakımından, bu sicillere ulaşımın kendi konularında düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenlemeleri de, genel bir hak olarak değerlendirmek elbetteki mümkün değildir.

Türk hukukunda idari belgelere ulaşım konusunda son derece sınırlı düzenlemeler mevcutken, idarenin bilgi ve belge vermesini engelleyici birçok gizlilik kuralı mevcuttur. Bu kurallar çok çeşitli düzenlemelerde görülebilmektedir.

A. Yargısal Süreç İçinde İdari Belgelere Ulaşım.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dosyaların İncelenmesi" başlıklı 20. md.'si, Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinin bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeyi kendilerinin yapacağını belirttiikten sonra, "mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir" düzenlemesini hükme bağlamıştır.

İdari yargı alanında mahkemeler "re'sen araştırma

32 Langavant, E - Rouault, M.C: Le Contentieux Administratif, Paris 1987, s.7.

ilkesi"³³ uyarınca her türlü incelemeyi yapabilmekte, idareyi de dava konusu işlemle ilgili, her türlü belgeyi mahkemeye vermesi konusunda zorlayabilmektedir. İdare tarafından verilmiş bulunan belgeler karşı tarafın incelemesine sunulacağından, ilgili bakımından dolaylı bir şekilde belgeye ulaşılmış olacaktır. Ancak bu yolun, yukarıda da ifade edildiği üzere, normal bir yol olduğunu söylemek mümkün değildir. Ayrıca bu düzenleme biçimi, ilginin idari belgelere ulaşımı amacıyla değil, yargısal faaliyet bakımından, yani mahkemenin belgeye ulaşarak adil bir yargılama yapabilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. md.'si 3. fıkra hükmü de verilemeyecek belgelerle ilgilidir. Buna göre, "Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, başbakan veya ilgili bakan³⁴, gerekçesini bildirmek suretiyle, sözkonusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir". Maddenin 1994 yılında 4001 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan 4. fıkrası hükmü de "Getirilen veya idarece gönderilen gizli belge ve dosyalar taraf veya vekillerine incelettirilmez", ibaresi mevcuttu.

Bu düzenlemelerin belgeye ulaşma konusunda ciddi engel teşkil ettiği ortadadır. Herşeyden önce belgenin, devlet

33 "2577 sayılı yasanın 1. fıkrası karşısında, dosyadaki belgelerin hüküm kurulması için yeterli olmaması durumunda, mahkemenin gerekli araştırmayı, kendiliğinden yapması gerekir". D.İ.D.D.G.K, 24.12.1993, E. 93/279, K. 93/654, Danıştay Bilgi Merkezi. Bu konuda Bk. Yorgancıoğlu, E: Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi, İdari Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, I, s.218-253.

34 Sözkonusu yetkinin ancak Başbakan veya yetkili bakanca kullanılabilceği ifade edilmiştir. Yenice, K - Esin, Y: İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s. 543, 671/a nolu dipnot.

güvenliğine veya devletin yüksek menfaatlerine veya yabancı devletlere ilişkin olup olmadığı hususu idare tarafından takdir edilecektir. Bu takdir yetkisinin çok geniş bir yetki olduğu açıktır³⁵. Ancak mahkeme kararlarında belge verilmemesi durumunda dosyada yeralan belgelere dayanılarak karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir³⁶. Hatta basit bir idari işlem belgesinde, mesela küçük dereceli bir memurun bir yerden başka bir yere nakli işleminde göstermelik bir gerekçeyle işlem belgelerini mahkemeye teslim etmediğinde, "yargı denetimine imkan verilmemiş olması sebebiyle dava konusu işlemi iptal etmek yerinde olur" düşüncesi ileri sürülmüştür³⁷.

İdareye tanınmış olan devlet güvenliğine ilişkin belgeleri vermeme yetkisi ile gizli kaydıyla gönderilen belgelerin karşı tarafa incelettirilmemesi savunma hakkını olumsuz bir şekilde etkilemiş ve idarenin bunu kötü niyetli olarak kullanılması sonucunu doğurmuştur³⁸.

1994 yılında 4001 sayılı kanunla bu konuda önemli değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine ilişkin belgelerin idare tarafından verilemeyeceğini düzenleyen 3. fıkra hükmüne "Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre

35 Yenice - Esin, s.544.

36 "Açılan dava sırasında işleme dayanak alınan bilgi ve belgelerin idarece verilmemesi üzerine idare mahkemesi tarafından, dosyadaki bilgi ve belgelere göre yapılan değerlendirme sonucu karar verilmesi uygundur. D.10.D, 8.5.1991, E. 88/2407, K. 91/1740, DD, sy.84-85, s.790.

37 Yorgancıoğlu, s.246.

38 Aldan, M: İdari Yargıda Kısıtlanan Savunma Hakkı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1990, s.269 vd; Yıldırım, T: İdari Yargılama Usulü Kanunundaki Son Değişiklikler, Hukuk Araştırmaları, c.8, sy. 1-3, 1994, s.114; Sezginer, M - Özkan, G: İdari Yargılama Usulü Kanununda Yapılan Değişiklikler, Prof.Dr. Halil cin'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı, Konya 1995, s.122.

karar verilemez" cümlesi eklenmiş, gizli kaydıyla gönderilen belgelerin karşı taraf ve vekillerine incelettirilemeyeceğini düzenleyen 4. fıkra hükmü de tümden kaldırılmıştır. Bu değişiklikler savunma hakkının kullanımını daha etkin bir hale getirmeleri sebebiyle olumlu olmuş³⁹, davada taraf olanların da belgeye ulaşımını kolaylaştırmıştır. Gerçekten de bu değişiklikler, idareyi elinde bulunan belgeleri mahkemeye vermeye zorlar niteliktedir.

B. Resmi Sicillere Ulaşım Hakkı

Siciller, bazı konular veya kişiler hakkında tutulan, bunlarla ilgili bilgiler içeren kayıtlardır. Söz konusu kayıtlardaki bilgilere ulaşabilmek, belge, kopya alabilmek hakkı, hukukumuzda söz konusu sicilleri öngören düzenlemelerde ayrı ayrı belirtilmiştir.

