

Hukukun Hâkim Kılınmasının Bir Gereği Olarak İdarî Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hürriyeti

Adnan Küçük

Yrd. Doç. Dr. | Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Öz

Çağdaş ileri demokrasilerde temel kavramların başında hukuk devleti gelmektedir. Hukuk devleti, devletin her türlü işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlılığının sağlanması yoluyla devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların ve adaletin hâkim olmasını ve vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulunmasını gerekli kılar. Hukuk devleti ile hiçbir denetim ve sınırlamayı kabul etmeyen “mutlak güç” kavramları, birbirlerini dışlayan kavramlardır. Hukuk devleti ile devlet iktidarının, içeriğini insan haklarının teminat altına alındığı hukuk kuralları vasıtasıyla sınırlandırılması amaçlanır. Her ne kadar bazı anayasalarda ve kanunlarda insan hakları ve hukuk devleti ile uyumlu hükümler yer almakta ise de, uygulamalar farklı yönde olabilmektedir. Bu vesileyle hukuk devleti açısından, hukuk devletini kuran kuralların fiilen hâkim kılınması da hayati derecede önem arz etmektedir. Bunu sağlamanın yollarından bir kısmı da şeffaflık ve bilgi edinme hakkının mevcut olmasıdır. Hukuk devletini hayata geçirebilmek için yönetimin işlem ve eylemlerinin başta yargısal denetim yolu olmak üzere çeşitli denetim yolları ile denetlenebilmesi zorunluluk arz etmektedir. Bunu sağlamanın en önemli şartı şeffaflık ve bilgi edinme hakkının sağlanmasıdır. Aksi halde insan hakları temelli hukukun hâkim kılındığı bir hukuk devletinin ortaya çıkması mümkün değildir.

Anahtar Kelimeler: Hukuk Devleti, Devletin Hukuku, Şeffaflık, Bilgi Edinme Hakkı, Yolsuzluk, Devlet Sırrı

Administrative Transparency and the Liberty to Obtain Information as Requirements to Make Rule of Law Supreme

Abstract

Rule of law is among the leading fundamental concepts of contemporary established democracies. Rule of law makes a prerequisite situation that the state is to remain within a legal framework; to be dependent on law; and that codes and justice prevail before arbitrary acts via binding all procedures and actions of the state with legal codes. Rule of law and the term of “absolute power” which does not recognize any checks and limitations are exclusive concepts. Rule of law aims to limit the state power through the rules which secure human rights. Even though there might have been some codes in accordance with human rights and rule of law in some constitutions, practice might be contrary. Thus, with regards to rule of law, making the statutes in rule of law practically supreme is essentially important. Transparency and the right to obtain information are among the primary ways of providing that. To realize rule of law, control of the procedures and actions of the government by various mechanisms such as judicial control is a requirement. The most crucial condition of assuring control is transparency and guaranteeing the right to obtain information. Otherwise, it would not be possible to establish rule of law based on human rights.

Key Words: Rule of law, Law of state, Transparency, Right to obtain information, Unlawful acts, State Secret

Giriş

Eskiden olduğu gibi günümüzde de, şeffaflık ve demokrasi kültürünün zayıf olduğu devletler yolsuzluk ve hukuksuzluk girdabının içinde kıvranıp durmaktadırlar. Bu durum, günümüzde gelişen bilgi-iletişim imkânları ve teknolojileri ile etkileşim sayesinde daha görülebilir hale gelmiştir. Çoğu ke-reler, devletin üstün iktidarı, ya kişilerin haklarının ihlal edilmesinin aracı haline gelmekte ya da devletin imkânları çeşitli haksız menfaat edinmelerinin aracı haline getirilmektedir. Devletin bu tür olumsuzlukların aracı haline getirilmesinin önlenmesi, bazı kişilerin devletin bir ajanı olmak sıfatından faydalanarak diğer kişilere idari tasarruflar vasıtasıyla zarar vermesi ya da bu imkânları haksız bir şekilde kendi menfaatleri lehine kullanmalarının önlenmesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Bu tür kamusal ihlallerin giderilmesine yönelik olarak, genellikle hukuk devleti, yönetimde şeffaflık ve bilgi edinme hakkı bütünlüğü içinde devletin hukukla kayıtlanarak, bireylerin teminat altına alınması yönünde çabalar gün geçtikçe daha da hissedilir bir şekilde gelişmektedir. Amaç, devlet iktidarının, hukukla kayıt altına alınarak, devlet menşeli haksızlık, hukuksuzluk ve yolsuzlukların önlenmesi, adaletin tesis edilmesidir.

Bu makalede, bahsi geçen amaçların tahakkuk edebilmesi için, devletin hukukî mecraya çekilmesi, hukukla kayıtlanmasının sağlanması açısından yönetimde şeffaflık ve bilgi edinme hakkının yerine getirdiği işlevlere değinilecektir.

1. Hukuk Devleti Hukukun Hâkim Kılınması

Hukuk devleti ile hukukun hâkim kılınması, birbiri ile yakından ilişkili kavramlardır. Hukukun hâkim kılınması, hukuk devletinin nihai amaçlarından birini teşkil eder. Hukuk devletinden amaç, devletin bütün işlem ve fiillerinde hukukun hâkim kılınmasıdır. Anayasa ve kanunlarda hukuk normları mevcut olmakla birlikte, Devletin tasarruflarında keyfilik söz konusu ise, hak ve hürriyetler teminattan yoksun ise, orada belki *metin üzerinde* bir hukukun hâkim kılınmasından söz edilebilse de gerçekte insan hakları temeline dayalı bir *hukuk devleti* ve onun nihai amacını teşkil eden hukukun hâkimiyetinden bahsedebilmek kabil değildir¹.

Bu vesileyle hukuk devletinde şekli gerekler kadar normların içeriği de önem arz etmektedir. Yani hâkim olması arzu edilen hukuk herhangi bir hukuk-norm değil, içerik itibarıyla belli bir niteliğe sahip olan hukuktur. Hukuk

1 Hüseyin Hatemi, "Hukukun Üstünlüğü", *İslami Araştırmalar D.*, C. 14, S. 2, Yıl 2001, s. 207.

devleti, salt şekli bir kavram olmayıp, bu şekli gerekliliklerin yanında, ilave olarak, bir de normların belli bir maddi içeriğe sahip olması, bazı maddi ve amaçsal gerekliliklerin de bulunması gerekmektedir². Bu çerçevede “hukuk devleti” ile “kanun devleti” kavramları arasındaki farklılık gündeme gelmektedir.

Kanun devleti, kısaca kanunu olan devlet şeklinde de ifade olunabilir. “Kanun Devleti”nde de, pozitif olarak konmuş ve devletin yaptırım gücü ile desteklenmiş kurallar sistemi anlamında bir “hukuk” vardır. Fakat böylesi bir hukuk, devleti sınırlama yerine sadece mevcut iktidara kanunilik-meşruiyet kazandırma amacını taşıyan, hak, hürriyet ve adalet gibi evrensel ideallerle pek ilgisi bulunmayan kanunlar bütünü niteliğinde de olabilir³. Bir ülkede, Anayasa olabilir, metin üzerinde anayasanın üstünlüğü ilkesi bulunabilir, idari işlemler yargı organlarının denetiminde olabilir. Fakat bütün bunlar, o ülkede “hukuk devleti”nin varlığı için yeterli değildir⁴. Çünkü çoğu kereler kanunlar da keyfi hükümler içerebilmekte, temel hak ve hürriyetleri ihlal edici idari ya da kanunî tasarrufların bizzat kaynağını oluşturabilmektedir. Kanun devleti ilkesinin benimsendiği bir ülkede, devlet, kendisinin keyfi bir şekilde belirleyeceği gerekçelerin bir sonucu olarak, çok kolaycı bir şekilde, kanuni düzenlemeler kılıfı altında birçok haksız tasarruflarını meşrulaştırabilir⁵. Kanun devletinde gerçekleştirilen tasarrufların hukuki olduğu yönündeki bir iddianın haklılaşması, ancak “hukuk devleti”nin “kanun devleti”ne indirildiği durumlarda söz konusu olabilir.

Hukuk devleti, devletin her türlü işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlılığının sağlanması yoluyla devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların ve adaletin hâkim olmasını ve vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulunmasını gerekli kılar. Hukuk devleti ile hiçbir denetim ve sınırlamayı kabul etmeyen “mutlak güç” kavramları, karşılıklı olarak birbirlerini dışlayan kavramlardır⁶. Hukuk devleti, en yalın ifadeyle “hukukla sınırlanmış devlet” olarak tanımlanabilir⁷. Hukuk devleti idesi, adı açıkça ifade olunmamış olsa da, ilk çağlardan bu yana mevcudiyetini sürdürmekte olan bir ide olarak, devletin icabı halde ceberut boyutuna ulaşabilecek olan iktidarının sınırlandırılması yönündeki ihtiyaç ve zorunluluktan kaynaklanmaktadır⁸. Hukuk devleti, kamu gücünün, sadece

2 *İbid.*, s. 28, 207.

3 Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 3. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999, s. 62-63.

4 Hüseyin Hatemi, *Hukuk Devleti Öğretisi*, İşaret y., İstanbul, 1989, s. 25.

5 Doğan Özlem, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu Batı D.*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01, s. 14.

6 Zühtü Arslan, “Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı”, *Doğu Batı D.*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01, s. 79.

7 Özlem, *agm.*, s. 13.

8 *İbid.*, s. 13.

şekli olarak dizginlenmesini değil, aynı zamanda maddi açıdan bir takım temel değerlere bağlı kılınmasını da gerekli kılar. Hukuk devleti, “hukukun ne olması gerektiği hakkında ve kanunların, kendisine uygun olması için, hangi genel niteliklere sahip olması gerektiği konusunda” ilkeler ortaya koyan bir doktrindir⁹.

Hukuk devletini doğru okumada bilinmesi gereken “kanun devleti”-“hukuk devleti” ayrımına denk düşen bir başka ayrım da, “şekli hukuk devleti” ve “maddi hukuk devleti” ayrımıdır. Creifelds’in Hukuk Sözlüğü’nde “Hukuk Devleti”nin maddi ve şekli anlamları birbirlerinden ayrılmaktadır¹⁰. Bir ülkede hukuk devletinin şekli gereklerinin mevcudiyeti, tek başına o ülkede maddi hukuk devleti ilkesinin cari olduğunun göstergesi olamaz. Bunun için, cari olan hukukun esasen hak ve hürriyetlerin teminat altına alınması temeline dayanması ve o ülkede yaşayan toplum içinde adaletin gerçekten yürürlükte olması gerekir¹¹. Şekli hukuk devleti, hukukun içerik itibariyle ne olması gerektiğine ilişkin sorunlarla pek ilgilenmezken; maddi hukuk devleti, hukukun içeriği itibariyle etik değerlere ve insan hakları, adalet gibi kavramlara göre teste tabi tutulmasını öngörmektedir¹². Buna göre bir devlette, yapısal olarak, kuvvetler ayrılığı, mahkemelerin bağımsızlığı ve yönetimin yargısal denetimi vb. sair şekli gerekler ve ilkeler mevcut ise, o devlet, şekli açıdan bir hukuk devletidir¹³.

Maddi hukuk devleti, hukukun belli bir nitelik ve içeriğe sahip olmasını lüzumlu kılar. Maddi hukuk devletinin iki gereğinden bahsedilebilir: Adalet ve temel hak ve hürriyetler. Creifelds Sözlüğü’nde, maddi hukuk devletinin “Adalet Devleti” olduğu belirtilir¹⁴. Burada kastedilen adalet, kanuni adalet değil, genel anlamda herkese hakkının teslim edilmesine ve haksızlıkların telafi edilmesine hizmet eden maddi adalettir. Kanuni adalet ile maddi adalet her zaman örtüşmeyebilir¹⁵.

Maddi hukuk devletinin ilk ödevi; Devletten de önce bireyin sahip olduğu insanlık değerini tanımak, korumak ve teminat altına almaktır. Hukuk devletinin temel amacı, kişileri devletin üstün gücüne karşı korumaktır. Bunun te-

9 Friedrich A. von Hayek, *The Political Ideal of the Rule of Law*, National Bank of Egypt, Cairo, 1955, s. 33’den aktaran, Arslan, agm., s. 79-80.

10 Aktaran: Hatemi, *Hukuk Devleti Öğretisi*, s. 28.

11 *İbid.*, s. 25.

12 *İbid.*, s. 19-21; Hayrettin Ökçesiz, “Hukuk Devleti Olgusu”, *Hukuk Devleti*, Der. Hayrettin Ökçesiz, Afa y., İstanbul, 1998, s. 47.

13 Hayrettin Ökçesiz, “Hukuk Devleti Olgusu”, *HFSA*, S. 3, İstanbul, 1996, s. 140; Fazıl Hüsnü Erdem, “Hukuk Devleti ve 1982 Anayasası”, *Liberal Düşünce D.*, C. 4, S. 16, Güz-1999, <http://www.liberal.org.tr/sayfa/liberal-dusunce-sayi-16-guz-1999-anayasa-tartismalari,289.php> (ET.: 10.04.2017).

14 Hatemi, *Hukuk Devleti Öğretisi*, s. 28.

15 *İbid.*, s. 28 vd.

min edilmesi için temel aldığı unsur, hak ve hürriyetlerdir. Kişiler, kamunun gücüne karşı hak ve hürriyetler kalkanı ile korunur. Bu ise, devletin iktidar alanının kişi hak ve hürriyetleri ile tehdit edilmesini, devletin onlara saygılı olmasını temin eder. Çünkü hukuk devletinde, birey toplumsal örgütlenmenin temel unsuru olarak kabul olunur ve korunur.

Hukuk devletinin temel amacı, adil hukuk kurallarının metinde kalması, devletin her türlü faaliyetlerine hâkim kılınmasıdır. Bir kanun ya da anayasa çok mükemmel olabilir, ama bu kurallar uygulanmıyorsa, devletin faaliyetlerine hâkim kılınmıyorsa, artık orada hukuk devletinin varlığından bahsetmeye imkân yoktur. İşte burada, maddi olarak insan haklarını korumaya ve hayata geçirmeye elverişli olan hukuk normlarının metin üzerinde kalmaması, hukuk devleti ve hukukun hâkim kılınması ilkesinin gerçekten hayata aktarılabilmesi, şekli hukuk devletinin mevcudiyetini lüzumlu kılmaktadır. Şekli hukuk devleti, maddi hukuk devletinin gerçekleşmesine araçlık işlevini yerine getirmediği müddetçe, temeli adalet ve insan hakları olan hukuk devletinin varlığından bahsedilemez.