Sicillerle ilgili olarak verilebilecek ilk örnek kişisel durum (ahvali şahsiye) sicil kayıtlarıdır. Medeni Kanununumuz 35. md.'sinde "Ahvali şahsiye, buna mahsus sicil kayıtları ile taayyün eder" denilmektedir. Kişisel duruma ilişkin bilgilerin belli bir sicilde kayıt altında tutulması yararlı ve gereklidir. Bu durum, ilgili kişi ve makamlara açıklık ve bilgi sunma, kişisel durumlarla ilgili konularda da kanıt kolaylığı ve güvence sağlama fonksiyonunu yerine getirir⁴⁰. 1972 tarihli 1587 sayılı Nüfus Kanununda da, nüfus kütüklerinin, kişilerin kişisel ve ailesel durumlarının ve kimliklerinin belirlenmesi amacıyla tutulacağı belirtilmiştir (md. 48/1). Medeni Kanunda kişisel durum sicili olarak doğum (md.39), ölüm (md.41) ve evlenme (md.111/1) sicillerinden sözedilirken, 1587 sayılı Nüfus Kanununda doğum sicili, ölüm sicili, evlenme sicili, yer değiştirme tutanağı, boşanma, yaş düzeltme, kayıt düzeltme

39 Sezginer - Özkan, s.122; Yıldırım, s.115.

40 Zevkliler, A: Kişiler Hukuku Gerçek Kişiler, Ankara 1981, s.420.

belgeleri ve öteki kişisel durumlardaki değişikliklere ilişkin belgeler (md.6) ve aile kütüklerinden (md.41-45) sözedilmektedir.

Kişisel durum sicilleri kanunda belirtilen ilgili kişiler ile resmi görevliler tarafından incelenebilir ve bu kişiler belge alabilir. Sicildeki bilgilerin tamamen kişisel bilgiler olması sebebiyle ilgili kişiler dışında inceleme, mümkün kılınmamıştır. 1587 sayılı Nüfus Kanunu'nun 61. md.'si hükmü şu şekildedir; "Her Nüfus Dairesi diğer nüfus dairelerinden, askerlik şubesi ve adalet mercilerinden istenilen bilgiler ve kopyaları onaylı olarak verir. Bunların dışında mahallin en büyük idare amirinin yazılı emri olmadıkça hiçbir daireye kopya, özet ve bilgi veremezler". Gene Kanununun 14. md.'si de, 61. md. kapsamında belirtilen kişiler dışında kimlerin inceleme ve belge alma hakları olduğunu belirtmektedir. Maddeye göre, "Nüfus kütükleriyle dayanaklarını, başmemur ve sorumlu memurlarla denetleme ve teftiş yetkili olanlardan başka hiç kimse göremez ve inceleyemez. 61. md. hükmü saklı kalmak şartıyla adli makamlarla resmi dairelere ve ilgilinin kendisi, karısı veya kocası, veli, vasi veya resmi vekili, usul ve furuu ve ikinci dereceye kadar olan civar hısımlarına nüfus kayıtları örnekleri istenildiğinde verilir. İlgili bütün nüfus memurları vazifeleri dolayısıyla aileler ve fertler hakkında öğrenecekleri halleri gizli tutmaya mecburdurlar.

Bir diğer sicil ise Türk Ticaret Kanunu'nda öngörölmüş bulunan ticaret sicilidir. Ticaret sicilinde, tacirlerin ticari işletmesi, seçtiği ticari ünvanı ve Ticaret şirketleri kaydedilir. Ticaret Sicilindeki bilgiler herkes tarafından görülebilir. Ticaret Kanunu'nun aleniyet başlığını taşıyan 37. maddesinin 2. fıkrası, "Herkes ticaret sicilinin münderecatını ve dairede saklanan bütün senet ve vesikaları tetkik edebileceği gibi bunların tasdikli suretlerini de isteyebilir. Bu hususun sicilde kayıtlı olup olmadığına dair tasdikname dahi istenebilir"

hükümünü getirmiştir. Bu düzenleme daha ayrıntılı bir biçimde Ticaret sicili Nizamnamesi⁴¹'nin 11. md.'sinde yer almıştır. "Herkes ticaret sicilindeki yazıları ve tescil muamelelerinin dayandığı dilekçe, beyanname, senet, vesikalar ve ilanların yayınlandığı gazeteler gibi dairede saklanan bütün vesikaları inceleyebileceği gibi, bunların tasdikli örneklerini de isteyebilir. Bir vakıanın sicilde kaydı bulunup bulunmadığını gösteren tasdiknameler bile istenebilir. Gizli yapılan tahkikata ait vesikalar hiç kimse tarafından incelenemez. Bunların örneğinde istenemez. Ancak, itiraz üzerine vesikalar kapalı bir zarf içinde mahkemeye gönderilir. Hakim tarafından açılıp incelendikten sonra yine kapalı zarf içinde sicil memurluğuna geri gönderilir. Vesikaların hakimlerden başka başkatip ve diğer kalem memurları tarafından açılıp incelenmesi caiz değildir".

Görüldüğü üzere ticaret sicilleri bakımından, gizli yapılan soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgeler dışında, tam bir açıklık ve belgeye ulaşma hakkı sözkonusudur.

Taşınmazlara ilişkin kayıtların tutulduğu bir diğer sicil ise Tapu Sicilidir. Tapu sicili, "geniş anlamıyla memleket içerisinde özel kişilere ait bulunan taşınmazların, hukuki ve maddi niteliklerini belli eden resmi bir kuruluş tarafından tutulan resmi bir kütüktür"⁴². Tapu sicili taşınmaza ilişkin sınırları, yüzölçümünü, malikini, üzerindeki yapıtları, varsa sınırlı aynı hak yükümlülüklerini resmi surette ortaya koyar⁴³. Bu sicil Medeni Kanun'un 910 ve devamı maddelerine göre tutulmaktadır. Kanununun 928. maddesi de Tapu sicilinin aleniyeti başlığını taşımaktadır. Maddeye göre, "Tapu Sicili alenidir. Alakasız olduğunu ispat eden herkes, kendisince ehemmiyetli olan başlıca sahifelerin evrakı müsbitesiyle birlikte

41 Resmi Gazete, 8 Şubat 1957, sy.9530.

42 Gürsoy, K.T-Eren, F-Cansel, E: Türk Eşya Hukuku, Ankara 1984, s.169.

43 Gürsoy-Eren-Cansel, s.169.

tapu sicili memurlarından biri huzurunda kendisine irac edilmesini yahut bunların birer suretlerinin verilmesini isteyebilir. Kimse, tapu sicilinde mukayyet olan bir keyfiyetin kendisine, meçhul olduğu yolunda bir iddia dermeyan edemez".