Dolayısıyla, modern hukuk devletinin karakteristik özelliğini, devletin sahip olduğu muazzam kudretin, birey hak ve hürriyetleri adına ve bunlar lehine sınırlandırılması, zulmeden/edebilecek olan devletten adil devlete geçişin sağlanabilmesi oluşturmaktadır. Hukukun hâkim kılınabilmesi ve devletin tecavüz edebilir iktidarının zulüm etme boyutuna varmak s603uretiyle bireylerin zarar görmesinin önlenmesi, hukuk devletinin şekli gerekleri ile bunları bütünlükten bir takım evrensel ilkelerin varlığını gerekli kılmaktadır.

2. Devletin Hukukla Bağlılığının Sağlanması için Gerekli Denetim

Devletin üstün iktidarının hukukla kayıt altına alınması, her türlü işlem ve eylemlerinin hukuka bağlı kılınmasını, bunların hukuki çerçevede denetime tabi kılınmasını lüzumlu kılmaktadır. Denetimsiz devlet ve güç, her an tecavüz edebilir, korunması gerekli hak ve değerlere zarar verebilir. Bu vesileyle, hukuk devleti, üstün iktidarın her türlü işlem ve eylemlerinin hukukî sınırlar içinde kalmasını, bu amaca matuf olarak sıkı bir şekilde denetime bağlı kılınmasını zaruri kılmaktadır. İdarenin denetlenmesinin amacı ve nedeni kamu hizmet ve faaliyetlerinin toplumun ihtiyaçlarına ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini temin etmektir. İdareyi denetlemeye yönelik faaliyetler, genellikle kamu görevlilerinin davranışlarını kanunlarla öngörülen ilke ve kurallara uydurma amacını taşımaktadır.

İdare hukuku içinde, idarenin her türlü tasarruflarının denetlenebilmesi olgusu her zaman en önemli ve tartışılan konuların başında gelmiştir. İdarenin denetlenmesi faaliyeti çeşitli şekillerde ve değişik kuruluşlar tarafından yerine getirilir. Bu mekanizmalar, denetimi yürüten organlara göre, “siyasi denetim”, “idari denetim”, “yargısal denetim”, “kamuoyu denetimi” ve “ombudsman denetimi” şeklinde sıralanabilir¹⁶.

Siyasi denetim, siyasi organların kamu yönetimi üstünde uyguladığı bir denetim türüdür¹⁷. *İdarî denetim*, hiyerarşik olarak kamu yönetiminin kendi içinde (hiyerarşik denetim), vesayet olarak da bir başka kurum tarafından (vesayet denetimi) yürütülen bir denetim şeklidir. *Kamuoyu denetimi* yoluyla, kamu yönetimi ile ilgili sorunların gündeme taşınarak kamuoyu oluşturulması ve yönetimin bu sorunlarla ilgili olarak harekete geçirilmesini amaçlar¹⁸. *Ombudsman denetimi*, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikayetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunar.¹⁹ *Yargısal denetim*, yürütmenin, anayasa ve kanunlar tarafından tanınan yetkilerin sınırlarını aşmış olduklarının bağımsız mahkemeler tarafından kontrolünü ifade eder. Hukuk devleti ilkesini benimsemiş tüm siyasi sistemler, bu ilkenin bir gereği olarak, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin temel amacı, halkın idare karşısında korunmasıdır²⁰.

Bazı ülkelerde hukuk devleti ilkesini ihlal pahasına bazı idarî tasarruflar denetim dışına çıkarılabilmektedir. Hukukun hâkim kılınması, ancak etkili bir yargı denetimi ile mümkün olduğu için, bazı idari işlem ve eylemlerin yargı denetimi dışına çıkarılması, hukuk devleti ve hukukun hâkim kılınması ilkelerine aykırılık teşkil etmekte ve hak arama hürriyetini engellemektedir. Hukuk devleti ve yargı denetimi açısından bireylerle ilgili olarak en önemli noktayı, “hak arama hürriyeti” oluşturmaktadır. İdarî yargı denetimini kabul etmiş hukuk sistemlerinin hemen hepsinde, bir yandan idari faaliyetlerin yoğun bir yargısal denetime tabi kılınması kabul edilirken, diğer yandan da hak arama hürriyeti bakımından, kişilerin idareye karşı sahip oldukları haklar, en etkin bir şekilde yargısal denetim yoluyla korunmaya çalışılır.

16 Bilal Eryılmaz, “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu (14-15 Nisan 1994)*, İzmir, 1994, s. 164.

17 Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s. 303; Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, s. 164.

18 Eryılmaz, Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, s. 164-165.

19 Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 309

20 *İbid.*, s. 302, 303, 309, 311, 316.

3. Hukukun Hâkim Kılınması ile Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hürriyeti İlişkisi

Hukuk devleti ilkesinin maddi ve şekli gerekleri mevcut olmaksızın hukuk devletinin gerçekleşmesi kabil görünmemektedir. Bütün bu gerekler mevcut olsa bile, şayet şeffaflık ve *bilgi edinme hakkı* yoksa hukuk devletinin gerçekleşmesi ve hukukun hâkim kılınabilmesi mümkün görünmemektedir. Daha somut bir ifadeyle, “yargılamanın bir mahkeme tarafından yapılması”, mahkemelerin “başka bir kişi veya organdan emir almaması ve tarafların ve özellikle yürütme organının etki alanının dışında olması şeklinde “bağımsız” olması ve âdil yargılanma hakkının gereklerinin adaletin gerçekleşmesine hizmet edebilmesi, ancak şeffaflık ve bilgi edinme hakkın varlığı ile mümkündür. Çünkü hak arama hürriyetinin mümkün kılınabilmesi, kişilerin haklarının ihlal olunduğu konusunda bilgi sahibi olmasına endekslidir. Hakkının ihlal olduğunu bilmeyen kişi, yargısal denetimi işletmek için gerekli faaliyete geçemez. Hatta sair denetim mekanizmalarının etkinliği de bu hakkın tanınması ve işlerliği ile doğrudan ilişkilidir²¹. Özellikle, “ticari sır” ya da “devlet sırrı” kapsamında siyasi ve idari denetim organlarından gizlenecek her bir bilgi-belge denetimin müspet netice doğurmasına mani oluşturucu setleri oluşturacaktır. Hakkın aranabilmesi, hukuki ihlalin giderilebilmesi, kişilerin, idarenin elinde mevcut her türlü bilgi ve belgelerin tamamına ulaşabilmesini zorunlu kılmaktadır. Şayet idare, hem davalı olacak, hem de elindeki dosyanın içinden sadece kendi seçtikleri bilgileri verecekse, bundan ötesini veremeyecekse; o davada eşitlik ve adaleti sağlamak, ihlali giderebilmek mümkün olamaz.

4. Yönetimde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hürriyeti

4.1. Yönetimde Şeffaflık

20. yüzyılın ikinci yarısında, yönetimde olumsuzlukların artması ve geleneksel idari sistemin tartışılmaya başlaması ile birlikte şeffaflık kavramı da belirgin bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu kavramın ortaya çıkmasında, eğitim düzeyi ile düşünce ve anlayışlara ilişkin olarak meydana gelen gelişmelerin yanında, iletişim araçları ve yeni bilgi tekniklerinin gelişmesinin de önemli katkısı olmuştur. Şeffaflığın güncelleşmesinde, demokratik gelişmeler kapsamında halkın hassasiyetlerinin artması, kamu iktidarının suistimalleri sebebiyle ortaya çıkan tartışmalar neticesinde, devletin hukuki mecraya çekilmesine yönelik olarak halkın daha etkin rol alma yö-

²¹ *İbid.*, s. 322.

nündeki eğilimlerinin de etkisi olmuştur. Yönetimde şeffaflık, demokrasinin idareye yansıyan boyutunu ve halkın kamu yönetimi karşısındaki hassasiyet düzeyini ifade etmektedir. Şeffaflığın temel amaçlarından en başta geleni, yöneten-halk ilişkilerinin yeniden tanzim edilerek yönetimin demokratikleştirilmesi ve hukukun hâkim kılınmasıdır. Yönetimde şeffaflık, halkın edilgen konumda olduğu tek taraflı emretme ve etkileme mantığına dayalı geleneksel idare anlayışı yerine, iki taraflı ve halkın egemenliğine dayalı olarak işleyen bir modeli ortaya çıkarmaktadır²². Bürokratik kişiliğin özelliklerinden bazılarını esaslı bir şekilde tartışma ortamına getiren şeffaflık düşüncesi, aynı zamanda faaliyetlerini toplumun gözü önünde gerçekleştiren ve toplumla bütünleşen yeni bir yönetimin oluşumunu zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, bu düşünce, şeffaf bir düzeni ortaya koymak istese de, gerçek kapsamı, karmaşık işleri düzenlemeyi, gizli kalmış muhtemel hukuk dışı tasarrufları açığa çıkarmayı ve bunların doğrusunu gösteren açıklamaların yapılmasını da ihtiva etmektedir²³.

Şeffaflık yönündeki değişimi ifade etmek için genellikle “camekân”, “şeffaf yönetim”, “saydam yönetim”, “idari demokrasi”, “yönetimde açıklık”, “açık yönetim” ve “günüşığında yönetim” gibi çeşitli kavramlar kullanılmaktadır²⁴. Şeffaflıkta açıklık ve alenilik esastır. Yani bir şeyin gizli olmaması; açık ve aşikâr bir şekilde göz önünde ve meydana olmasıdır. Yönetimde şeffaflık, yönetimin gerçekleştirdiği her türlü işlem ve eylemlerin halkın gözünün önünde, gözetim ve denetimine açık olmasıdır; herkesin, idarece gerçekleştirilen her türlü tasarrufları görebilmesi ve bilebilmesinin sağlanmasını ifade eder²⁵. Yönetimde şeffaflığın olmadığı mahallerde her türlü kirlilikler, karanlık ilişkiler, yolsuzluk ve yozlaşmalar türeyecektir. İşte idarî şeffaflığın ışık ve aydınlığı, kamusal kaynaklı her türlü kirlenme ve yozlaşmalara karşı koruyucu ve yok edici bir etkiye sahip bulunmaktadır²⁶. Yönetimde şeffaflık aynı zamanda ve daha derinlemesine, yönetimin kendini tanııtma ilkesine uymasındır. Çok uzun süre gizliliklerini saklamaya muktedir olamayan yönetim, kendisini “camekân” haline dönüştürerek, faaliyetlerini “gün ışığında” uygulamak zorundadır²⁷.

Yönetimde şeffaflığın gerekleri şu şekilde sıralanabilir:

22 Eryılmaz, Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, s. 166.

23 Jacques Chevallier, “Yönetimde Açıklık”, çev.: Musa Eken, www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/rant, (ET: 10.02.2005).

24 Sait Güran, “Yönetimde Açıklık”, *İdare Hukuku ve İlimleri D., Vakur Versani’ya Armağan*, S. 1-3, Yıl 1985, s. 101-102; İl Han Özay, *Günüşığında Yönetim*, Alfa y., İstanbul, 1996s. 14-15; Remzi Fındıklı, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, *Türk İdare D.*, Yıl 68, S. 412, Eylül 1996, s. 103; Eryılmaz, Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, s. 165.

25 Sait Güran, “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, *Anayasa Yargısı*, S. 9, Yıl 1993, s. 38.

26 Özay, *Günüşığında Yönetim*, s. 15; Fındıklı, Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim, s. 104.

27 Chevallier, agm.

(1) *İdarenin karar alma mekanizmalarının belli bir şekil ve usule bağlanmış olması.* Burada benimsenen usullerle, sadece belli idari kararlar için değil, bütün idari kararlar için, usul ve şekiller belirlenmektedir. İdarenin gerçekleştireceği her türlü işlemlerin ne şekilde yapılacağı bu şekilde usulî kurallara bağlanır. Ayrıca, idarenin işlem ve eylemleri gerçekleştirirken uymak durumunda oldukları bu usulî kuralların herkes tarafından bilinebilir olmaları da gerekir²⁸. İdarî usul, idarî işlemlerin yapılışına ilişkin kurallar bütünüdür. İdarî usulün amacı, idarenin kamu yararını hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukukî şartların sağlanması ve idarî işlemlerin tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle kamu hizmetinden yararlananların hak ve menfaatlerinin teminat altına alınmasıdır. Usul, yapılacak idarî işlemlerin, yapılması sürecinde uyulması zorunlu kuralları içerdiği için, şahsi değil, genel ve objektiftir. Usulî kurallar, idarenin hareketlerini tehdit ederken, kişiler için de usulî belirginlik, idarenin keyfiliklerine karşı teminat oluşturur.

(2) *Bilgi edinme hakkı.* Bilgi ve belgelere ulaşma, kişiler için hak iken, şeffaflık ilkesi idare için yükümlülüktür. İdaredeki bilgi ve belgelere ilişkin şeffaflık, bilgi edinme hakkının kaynağını oluşturur. Yönetimde şeffaflık ilkesi gereği, idarenin bilgi verme ödevi, kamu görevlilerinin dışarıya bilgi vermemelerini yasaklayan hukuki metinlerin kaldırılmasını lüzumlu kılar²⁹. Yönetimde şeffaflık kapsamında kararları alma mekanizmasının ve bu konuda izlenecek yolun belli usullere bağlanmış olması, devlet iktidarının dizginlenerek hukuki mecraya çekilebilmesi ve hukukun hâkim kılınabilmesi için tek başına yeterli değildir. Buna ilaveten, bir de bilgi edinme hakkının sağlanması gerekmektedir³⁰.

(3) *İdarenin karar alma süreçlerinin halka açık olması.* Şeffaf bir yönetimde, idarenin alacağı kararlar halkın görüş ve önerilerine açıktır. İdarenin işleyişinin demokratik olabilmesi ve halkın devlet iktidarını dizginleyebilmesi için, hukuki düzeyde bireylerin idarenin karar alma sürecine katılarak onu etkileyebilme imkânına kavuşturulmaları gereklidir³¹. Bu sistemde, idare tarafından alınan kararlar tek yanlı olmayıp karşılıklı tartışmalarla ortaya çıkmakta ve bireyler salt siyasi anlamda değil teknik olarak da kendi kendilerini yönet-

28 Fındıklı, Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim, s. 106.

29 Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 231.