Kanundaki düzenlemeye göre, Tapu sicilindeki bilgiye ulaşma bakımından kişi ile bilgi arasında bir "ilgi" olması gerekir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün bir genelgesinde⁴⁴, "bu ilginin hukuken korunmaya değer bir menfaate dayalı olması da kazaî içtihat konusu olmuştur" ifadelerine yer verilmiştir.

Tapu Sicil Müdürlüklerinin "ilgili olmak" durumunu dar yorumlama eğilimi içinde olduğu ve uygulamada belgelerin incelenmesi veya suret alınması konusunda çeşitli engeller çıkarttığı söylenebilir. Avukatların Tapu kayıtlarını incelemesi konusunda mutlaka vekaletname ibraz etmeleri yönündeki uygulama üzerine, Türkiye Barolar Birliğinin başvurusuyla Genel Müdürlük yukarıda sözü geçen genelgesini yayınlamış ve Avukatların yapmış buldukları meslek gereğince tapu siciliyle ilgili olduğunun kabulünü istemiştir. Genelgede şu ifadeler yer almıştır; "Medeni Kanunun 928. maddesinin dar yorumlanması dolayısıyla avukatlardan tapu sicilini inceleyebilmeleri için mutlaka vekaletname göstermelerini istemek, avukatlık mesleğinin kamu görevi olma niteliğiyle bağdaşmaz...1136 sayılı yasanın 46. md.'sinin avukatlara vekaletname göstermeksizin dava ve takip dosyalarını inceleme imkanını sağlayan hükmü, tapu sicili ve evrakı müsbiteleri memur huzurunda inceleyebilmeleri açısından anlayışla uygulanmalıdır. Ancak, tapu sicilinden örnek istenilmesi halinde ise, avukatlardan vekaletname ibraz etmeleri

44 3.4.1981 tarih ve 4-1-9-7/1475-1476 sayılı genelge.

istenilmelidir"⁴⁵. Bir başka genelgede ise⁴⁶, bilim adamlarının Tapu Sicillerinde bilimsel amaçlı olarak yaptıkları incelemelerde, yürürlük özelliği ve hukuki kıymetleri olan tapu kayıtları üzerinde mülkiyet durumları da dahil araştırma yapmaları ve bilgi almaları konusunda titiz olunması talimatı verilerek, kişilerin ilgisini isbat etmelerinin gerekçesi açıklanmaktadır; "isbat külfeti, herşeyden önce ilgisiz birtakım kişilerin tecessüslerini gidermek maksadıyla tapu dairelerini meşgul etmekten korumakta olup, çok daha önemli olanı ise tapu sicilinden elde edilen bilgilerin ve alınan örneklerin bir takım kötülüklerin malzemesi olarak kullanılmasını engellemektedir". Açılması düşünülen bir davada, davalıya ait taşınmazla ilgili belgelerin verilmesi de idarece mümkün görülmemiştir⁴⁷.

İdare tarafından tutılmakta olan sicillerle ilgili olarak açıklığın sözkonusu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak sicillerin açıklığı, bilgi ve belge edinimi konusundaki düzenlemeler, sicillerin içerdiği bilgilerin mahiyetine de bağlı olarak farklı farklı düzenlenmiştir. Mesela Ticaret Sicilleri, bir ilgi şartı da aranmadan herkese açıkken, tapu sicilleri ilgili kişilere açıktır. Nüfus sicilleriyle ilgili olarak ise belge alabilecek olan kamu kuruluşları ile ilgililerin tek tek sayılması yoluna gidilmiştir.

C. Gizlilik Kuralları

Her ülke hukunuda belirli bilgi ve belgelerin

45 İbraz edilecek olan vekaletnameler, avukatın bizzat kendisi tarafından onaylanmış olan vekaletname sureti olabilir. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü 24.2.1973 tarih ve 4-1-9-7/1273-1279 sayılı Genelge.

46 7.9.1982 tarih ve 4-1-1-9/6409-6420 sayılı Genelge.

47 14.4.1997 tarih ve 192/1322 sayılı yazı.

açıklanmadığı, gizli tutulduğu görülebilir. Devlet güvenliği ve milli savunmaya ilişkin bilgiler, şahsi dosyalardaki bilgiler, ticari, sınaî sırlar, adli soruşturmalara ilgili bilgiler gibi, belli kategorilerdeki bilgi ve belgeler genel olarak kamunun incelemesine kapatılmıştır. Ancak İdari belgelere ulaşım konusunu düzenlemiş olan ülkelerde, açıklığın kural, gizliliğin ise istisna olduğunu söylemek mümkündür. Genel olarak belgelere ulaşım konusunu düzenlendikten sonra, ulaşılması mümkün olmayan belgeler istisna olarak sayılmıştır.

Türk hukukunda ise, idari belgelere ulaşım konusu düzenleme altına alınmış değildir. Bu konuda bir boşluktan sözedilebilir⁴⁸. Sadece, yukarıda da ifade edildiği üzere belirli siciller bakımından, o sicilde geçerli olacak şekilde bir belgeye ulaşım düzeni öngörülmüştür. Bilgi ve belgelere ulaşım konusunda bir düzenleme mevcut değilken, idarenin ve görevlilerinin uyması gereken birçok gizlilik kuralı vardır⁴⁹.

Gizlilik kurallarıyla ilgili olarak ilk sözedilmesi gereken Türk Ceza Kanunu'nun 132 ve devamı maddelerinde düzenlenmiş olan "Devletin güvenliğine ya da iç yahut uluslararası siyasal çıkarlarına ilişkin işlemlerle ilgili belge ya da belgeler" ve yetkili makamların açıklanmasını yasakladığı belgelerle ilgili suçlardır. Buna göre sözkonusu belgeleri ele geçirmek (TCK. md.132/2), yetkili makamların yayımı ya da yayılmasını yasakladığı bilgiyi elde etmek (TCK.md.132/3), bu belgeleri açıklamak (TCK.md136) suçtur⁵⁰. Devlet gizliliği,

48 Güran, S: Hak Arama Özgürlüğü, (Tartışma Bölümü), s.44.

49 Akılhoğlu, Yönetimde Açıklık, s.807-815. Kapalılıktan farklı olarak gizlilikte önemli olan bilginin ya da içeriğinin başkalarına bilinmemesidir. Bk. 4 nolu dipnot.

50 Bu maddelerle ilgili olarak Bk. Savaş, V- Mollamahmutoglu, S: Türk Ceza Kanunu Yorumu, c.II. Ankara 1995, s.1439 vd.

tanımlanması güç⁵¹, hatta bazılarına göre⁵² mümkün olmayan bir kavramdır. Bu sebeple de ceza sorumluluğu bakımından elde edilen bilgilerin niteliğini ve devletin siyasi menfaatleriyle olan ilgisini hakimın takdir etmesi gerekecektir. 132. maddenin 3. fıkrasındaki düzenlemede, devletin güvenliğiyle ilgisi aranmadan sadece yetkili makamların yayım ve yayılmasını yasakladığı bilgiler bakımından getirilen cezai sorumluluk, idareye tanınan belirsiz, geniş bir yetki alanını ortaya koymaktadır. Bir diğer suç ise memurun memurluğu sebebiyle kendisine verilen ya da bilgi edindiği belgeleri kararlar ve emirleri başkasına açıklamak, yayımlamak, kamuya duyurmak suretiyle işlediği suçtur. (TCK.md.229). Burada açıklanan bilgilerin gizli bilgiler olması gerekir⁵³. Memuriyete ait olup da gizli kalması gereken bilginin, biçimsel olarak böyle nitelendirilmiş olması, yani yetkili makamların bu bilginin gizli kalması yönündeki kararları "gizlilik" nitelendirilmesi için yeterli sayılır. Yani yetkili makam, bilginin gizli kalması yönünde irade açıklamışsa, memurun memuriyet sebebiyle bu bilgiyi öğrenerek açıklaması suçun işlenmesi için yeterlidir⁵⁴.

Devlet Memurları Kanununda da memurların bilgi ve belge vermesini önleyici bir takım hükümler bulunduğu görülmektedir. Herşeyden önce Devlet Memurları Kanununun 48. md.si memuriyete giriş şartlarını belirtirken "Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak" durumunu da ifade etmiştir. Sözkonusu durum memuriyet görevini ifa sırasında işlenirse de, memuriyete son verilmesi gerekecektir (DMK. md. 98/b). Ayrıca devlet sırrı

51 Akıllıoğlu, Yönetimde Açıklık, s.808.

52 Savaş- Mollamahmutoğlu, s.1439.

53 Akıllıoğlu, Yönetimde Açıklık, s.808.

54 Akıllıoğlu, Yönetimde Açıklık, s.809.

niteliğini taşımamakla beraber idare makamlarınca "gizli" nitelendirilmesi yapılan bilgi ve belgelerin açıklanması da, "Devlet memurluğundan çıkarma" cezasını gerektiren bir fiildir (DMK.md.125/E-h)⁵⁵.

Bir diğer disiplin cezasını gerektiren fiil ise, "yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek"tir. (DMK. md. 125/D-g). Bu düzenlemede verilen bilgi ve belgenin devlet sırrı olması veya idare tarafından gizli nitelendirmesi yapılmış olmasının bir önemi yoktur. Yani bu fiil bakımından verilen bilginin niteliği dikkate alınmaz. Bu düzenleme ile memurların, basın organlarına kamusal konularda kurumun resmi açıklaması dışında bir açıklama yapması önlenmek istenmiştir⁵⁶.

IV. Fransız Hukukunda İdari Belgelere Ulaşma Hakkı

Fransız hukukunda idari belgelere ulaşım konusunda, farklı amaçlara hizmet eden iki ayrı düzenleme mevcuttur. Bunlardan ilki kişiler hakkında tutulan kayıtlarla ilgilidir. Özellikle son yıllarda bilgisayar kullanım (informatique) yoluyla bu kayıtların çok daha kolay ve ayrıntılı bir şekilde tutulabildiği

55 Sözkonusu disiplin suçunu gerektiren fiil, Türk Ceza Kanunu'nun 229. maddesinde de suç olarak nitelendirilmiştir. Bu sebeple de ceza kovuşturması neticesinde suçsuz bulunan kişiye, aynı konudan disiplin cezası verilmesi mümkün olmaz. "Bir kamu görevlisine isnat edilen disiplin suçu, aynı zamanda ceza yasasına göre de suç niteliği taşıyorsa, ceza kanununa göre yapılan soruşturma ve yargılama sonunda suçsuz görülen ilgiliye isnat edilen suç işlediği kabul edilemez" (D.10 D, 12.11.1984, E. 84/907, K. 84/1860, DD, sy.58-59, s.390) Devlet memurları emekli olduktan sonra dahi, gizli bilgileri açıklayamazlar (DMK md.31); "Devlet memurlarının kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır".

56 Akılhoğlu, Yönetimde Açıklık, s.811.

gözlenmektedir. Bu şekilde kişiler hakkında oluşmuş bulunan kayıtlar (fichiers) ve bunlara karşı kişilerin korunması amacıyla 6 ocak 1978 tarih ve 78-17 sayılı "Bilgi İşleme İşlere ve hürriyetlere ilişkin kanun (Relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)⁵⁷ çıkarılmıştır. Bir diğer düzenleme ise kişiler adına tutulan kayıtlar dışında idarenin elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye ulaşılmasını konu edinmiştir. Kanun, İdare ile halk arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi (Portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public...) başlığıyla, 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 sayıyla çıkmıştır⁵⁸. Kanun idari belgelere vatandaşların ulaşımını, bunlar hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Kanunun ilk bölüm başlığı da "idari belgeler ulaşma hürriyeti" (De la liberté d'accès aux documents administratif) dir.

A. Kişiler Hakkında Tutulan İdari Kayıtlar ve Bunlara Ulaşma Hakkı

İsme bağlı (nominatif) olarak tutulan birçok kayıt mevcuttur. Vergi idaresi tarafından tutulan kayıtlar, içişleri bakanlığı tarafından tutulan Nüfus cüzdanlarına (Carte Nationale d'indentité) ilişkin kayıtlar, polis tarafından tutulan aranan kişilerle ilgili kayıtlar otomobiller ve bunların sahipleriyle ilgili kayıtlar gibi. Sözkonusu kayıtlar kişiler bakımından son derece tehlikeli sonuçlar doğurabilir.