30 Aynı durum, "İdari Belgelere Ulaşma" ve "İdari İşlemlerin Gerekçelendirilmesi" şeklinde Fransa'da; "İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkı Kanunu" ile İtalya'da da düzenlenmiştir. Fındıklı, Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim, s. 106.

31 Özyay, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 14-15 ve dn 28.

mekte³², bu sayede, daha kararların alınması aşamasında hukuksuzlukların katılım yoluyla engellenebilmesi için gerekli imkân sağlanmaktadır.

Şeffaf yönetim, yönetimin aldığı kararların ve bunların sonuçlarının kamuoyu tarafından tartışılabilmesi, kapalı rejimlerde olduğu gibi kararların halka kapalı, karanlık ve gizlilik içinde oldu-bittiye getirilerek alınmaması, bu konuda halkın bilgilendirilmesi, aydınlatılması, görüşünün ortaya konulması ve bu şekilde halkın destek ve yardımının sağlanmasıdır. Şeffaf yönetim, aynı zamanda, esneklik, açıklık, tartışabilirlik ve demokratiklik şeklindeki esasların özümsemişi, yönetimin herkesin görüşüne, bilgisine ve denetimine açık olduğu, halkın yönetenlere hesap sorabildiği bir sistemdir³³. Demokratik hukuk devletinde, şeffaflık temeline dayalı bir yönetim, halkın katılım ve katkısından korkup çekinmez; bilakis alınan kararların daha sağlıklı ve etkili olmasının sağlanması için, kararlar, ilgililerle yapılan istişareler neticesinde alınır.

Yönetimde şeffaflık “İdarenin yerine getireceği her türlü tasarrufların hukuki düzenlemelerle belirli usule bağlandığı; kişilerin ilgi duyduğu ve idarenin elinde de mevcut olan devlet sırrı kapsamında değerlendirilmeyen her türlü bilgi ve belgelerin iletilmesini isteyebilme, idarenin karar oluşturma sürecinden haberdar olabilme ve bunların oluşumuna katılabilme ve etkileyebilme haklarını içeren bir ilkedir³⁴.

4.2. Yönetimde Şeffaflığı Lüzumlu Kılan Temel Unsurlar: Yolsuzlukların Önlenmesi ve Hukukun Hâkim Kılınması İhtiyacı.

Yolsuzluk, en kısa tanımıyla “kamusal gücün şahsi menfaat elde etmek için kullanılmasıdır”³⁵. Yolsuzlukların sebep olduğu ekonomik, sosyal ve siyasi tahribat sebebiyle halkın artan kaygıları, yolsuzluk karşıtı girişimlerde bulunma yönündeki teşebbüsleri tetiklemiştir. Yolsuzluğun olmadığı hemen hiçbir memleket mevcut değildir. Ama bazılarında çok yaygın, bazılarında ise daha az ya da çok az gerçekleşmektedir³⁶. Yolsuzluklardaki artışlar, pek çok ülkede ses getirecek bir halk tepkisine neden olmuştur. Onlarca ülkede gerçekleşen yolsuzluklar nedeniyle, büyük miktarlara ulaşan mali kaynaklar kamu görevlileri tarafından yanlış amaçlar için tahsis edilmiştir. Yolsuzluklar

32 *İbid.*, s. 14-15

33 Remzi Fındıklı, “Şeffaf Polislik”, *Türk İdare D.*, Yıl 65, S. 401, Aralık 1993, s. 452.

34 Bülent Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, 3. B. BDS y., İstanbul, 1994, s. 167.

35 Frank VOGL “Yolsuzlukları Yok Etmek”, çev.: Faruk Çakır, *Liberal Düşünce D.*, S. 20, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/20/04-frank-vogl-yolsuzluklari-yok-etmek.pdf> (ET.: 10.04.2017).

36 Transparency International'ın 2002 Yılı Yolsuzluk Algılama Endekslerine göre en temiz ülkeler (10 üzerinden derece alanlar). Finlandiya: 1. sıra, skoru: 9.7; Danimarka: 2. sıra, skoru: 9.5; Yeni Zelanda: 3. sıra, skoru: 9.5; İzlanda: 4. sıra, skoru: 9.4; İsveç: 5. sıra, skoru: 9.3. <http://www.saydamlik.org/turkce.html>, (ET.: 10.02.2005).

bir yandan serbest piyasa ekonomisinin sağlayacağı potansiyel faydaları yok ederken, diğer yandan da demokrasi ve hukuk devletini aşındırmak suretiyle zaafa uğratarak tehdit eder hale gelmiştir. Demokratik sistemin yerleşmiş olduğu birçok ülkede bile yolsuzluklarla ciddi anlamda mücadele edilmesi gerekliliği hissedilmektedir. Yolsuzluklar, genellikle, az gelişmiş ülkelerle, kapalılığın hâkim olduğu ve bir de değişim dönemini yaşayıp da daha henüz eski düzenin yerine hukuk devleti esasına dayalı yeni düzenin tam anlamıyla ikame edilemediği ülkelerde yaşanmaktadır³⁷. Türkiye de yolsuzluk konusunda çok kötü örnekler sergilemiş³⁸ ve bu konu üzerinde sıklıkla durulmuşur. Yozlaşma olaylarının artmasıyla birlikte, sair taleplerle birlikte “yönetimde şeffaflığın” gerçekleşmesi yönünde talepler de yaygın bir şekilde yükselmeye başlamıştır.

Her türlü yolsuzluk ve rüşvetin ortadan kaldırılmasının ya da azaltılmasının en etkin aracı, kamu yönetiminde şeffaflığın temin edilmesidir. Şeffaflığın olmadığı her yerde yolsuzluk, kirlenme, hukuk dışılık, toplumsal sarsıntı ve ahlakî çöküntüler kaçınılmazdır. Şeffaflık sayesinde, gizlilikler aşikâr hale gelecek, her türlü haksızlık ve hukuksuzlukların üzerindeki sınırlar perdesi dağılacaktır. Yolsuzlukların gün ışığına çıkmasıyla, onların kıyasıya eleştirilmesi sağlanacak, bu şekilde çeşitli denetim mekanizmalarının devreye girdirilmesinin zemini oluşacaktır. Yolsuzlukların önlenmesi ve hukukun hâkim kılınması için, yargısal denetim mekanizmasının sağlanması hayati derecede önem arz etmektedir. Yargısal denetimsiz bir şeffaflık çoğu kereler havanda su dövmeye benzer. Yönetimde şeffaflık, yargısal denetim mekanizmasını harekete geçirmenin zeminini oluşturabildiği, bu sayede açığa çıkan yolsuzluklar üzerine gidilebildiği, bu tasarrufları gerçekleştirenler yargı organları nezdinde gerekli cezalara çarptırıldıkları oranda hukukun hâkim kılınması açısından etkin bir işlevi yerine getirmiş olur. Şeffaflık olmaksızın hukuk devletinin yerleşmesi, hukukun hâkim kılınması kabil görünmemektedir. Kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde, kamu harcamalarının denetlenmesinde şeffaf ve âdil bir ortam oluşturulmadıkça ve hesap verilebilirlik temin edilmedikçe, yolsuzluklarla malûl olan sistem aynen devam edecektir. Önemli olan husus, yolsuzluk türü olayların tekrardan vukua gelmemesi için caydırıcı, şeffaf, hesap sorucu ve verici bir sistemin kurumsal ve hukuki olarak oturtulmasıdır.

37 VOGL, agm..

38 Transparency International'ın Yolsuzluk Algılama Endekslerinde Türkiye'nin yeri yıllardır bir utanç tablosu olmuştur. 168 ülke arasında yapılan endeks çalışmasına göre 2015 sonuçlarında, Türkiye 3 puanlık düşüşle 2014'te aldığı (45 puan) puanın da altında (42 puan) kaldı. Türkiye ülke sıralamasında, 2014 yılı Endeks'inde 64. sıradan 66. sıraya yükseldi. “Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2015 Yolsuzluk Algı Endeksini Açıkladı”, <http://www.seffaflik.org/2015-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/>, (ET.: 20.12.2016).

4.3. Şeffaflığın Sağladığı Bazı Faydalar

- Şeffaflık sayesinde, hukuk devletinin temel gereklerinden olan “kanunîlik” veya “kanunî idare” ilkesi gerçekleşerek idarenin fiil ve işlemlerinde hukuk kurallarının hâkim kılınması neticesinde bireysel menfaatler korunarak kamu yararı amacına daha kolay ulaşılabilir³⁹. Bu şekilde aynı durumdakiler için eşit teminatlar sağlanarak kişiye özel ve kayırmacı tasarrufların önü kesilir. İnsanlar, usulî kurallarla, idarenin neyi ne şekilde yapacağını, yaptığı şeyleri usulü dairesinde yapıp yapmadığını, bir usulî hata olup olmadığını, bir usulsüzlük söz konusuysa kendisinin takip edebileceği yolun ne olduğunu, usulsüzlüğün giderilmesi ya da gasp olan hakların iade olunması içi ne tür yollara başvurulacağını bilebilir. Usulî kurallardaki belirsizlik, dizginsiz-keyfi yönetim, keyfi devlet demektir. Keyfiliğin olduğu bir yerde ise, hukuk devletinin varlığından söz edilemez.

Kamusal menşeli yolsuzluk ve yozlaşmaların ortaya çıkmasında usulî belirsizliklerin ya da usullerin yanlış olarak belirlenmesinin katkıları çok büyüktür. Daha somut ifadeyle, mesela ihalelerin kamuya zarar vermeyecek şekilde, kimlere ne şekilde verileceği, teşvik kapsamında kimlere ne şekilde ve tarzda kredilerin aktarılacağı ve bunlara ilişkin şartların neler olduğu gibi hususlar, kamunun menfaatlerini koruyucu şekilde açık ve belirgin bir şekilde belirlenmemesi durumunda, ihalelerde ve kredilerin verilmesinde devlet hazinesinin soyulmasının önünü aralayacaktır. Birileri çıkıp “verdimse ben verdim, yaptım ben yaptım sana ne?” diyebilecek; neticede bu söyledikleri ve yaptıkları yanına kâr kalacaktır.

- Yönetim kademelerinde karar alma konusunda yetkili ve sorumlu olan kişiler, alınacak kararlar ve yapılacak fiiller konusunda muhatap olacağı eleştiri ve sorgulamalar konusunda, yaptıkları tasarruflardan dolayı özellikle yargısal denetim sonunda hesap vermek durumunda kalacağını bildiği için, daha dikkatli, hassas ve titiz olmak isteyecekler; hesabını veremeyecekleri işlemleri yapmaktan imtina edeceklerdir.
- Şeffaf yönetim ile yönetimde tarafsızlık sağlanır, idarenin daha objektif hareket etmesi temin olunarak “kayırmacılık” şeklindeki eşitlik ilkesini yok eden hukuksuzluklar bertaraf edilmiş olunur.
- Şeffaflık bilgi toplumunun bir gereği olarak idarenin yapmış olduğu her türlü tasarrufları hakkında bilgi sahibi olunabilmesi ve edinilen bilgilerin kullanılması çerçevesinde görülen aksaklıkların kıyasıya eleştirilmesi olgusunu da tabî olarak beraberinde getirecektir.
- Yönetimde şeffaflıkla, idarenin gerçekleştirdiği bütün tasarruflar halkın bilgisi dâhilinde gerçekleşeceği için, her türlü yolsuzluk, usulsüzlük, yozlaşma ve kirlenmelerin önlenemesinin ya da en aza indirilmesinin hukuki zemini sağlanmış olacaktır. Yargısal denetimin ön şartını, denetime konu olan hukuksuzlukların bilinebilmesi oluşturmaktadır.

³⁹ Fındıklı, *Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim*, s. 106-107.

- İdare artık şeffaflık sayesinde daha dinamik olmak durumundadır. Eskiden rakipsiz, tekel olarak çalışan idare, bugün karşısında kendisini eleştiren, sorgulayan, denetleyen, hatta yargısal denetim neticesinde cezalandıran bir sistemin varlığı sebebiyle daha uyanık, daha dikkatli olarak hareket etmek durumunda⁴⁰ olacaktır.

5. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı kapsamında, bilgi ve belgelerin kaynağı iki türdür:

(1) *Devlet kaynaklı olanlar.* Buna bireylerin devlette bulunan bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkı denir. Bilgi edinmeye ilişkin kanunlar, idarede mevcut olan bilgi ve belgelerin edinilmesine ilişkin teminatlar sağlamaktadır. Genellikle bu teminatların kapsamına yasama ve yargıda mevcut bilgi ve belgelerin temin edilmesi dâhil değildir. Bu vesileyle burada devlette mevcut bilgi ve belgeler denince, idaredeki bilgi ve belgeler kastedilir.

(2) *Her türlü iletişim araçları ile ifade hürriyeti kapsamında kamusal alana aktarılan bilgi ve haberler.* Bireysel bilgi edinme hakkı, iletişim araçları açısından haberin kaynağına ulaşma imkânını sağlayan bir haktır⁴¹. İfade hürriyeti, bilgi edinme, düşünme ve düşünce hürriyetlerini tamamlayıcı ve besleyici bir işlev görür. Eğer ifade hürriyeti olmazsa, hür beyinlerin ürünlerinden sair bireyler ve toplum yararlanamaz. Düşüncelerin ifade edilmesi, düşüncelerini kamusal alana aktarmak isteyenler açısından “ifade hürriyeti”ni; sair kişiler açısından da “bilgi edinme hakkı”nı oluşturur. İfade hürriyeti kapsamında kamusal alana aktarılan bilgiler, sair kişi ve gruplarının bilgi edinme hakkının besleyici nitelikteki iki temel kaynağından birini oluşturur⁴². Kişiler, kamusal alana aktarılan bilgilere, bilgi edinme hakkını kullanarak ulaşırlar. İfade hürriyetinin olmadığı yerde bilgi edinme hakkından söz edilemez.

Bilgi edinme hakkı, her iki kaynaktan beslenen anlamı birlikte ihtiva etmektedir. Ben burada, bilgi edinme hakkının hukuk devleti ve şeffaflıkla ilgili olan birinci kaynağı ile alakalı olan kısmına değineceğim.

5.1. Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Genel Esaslar

Bilgi edinme hakkı, esas itibarıyla idarenin işlemleri, tutum ve davranışları hakkında kişilerin bilgilendirme ihtiyacından doğmuştur. Bilgi edinme hakkı, idarenin kararları, eylem ve işlemleri ile ilgili bilgi ve belgelerin elde edilmesi olgusudur⁴³. İnsanın kendisini ve çevresini ilgilendiren iktisadî, idarî,

40 Eryılmaz, *Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık*, s. 173.

41 Çetin Özek, “Kitle İletişim Özgürlüğü”, *İnsan Hakları*, 1. B., YKY., İstanbul, 2000, s. 165.