57 La loi no. 78-17 du 6 Janvier 1978, "Relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés". Bk. Journal officiel (Jo) du 7 Janvier, s.227; Ayrıca Bk. Code Administratif, Dalloz, Paris 1996, s.1259.

58 La loi no. 78-753 du 17 Juillet 1978, "Portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal" du 18 Juillet 1978, s.2851: Bk. Code Administratif, s. 1632. Bu kanunda 11 temmuz 1979'da değişiklikler olmuştur. Bk. Loi no. 79-587, JO. du 12 Juillet 1979, S.1711.

Fransa'da 1984 yılında havaalanında trafik cezasını ödemediği için bir kişinin uçağa binişinin engellenişi⁵⁹ bu konuda verilecek tipik bir örnektir. Görüldüğü üzere tutulacak olan kayıtlar, kişilerin hürriyetlerini dahi etkileyebilme gücüne sahip olduğuna göre bunların gerçeğe uygun olarak tutulmasının ve bunlar üzerinde düzeltmeler yapılmasını isteme haklarının güvence altına alınması gerekir. "İnsanın kendisi hakkında özel yaşamı ile aile mahremiyeti konusunda, başkalarının değer yargıları oluşturmalarına esas teşkil edecek bilgilerin kendisinden habersiz veya yanlış biçimde toplanması ve bunların düzeltilmesi olanağına sahip bulunmaması, zayıfın kevvetli tarafından ezilmesi sonucunu doğurur"⁶⁰. Söz konusu kayıtlarla ilgili olarak söylenmesi gereken bir diğer hususta bunların amaçları dışında kullanılabilmeleridir. Mesela Fransa'da mali amaçla tutulan kayıtlardaki adreslerden seçim propogandası amacıyla yararlanılması⁶¹ gibi.

Konuyu düzenleyen 6 Ocak 1978 tarih ve 78-17 sayılı kanun, ilk maddesinde amacını belirtmektedir. Buna göre, "Enformatik her vatandaşın hizmetinde olmalıdır. Enformatiğin gelişmesi uluslararası işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmek zorundadır. Enformatik, ne insan kimliğine, ne insan haklarına, ne özel hayata ve ne de kişilerin veya kurumların hürriyetlerine zarar vermemelidir" (md.1). Kanununun 2. maddesinde hiçbir adli, idari ya da özel bir makamın kararının, kişinin gerçek durumunu dikkate almadan, otomotize edilmiş bilgilere dayanamayacağını öngörmektedir. Gene kanuna göre herkes, kendisi hakkında tutulan kayıtları öğrenmek, bunlara

59 Langavant-Rovault, s.7.

60 Tezcan, D: Bilgisayar Karşısında Özel Hayatın Korunması, Anayasa Yargısı 8, Ankara 1991, s.536.

61 TLangavant-Rovault, s.8.

itiraz etmek, düzeltme yapılmasını istemek haklarına sahiptir (md.3).

Yukarıda belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere "bağımsız idari otorite" (autorité administrative indépendante) şeklinde bir komisyon oluşturulmuştur (md.6). Hürriyetler ve Enformatik Ulusal Komisyonu (La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) "CNİL" adını taşıyan komisyon, gerçek kişilerin kimliğini belirten kişisel bilgilerin otomotize edilmesinin tüm yönleriyle ilgileniyor, kişilerin buradaki bilgilere ulaşma hakkını koruyor⁶².

1. CNİL'in Yapısı ve Faaliyet Alanı

CNİL, şüphesiz bir devlet kuruluşudur, ancak tüzel kişiliği yoktur. Üzerinde herhangi bir şekilde vesayet denetimi sözkonusu değildir. Sadece düzenleyici mahiyetteki işlemleri üzerinde Conseil d'Etat'nın sonradan (a posteriori) bir denetimi ve bütçesi üzerinde de Sayıştay'ın (Cour des Comptes) denetimi sözkonusudur (md. 7)⁶³.

Burada hemen belirtmek gerekir ki CE, komisyon kararlarına karşı açılan davalara bakarak, CNİL'in, işlemleri CE'nin denetim içinde bulunan kuruluşları belirleyen 28 Kasım 1953 tarih ve 53-1169 sayılı kararname⁶⁴ kapsamındaki bir kuruluş olduğunu kabul etmiştir⁶⁵.

Komisyonun, bizzat kanun tarafından belirtilmiş (md.8) olan bağımsızlık özelliği, komisyon üyelerinin özellikleri, vesayet altında bulunmamaları, hiçbir makamdan emir

62 Leclercq, C- Chaminade, A: Droit Administratif, Paris 1992, s.64.

63 Langavant-Rouault, s.8.

64 Decret no.15-1169 du 28 Novembre 1953, md.2/9, Code Administratif, s.579.

65 CE. 12.3.1982, C.G.T. Rec.p.107; conclusions Dandoux, AJDA, 1982, s.541.

almamaları, yürütme tarafından görevden alınamamaları gibi hususlardan kaynaklanmaktadır. Komisyon 5 yıllık süreyle seçilmiş 17 üyeden oluşur. Bunlar, Ulusal meclis ve senatoca seçilmiş iki milletvekili ve iki senatör, Meclis tarafından seçilen ekonomik ve sosyal konseyin iki üyesi, Danıştay (conseil d'Etat), Yargıtay (Cour de Cassation) ve Sayıştay (Cour des Comptes) genel kurullarınca seçilecek ikişer üye, Meclis başkanı ve senato başkanının önerisi üzerine kararnameyle atanacak olan enformatik uygulaması konusunda bilgili kalifiye iki üye, Bakanlar kurulu tarafından atanacak olan üç kişiden oluşur. Komisyon 5 yıllık süre için kendi içinden bir başkan ve başkan yardımcısı seçer. Ayrıca komisyonda Başbakan tarafından görevlendirilmiş, geleneksel olarak enformatik görevinden gelen bir hükümet komiseri bulunur. Hükümet komiserinin oy hakkı olmayıp⁶⁶; sadece komisyon tarafından alınmış bulunan bir kararın on gün içinde ikinci kez görüşülmesini isteme yetkisi vardır (md.9).

Komisyon üyeleri görevlerinin ifası sırasında hiçbir makamdan emir almazlar (md.13). Ayrıca komisyon üyeleri görev süreleri boyunca yürütme tarafından görevden alınamazlar⁶⁷. Üyelerin üyelikle ilgili bir engellerinin olması ya da üyelikle bağdaşmayan bir görevde⁶⁸ bulunmaları hallerinde karar verme yetkisi bizzat komisyonun kendisine aittir (md.8).

Komisyonun görevlerini yapabilmesi bakımından gerekli olan ödenekler Adalet bakanlığı bütçesinden karşılanır (md.7).

Komisyon gerçek kişilerin kimliğini ortaya koyan kişisel

66 Langavant-Rovault, s.8.

67 Leclercq-Chaminade, s. 65.

68 Hükümet üyeliği, enformatik ve telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren veya bunlara malzeme temin eden işletmelerde pay sahibi olmak veya çalışmak komisyon üyeliği ile bağdaşmaz (md.8).

bilgilerin kayıtlarının tutulmasını kontrol ederek kişilerin haklarını korumaktadır. Ancak bu kontrol faaliyeti CNIL tarafından genişletici bir şekilde yorumlanmış, kimlik tespitine imkân vermeyen fişler de faaliyet alanı içinde kabul edilmiştir. Bunları istatistikler sonucunda oluşturulmuş fişler, maliklerinin adını içermeyen gayrimenkul sayımları gibi fişlerdir⁶⁹.

2. Kişisel Bilgilerin Tutulmasında Uyulacak Esaslar

İster özel sektör, isterse kamu kuruluşu olsun, kişilere ait bilgileri düzenli bir şekilde kaydetmek isteyen her kuruluş kanunun belirlediği esaslar çerçevesinde ve CNIL'ın koyduğu prensiplere uyarak faaliyet göstereceklerdir.

Kamu sektöründe yer alan bir kuruluş veya kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmiş olan özel sektör kuruluşları, kanun tarafından fişlerin tutulmasıyla ilgili olarak açıkça bir yetkilendirme olması dışında, CNIL'ın uygun görüşü sonrası düzenleyici bir işlemle bu konuda yetkilendirilebilirler. CNIL'ın uygun görüş bildirmemesi durumunda ise CE'nın görüşü alındıktan sonra bir kararnameyle bu izin verilebilir (md.15). Özel sektör bakımından ise CNIL'e yapılacak olan bildirim yeterli olacaktır. Bildiriminde kuruluş, kanunun icaplarına uyacağı taahhüdünde bulunur (md.16).

CNIL kayıtların tutulması sırasında uyulacak esaslara ilişkin birtakım kurallar yayınlamaktadır. Sözkonusu kurallar düzenleyici işlem niteliğindedir ve CE'nın yargı denetimi içindedir⁷⁰.

Kanuna göre kişiler hakkında bilgi toplanması sırasında

69 Langavant-Rouault, s.9.

70 CE, 12.3.1982, C.G.T. Rec.p.107.

bu kişilerin bilgilendirilmesi mecburiyeti vardır (md.27). Yani bu bilgilerin toplanmasından kişilerin haberdar olması öngörülmüştür. Özel sektör de serbest ticaret hürriyetinin bir sonucu olarak müşterilerine ait kayıtları serbestçe tutabilir. Ancak kişilerin bu kayıtlardan kendilerini sildirmek hakları saklıdır. Ayrıca toplanması ya da kullanılması yasak olan, doğru olmayan, eksik olan kendisiyle ilgili bilgilerin düzeltilmesini, eksikliklerinin tamamlanmasını, açıklığa kavuşturulmasını herkes talep edebilir.

Toplanması ve kullanılması mümkün olmayan bilgi kategorileri de ortaya koyulmuştur. Buna göre, kişilerin ırkî kökenlerini veya siyasi, felsefi ve dini inançlarını veya bir sendikaya mensubiyetlerini veya etnik özelliklerini (geleneklerini) dolaylı ya da dolaysız ortaya koyan kişisel verileri, açık rızası hariç enformatik hafızaya koymak ve muhafaza etmek yasaktır (md.31). Kamu yararı gereklerinden dolayı CNIL'in uygun görüşü ya da teklifi üzerine CE kararıyla bu yasağın kaldırılması mümkündür.

Bununla birlikte kiliseler ve dini, felsefi, siyasi ya da sendikal nitelikli topluluklar üyelerinin ya da yazıştıkları kişilerin kayıtlarını tutabilirler (md.31/2).

Kişilerin kendileriyle ilgili olarak tutulan kayıtlara ulaşma hakkı da kanun tarafından güvence altına alınmıştır. Herkes kimliğini beyan ederek listesi kamuya açıklanmış olan otomatize edilmiş bilgi işlemlerin, kendisiyle ilgili gerçek bilgilere dayanıp dayanmadığını öğrenmek ve gerekirse bilgileri almak için bu muameleleri yapmakla görevli kuruluşa başvurmak hakkına sahiptir. Başvuru sahibi kendisiyle ilgili belgelere ulaşabilir ve CNIL tarafından tesbit edilerek Maliye bakanlığı tarafından onaylanan bir ücret karşılığında kopya alabilir (md.34-35).

Milli savunma ve devlet güvenliğine ilişkin fişler bakımından yukarıda ifade edilen ulaşma hakkı sınırlandırılmıştır. Böyle bir fişin sözkonusu olması durumunda ulaşım doğrudan değil dolaylı bir şekilde CNIL aracılığıyla olabilecektir⁷¹. Ulaşmak isteyen kişi CNIL'e başvurarak ve CNIL tarafından özel nitelikli belgeyi inceleyebilecek bir görevli (üyelerinden biri) tayin edilecektir. Belgeyi inceleyen görevli, milli savunma ve devlet güvenliğine zarar vermeyecek şekilde ilgiliyi bilgilendirecektir.

Kayıtlardan sorumlu memur, komisyona başvurarak taleplere verilecek olan cevaplar için gerekli süre konusunda bir karar alabilir. Ayrıca CNIL, sürekli olarak tekrarlanan, sistematik başvuruların, açıkça suistimal teşkil ettiğinin anlaşılması durumunda, bu taleplerin gözönünde bulundurulmaması ve cevap verilmemesi konusunda memura izin verebilir (md.35).

CNIL, her yıl cumhurbaşkanı ve parlamentoya sunulmak üzere bir rapor hazırlar ve bu rapor yayınlanır. Raporda komisyon tarafından o yıl yapılan çalışmalar ayrıntılarıyla yer alır (md.23).