42 Fazlı Hüsnü Erdem, “Düşünce Özgürlüğü ve Demokrasi”, *Ankara Barosu D.*, Yıl 54, S. 1998/1, s. 14.

43 Musa Eken, “Bilgi Edinme Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı Muzaffer Sencer’e Armağan*, C. 17-18, Y. 1995-1996, s. 63.

siyasî, sosyal ve kültürel meseleler hakkında gerekli bilgi ve belgeleri elde etme hakkı; birey açısından “bilgi edinme hakkı” kapsamında idarede mevcut bilgi ve belgelere erişme yönünde talepte bulunma hakkını sağlarken, devlete de “yönetimde şeffaflık” ilkesi çerçevesinde “bilgi ve belgeleri verme yükümlülüğü” yükler. Bu hak, “şeffaf yönetim” sisteminin olmazsa olmaz ön-şartını oluşturmaktadır. Şeffaflık, bilgi edinme hakkı boyutu itibariyle, kişinin ilgi duyduğu ve idarenin elinde bulunan verilerin ya da devlet sırrı sayılmayan genel bilgilerin iletilmesini isteyebilme haklarını içeren bir ilkedir⁴⁴. Bireyler bu hak kapsamında, idarenin tek yanlı iradesiyle yapmış olduğu idarî tasarruflar vasıtasıyla hukuk düzeninde gerçekleştirdiği değişikliklerle, bunların niteliği ve sonuçları hakkında bilgi sahibi olabilmektedirler. 20. yüz yılın ikinci yarısında yaygın bir şekilde pozitif hukuka giren kanunlarla, şeffaflık kavramına yüklenen yeni anlam kapsamında, bilgi edinme olgusu, halkın idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma konusunda yönetime karşı kullanabileceği *kamusal bir hakka* dönüşmüştür⁴⁵. Gerçekleştirilen bu kanunî düzenlemelerle, yönetimin isteğine göre değişen bilgi verme politikaları karşısında, gerektiğinde yönetimden bilginin koparılarak alınmasını ifade eden “bilgi alma hakkı”na yer verilmiştir⁴⁶.

Bilgi, idarî kurum ve kuruluşlardaki kayıtlarda mevcut olan her türlü verilerdir. *Belge* ise, idarî kurum ve kuruluşlarda mevcut her türlü yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plân, film, fotoğraf, teyp ve videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarıdır. İdarî belgeler kavramının geniş anlamı olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Dayanağı ne olursa olsun, uygun bütün belgeleri içerir⁴⁷. İdari dosyalarda şeffaflık, idarî belgelere giriş hakkı, sadece yazılı belgeleri değil, idarenin elinde tuttuğu her türlü bilgi-belgeyi kapsamaktadır⁴⁸.

Bilgilenme bireyin şahsı ile sınırlı kalmamaktadır. Bilgi edinme hakkının, bir yönüyle, herkesin kendini ilgilendiren bilgilere ulaşma hakkını tanıyan bireysel bilgi edinmeyi, diğer yönüyle de halkı ilgilendiren bilgi ve haberlere ulaşabilmeyi teminat altına alan yönü mevcuttur. Çağımızda çoğulcu, uzlaşmacı ve dönüşümcü özellikleri bünyesinde barındıran demokratik sistemler-

44 Tanör, *age.*, s. 167.

45 *İbid.*, s. 63; Yıldırım, *agm.*, s. 227.

46 Chevallier, *agm.*

47 Patrick Patrick Goffaux, “Belçika’da İdari Şeffaflık ve İdari Davaların Açık Gerekçeleri”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 189-190; Yıldırım, *agm.*, s. 233-234.

48 Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi D.*, C. 46, S. 1-2, Yıl 1991, s. 807.

de, bireyin gerçekleri öğrenmesi, bilgilenmiş birey yanında, “bilgilenmiş toplum”un oluşturulması gereklilik haline gelmektedir⁴⁹. Bilgilenme, tercihlerin sağlıklı olmasını, çok yönlü bilgilenmeyi, toplumsal uzlaşmayı, demokratik denetlemeyi, bilinçli siyasi örgütlenmeyi, siyasi katılımı ve “çağdaş doğrudan demokrasi”yi sağlayan bir olgudur⁵⁰.

İdarî bilgi ve belgelerin kişilere verilmesi konusunda iki tür sistem bulunmaktadır:

(1) *Bilgi edinmeyi idarenin takdirine bırakan sistem*. Bu sisteme göre, yönetimde şeffaflık ve halkın idarenin işlem ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olmaları ve bu yolla idareyi denetleyebilmeleri idarenin takdirine bırakılmıştır. İdarede mevcut bilgilerden hangilerinin kişilere verileceğini hangilerinin verilmeyeceğini takdir yetkisi idareye aittir. Halkın, her ilgi duyduğu, hatta ilgili olduğu konuda, idarenin tutum ve davranışları konusunda idareden bilgi ve belgeleri isteyebilme hak ve hürriyeti mevcut değildir. Onlar sadece idarenin verdiği bilgi ve belgelerle yetinmek zorundadırlar. Bilgi vermenin idarenin takdirine bırakılmasıyla, yönetimde şeffaflık yerine gizliliğin hâkim kılınması amaçlanmaktadır⁵¹.

(2) *Bilgi edinmeyi bir hak olarak düzenleyen sistem*. Bu sistemde, yönetimde şeffaflık kapsamında bireylere verilecek bilgi ve belgelerin nelerden ibaret olduğu konusunda inisiyatif öncelikle yasama organındadır. İstisnaların nelerden ibaret olduğu hususu kanunda açıkça belirlenmekte ve bu kapsamda gizlenen bilgilerin kapsamı mümkün olduğu kadar dar tutulmaktadır. Yasama organının iradesinin ürünü olan kanunlarla çerçevesi çizilen bilgi edinme hakkının istisnaları konusunda idareye bir takdir yetkisi tanınması durumunda, bu yetki sınırsız değildir; yargısal denetime tabidir. Bu sistemi öngören kanuni düzenlemelerin demokratik hukuk devleti ile barışık bir işlevi yerine getirebilmesi için, şeffaflık ve bilgi edinme hakkı kapsamında idaredeki bilgi ve belgelerin verilmesi kural, gizlilik ise istisnadır.

Kişilerin idarî bilgi ve belgelere ulaşabilmeleri, ya “pasif şeffaflık” kapsamında bireyin idareye belli konularda bilgi edinmek için müracaat etmesi üzerine, idarenin talep konusu bilgi ve belgeleri vermesi şeklinde gerçekleşir; ya da “aktif şeffaflık” kapsamında, idarenin kendi inisiyatifini kullanarak kamuoyunu ilgilendiren konularla alakalı olarak, basın toplantısı, yazılı veya

49 Çetin Özek, “Temel Hak ve Özgürlükler”, *Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu* (Sempozyum II, 21 Nisan 1995), İÜHF y., İstanbul, 1996, s. 20.

50 İbid., s. 20.

51 Akıllıoğlu, *agm.*, s. 816.

sözlü bildirim, açıklamalar, yayınlar vb. yollarla, kamuoyuna açıklamalarda bulunarak, kitle iletişim araçlarını bilgilendirmesi yoluyla gerçekleşir⁵².