Ayrıca kanunda CNIL'ın faaliyetlerini kolaylaştıracak her türlü tedbirin alındığı görülmektedir. Kişisel kayıtları tutmak durumunda olan kuruluşların komisyon faaliyetlerine yardımcı olması gerektiği belirtildikten sonra, bu görevini yerine getirmeyen, komisyon çalışmalarına engel olanlar için cezai hükümler de öngörülmüştür. Buna göre CNIL'ın çalışmalarına engel olmak 100.000 frank para cezası ve 1 yıl hapis cezası gerektiren bir suçtur. Çalışmalara engel olmak, yerinde yapılan bir denetleme işine karşı gelmek, komisyonun görevlileri

71 Langavant-Rouault, s.10.

tarafından istenen bilgilerin verilmesini reddetmek, bilgileri gizlemek veya yoketmek ya da yanlış bilgi vermek şeklinde olabilir (md.43).

B. Kişisel Olmayan Belgelere Ulaşma Hakkı

Kişilere bağlı olarak tutulan kayıtlar dışında idarenin elinde bulunan her türlü kişisel olmayan (non nominatif), bilgi ve belgeye ulaşma hakkı 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 sayılı kanunla güvence altına alınmıştır. Ulaşım hakkı herhangi bir sınırlama getirilmeden herkese (toute persone) tanınmıştır. İdari belgenin tanımlaması ise şu şekilde yapılmıştır (md.1); İdari belge olarak sayılmış olanlar, pozitif bir hakkın açıklanması ya da idari bir usulün tasvirini, görüşleri (CE'nin ve idare mahkemelerinin görüşleri hariç), yazılı şekilde alınan kararları ve öngörülerini, görsel ya da işitsel kayıtları, kişisel olmayan bilgisayar kayıtlarının değerlendirilmesini ihtiva eden, tüm dosya, rapor, etüd, özet rapor, tutanaklar, istatistikler, direktifler, yönergeler, sirküler, bakanlık cevapları ve notlarıdır. Ancak bir idari belgenin incelenmesi, bu belge hakkında bilgi alınması, sayılacak olan hususlara zarar verecekse belgenin incelenmesi engellenebilir; Yürütme gücüne ait olan sorumlu otoriteler ve hükümet görüşmelerine ait sırlara; Dış politika ve milli savunmaya ilişkin sırlara; paraya, kamu kredilerine, kamu ve devletin güvenliğine; tıbbi ve şahsi dosyalardaki özel hayata ait sırlara, endüstriyel ve ticari konulardaki sırlara, yetkili idareler tarafından yapılan mali ve gümrükle ilgili suç sayılan davranışlarla ilgili araştırmalara, genel olarak kanun tarafından korunan sırlara. Ulaşımın mümkün olamayacağı belge kategorileri Çonseil d'Etat tarafından genişletilmiştir. Mahkemenin kararlarına göre, İdarenin hazırlık çalışmalarına ilişkin, henüz kesinleşmemiş

işlemlerle ilgili belgelere⁷², Yargısal faaliyetle ilgili belgelere⁷³, Noter işlemleri⁷⁴ ve özel hukuk sözleşmelerine ait belgelere⁷⁵ idari belgelere ulaşma hakkı çerçevesinde ulaşılması mümkün değildir. Ayrıca idarenin elinde bulunmakta olan kayıtlardaki (fichiers) bilgilere ulaşılma istendiğinde genel olarak idari, belgelere ulaşımı düzenleyen usul değil daha önce açıklanmış bulunan kişisel kayıtlarla ilgili bilgilere ulaşmak için öngörülmüş bulunan usul kullanılmalıdır⁷⁶.

78-753 sayılı idari belgelere ulaşma hakkına ilişkin kanun, konuyla ilgili olarak çalışacak olan bir komisyon oluşumunu öngörmüştür (md.5); "İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu" (Commission d'Accès aux documents administratif (CADA). İsteddiği belgeyi elde etmekte bir güçlükle karşılaşan herkes

72 CE. 11.2.1983, Ministre de l'urbanisme et du logement c. Association "Atelier libre d'urbanisme de la region Lyonnaise, Rec.p.56, Ayrıca Bk. Laubadère, A. de-Venezia, J.C- Gaudemet, Y: Traité de Droit Administratif I, Paris 1988, s.558.

73 CE. 9.3.1983, Association S.O.S. Défense, Droit Administratif Périodique, no.137, Bk. Laubadère-Venezia-Goudemet, s.558, Leclercq-Chaminade, s.70-71; AJDA 1983, s.433.

74 9.2.1983, Bertin, Rec. p.53, Bk. Langavant-Rouault, s.12.

75 CE. 26.7.1985, Amadou Robert, Bk. AJDA 1985, s.742; Laubadère-Venezia-Goudemet, s.558.

76 Rhône bölgesinde ikamet etmekte olan M.Bertin, Jandarma birliği şefine başvurarak kendisi hakkında tutulan kayıtlara ulaşmak, incelemek istediğini belirtmiştir. Milli savunma başkanı sözkonusu talebe herhangi bir cevap vermeyerek telabi zımni olarak reddediyor. Bunun üzerine açılan davada ilk derece mahkemesi kendisi aleyhine karar veriyor ve temyiz başvurusu üzerine CE'de aynı yönde kararı onuyor. CE'ye göre, idare tarafından düzenli olarak tutulmakta olan kayıtlardaki (Fichiers) bilgilere, İdari belgelere ulaşma kanununa dayanılarak ulaşılamaz. Böyle bir belge sözkonusu olduğunda Bilgi İşlem, fişler ve hürriyetlere ilişkin kanunda öngörülen usul kullanılmalıdır. Yani bu bilgiye ancak CNIL aracılığıyla ulaşılması mümkündür. (CE. 19.5.1983, Bertin, Rec.p.208, Bk. Langavant-Rovault, s.13).

CADA'ya başvurabilecektir⁷⁷. Hatta birazdan da belirtileceği gibi, Belgeye ulaşma konusundaki talep idare tarafından reddedildiğinde, bu red kararına karşı yargı yoluna gitmeden önce CADA'ya başvuru zorunlu tutulmuştur⁷⁸. CADA, Kanun tarafından öngörülmüş olan çerçevede idari belgelere ulaşma hürriyetine saygı gösterilmesini sağlamak, özellikle bir idari belgeye ulaşma konusunda güçlüklerle karşılaşmış olan kişinin başvurusu üzerine görüşlerini açıklamak, idari otoritelere öğütler vermek, idari belgelere ulaşım konusunda düzenleyici işlemlerde, yasama metinlerinde yararlı değişikliklerin yapılmasını tavsiye etmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca komisyon CNIL'de olduğu üzere, kamuya açıklanan yıllık rapor hazırlar (md.5).

CADA'nın oluşumunun da bir kararnameyle ortaya koyulacağı kanun tarafından belirtilmiştir. Komisyonda yirmibir üye görev yapmaktadır. Bu üyelerden altı tanesi CE, Yargıtay (Cour de Cassation) ve Sayıştay (Cour des comptes) dan gelmektedir. Diğerleri ise iki senatör, iki milletvekili, üç Başbakanın temsilcisi, il genel meclisi ve belediye meclisinden gelen birer üye, yüksek öğrenimde görev yapan iki profesör, Arşiv hizmetinden gelen iki kişi, Fransız Dökümantasyonundan iki kişi ve Danıştay üyelerinden bir raportör⁷⁹.

İdari belgeye ulaşma usulü ise şu şekildedir; herşeyden önce idari belgeye ulaşmak üzere yetkili otoriteye başvurmak gerekecektir. Başvuruda istenilen idari belgelere ilişkin bilginin yer alması gerekir. Bu durum ilgili memurun belgeyi kolayca

77 Laubadère-Venezia-Goudemet, s.559.

78 Bk. Decret no. 88-465 du 28 Avril 1988 "Relative à la procédure d'accès aux documents administratifs" md. 2, Bk. Code Administratif, s.1644. Ayrıca Bk. CE. 19.2.1982, Dame Commoret, Rec. p.78.

79 Langavant- Rouault, s.12.

bulabilmesini, idarenin zaman kaybetmesini önlemeyi sağlayacaktır. Yani belgeyle ilgili referans bilgilerin eksiksiz olması gerekir. CADA ve CE, idareye çok açık olmayan talepleri reddetme imkanını vermektedir. Elbetteki referans bilgilerin gösterilmesi mecburiyeti, belgeye ulaşacak kişi bakımından güçlükler yaratmakla beraber⁸⁰, idarenin yükünü hafifletici bir etki de yapmaktadır⁸¹.

İdareye belgeye ulaşma konusunda yapılan başvuru olumlu karşılandığında, başvuru sahibi bu hakkını belgenin bulunduğu yerde inceleme ya da kopya almak suretiyle kullanır⁸². Başvurunun kabul edilmemesi (red) durumunda, idare red kararını yazılı ve gerekçeli bir şekilde tebliğ etmelidir (md.7). İdarenin yapılan başvuruya bir aydan daha fazla süre cevap vermeyerek sessiz kalması, başvurunun kabul edilmediği (zımnî red) anlamına gelecektir⁸³. Açık, yazılı red kararına veya zımnî red kararına karşı yargı yoluna gitmek isteyen kişi, öncelikle, red kararının kendisine tebliğ edildiği veya zımnî red için gerekli sürenin dolması tarihinden itibaren iki aylık bir süre içinde CADA'ya başvurmak zorundadır. CADA, kendisine yapılan başvurudan itibaren bir ay içinde yetkili idari otoriteye görüşünü bildirir. İlgilinin CADA'ya başvurusundan itibaren iki aylık süre sonunda idareden bir cevap alamaması, talebinin

80 "Fransa'da, başvuru sahibinin istediği belgenin adını belirtmesi zorunluluğu, genel mahiyetteki belgelere ilişkin bilgilerin talep edilmesi konusunda bir fren etkisi yapmaktadır". Güran, Hak Arama Özgürlüğü, s.32.

81 Lavessière, J: L'accès aux documents administratif, Information et Transparence Administratives, Presses Universitaires de France, s.24, Eken, Bilgi Edinme Hakkı, s.70'den naklen.

82 Laubadère-Venezia-Gaudemet, s.559; Langavant- Rouault, s.11. Yerinde inceleme ve kopya alınması belgeye zarar vermeyecekse mümkündür. Aksi takdirde talebin reddedilmesi gerekecektir. Kopya çıkartılması durumunda da masraflar talep sahibine ait olacaktır (md.4).

83 88-465 sayılı Kararname, md.2.

reddedildiği anlamına gelecektir⁸⁴. Bütün bu aşamalardan sonra ilgili kişi idari yargıda dava açma hakkını kullanacaktır. Burada hemen belirtmek gerekir ki, CADA'nın kendisine yapılan başvuru üzerine açıklamış bulunduğu görüş, iptal davasına konu olabilecek bir işlem niteliğinde değildir⁸⁵. Komisyonun olumsuz görüşünden sonra idare, elinde bulundurduğu belgeden yararlanılmasını engelliyorsa dava idareye karşı açılacaktır.

84 88-465 sayılı Kararname, md.2.

85 CE. 27.4.1983, Daniel Zanone, Leclercq-Chaminade, s.72.

Sonuç:

"İdari belgelere ulaşma hakkı", idare karşısında zayıf durumda bulunan gerçek ve tüzel kişilerin korunmasına, güvence içinde bulunmalarına hizmet eden bir kavramdır. Bu hakkın kullanımı sonucunda idarenin kapalı, ürküten yapısı yokolmakta, saydam, demokratik idarenin yolları açılmaktadır.

Görüldüğü üzere birçok ülkede idari belgelere ulaşma hakkı çeşitli şekillerde düzenlenmiştir. Kimi ülkeler idari usul kanunu çerçevesinde, kimi özel durumlar için öngörülen düzenlemeler içinde kimisi de genel idari belgelere ulaşma kanunu çerçevesinde konuyu düzenlemiştir. Ülkemiz bakımından maalesef, konuyla ilgili olarak söyleyecek fazla birşey yoktur. Sadece birkaç resmi sicille ilgili olarak, bu sicillere ulaşımın mümkün olduğunu ifade eden düzenleme sözkonusudur. Bunların da idari belgelere ulaşım konusunda bir esas, usul getirmiş olduğu söylenemez. İdari belgelere ulaşım hakkının, genel bir düzenlemeye konu olarak, bir hak şeklinde ortaya konması demokratik, saydam idareyi gerçekleştirmek adına en büyük adım olacaktır.