5.2. İdarî Bilgilere Erişim Hakkı ile Temin Edilmek İstenen Faydalar

Bilgi edinme hakkının amaçlarından en önemlisi, idarenin alacağı kararları hukuka uygun bir şekilde etkileyebilmek ve yargısal yolla denetimini sağlayabilmek için, kişilerin bilgilendirilmesini temin etmektir. Bu hak, bireylerin, sadece yapılmakta olan işlemler hakkında değil, yapılmış-bitmiş idarî işlemler hakkında da bilgi sahibi olabilmelerini amaçlamaktadır⁵³.

Bireylerin bireysel bilgi edinme hakkı, idari usul hukukuna ilişkin çok önemli bir ilkedir. İdarî bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânının yeterince mevcut olmaması, çoğu kez yargısal denetim yoluyla gerçeğe ulaşmada ve ihlalin giderilmesi yoluyla hakkın sahibine teslim edilmesinde aşılmaz bir engel teşkil edecektir. Genel idarî usul kanunlarının, kamu idarelerinin ellerinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânının bulunmadığı yerlerde, pek bir işlev ve anlamı olmayabilecektir. Gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzenin oluşumunun çeşitli faydalarından belki de en önemli olanı, hukuk devletinin temel gereklerinden birisi olan “idarenin kanuniliği”nin sağlanmasına hizmet etmesi, bunu kolaylaştırması, yolunu aralamasıdır⁵⁴. Sair denetim yollarına ilave olarak, idarenin hukuka uygunluğunu ve bağlılığını sağlama yollarından birisi olan yargısal denetim mekanizmasının işletilebilmesi, bu hakkın sağlanması ile doğrudan ilgili bulunmaktadır.

Bilgi edinme hakkı, temelde kamu idarelerinin keyfi davranışlarının önlenmesi, kamu hizmetinden yararlananların demokratik yollarla yönetimden hesap sorabilmelerine imkân tanınması, hatta sadece idarî usul süreci ile sınırlı olmaksızın modern hukuk devleti anlayışı içinde hak arama hürriyetinin “olmazsa olmaz” şartını oluşturması inkâr edilemez⁵⁵. İdarenin neler yaptığının herkes tarafından bilinmesiyle keyfiliklerin ortadan kaldırılmasının zemini sağlanmış olacaktır. Bu hakkın tanınmaması ya da bu alanın dar tutulmasıyla, idarenin yapmış olduğu idari tasarruflardan dolayı tabi olduğu siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi işlevleri büyük oranda zaafa uğrayacaktır. Res’en icra yetkisine sahip olan ve kamu hizmetinden

52 Özek, Kitle İletişim Özgürlüğü, s. 167; Lütfi Duran, “İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz. Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s.30-31; Goffaux, *agm.*, s. 187; Yıldırım, *agm.*, s. 232.

53 Yıldırım, *agm.*, s. 228-229.

54 Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 3, 5.

55 Bahtiyar Akyılmaz, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 43. dn. 31; Eken, *agm.*, s. 63.

yararlananları tek yanlı olarak gerçekleştirdikleri idarî tasarruflarla etkileme yetkisine ve etkinliğine sahip olan idare cihazının, başta yargısal denetim olmak üzere sair denetimlerin etkinliğinin sağlanabilmesi açısından bilgi edinme hakkı yeri doldurulması kabil olmayan bir işlevi yerine getirecektir⁵⁶.

Ayrıca, vatandaşlar kendilerinin ödedikleri vergilerden teşekkül eden kamusal kaynakların nasıl kullanıldığı ya da kullanılmadığına ilişkin daha fazla bilgi edindiklerinde, devlet yetkililerini hesap vermeye zorlayabilirler, bu şekilde yolsuzluğa karşı etkin bir mücadele gerçekleştirilebilir⁵⁷. Bu vesileyle, bilgi edinme hakkı ile temin edilmek istenen diğer bir amaç da; devlet organlarının gerçekleştirdikleri işler hakkında şeffaflığın sağlanması suretiyle sorumluluk duygusunun geliştirilmesidir. Bilgi edinme hakkı, demokratik bir sistemi benimsemiş her siyasi yapının temel amacı olan hesap verme nosyonu ile yakından bağlantılıdır. Kamu bürokrasisini sair bürokrasilerden ayıran en önemli özelliklerden birisi de, demokratik ilke ve esaslar çerçevesinde, kamuya karşı hesap verme mükellefiyeti altında olmasıdır. Bu sorumluluklarının bilincinde olan bürokratlar, görevlerini icra ederken, yapmış oldukları işlemleri her zaman haklı ve titiz eleştirilere karşı koyabilecek mahiyette olmasına ihtimam gösterecek⁵⁸, bu konuda daha dikkatli, titiz ve hassas olmaya çalışacaktır. Şeffaflık kapsamında kamunun gözü önünde olmak ve bu göz-önündeliğin bir neticesi olarak hesap vermek durumunda olduğunun bilincinde olmak, onları tabii olarak hukuk dışına çıkma ve yolsuzluklara tevessül etme konusunda fren işlevi görecektir.

Bilgi edinme hakkı, kişilerin dosyalarda kendileri hakkında nelerin mevcut olduğunu bilme ve bu kayıtlarda kendilerine zarar verecek yanlışları öğrenme, daha sonra da bunları itiraz ya da denetim yoluyla düzeltme hak ve imkânını da verir. Kişinin haklarına yönelik ihlalleri gidermek için gerekli denetim mekanizmalarını tahrik edebilmesi, her şeyden önce bu ihlalleri bilmesi ön-şartına bağlıdır. Bu ön-şartın gerçekleşmesi ise, bilgi edinme hakkı ile doğrudan ilişkilidir. Haklarının ihlal olduğunu bilmeyen kişi, hakkını elde etmeye yönelik bir çabanın içine girmez. Bilgiye ulaşma hakkı, hak arama hürriyetinin başlangıç noktasını oluşturur. “Bilgi edinme ve yönetimde şeffaflık”, idareye nüfuz edilebilme, etkileme ve denetleme suretiyle, bireyin hak arama hürriyetini kullanması ve Hukuk Devleti çizgisinin sağlanması ve korunmasını sağlayan bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir⁵⁹.

56 Yıldırım, *agm.*, s. 232.

57 Anne Thurston, “Açıklık İçin Bilgi Edinme Özgürlüğü”, çev.: Nalan Özbek, *İzmir Barosu D.*, Yıl 2002, S. 1, <http://izmirbarosu.org.tr/dergi/>, (ET.: 10.02.2005).

58 Ahmet Başözen, “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları”, *Kamu Hukuku Arşivi*, s. 1, Şubat 1999, s. 42.

59 Güran, *Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu*, s. 23.

Bilgi edinme hakkının sağladığı imkânlar kişilere tanınırken, bu haktan yararlanacak kişilerin belli bir “sıfat”ı taşıyıp taşıyamaması ya da talep konusu bilgi ve belge ile “ilgisi”nin bulunması şartının aranıp aranmaması konusu önem arz etmektedir⁶⁰. Son yıllarda, Yönetimde halk-yönetim ilişkileri konusunda yaşanan değişim doğrultusunda geleneksel süje-otorite ilişkisine son verilmiştir. Buna göre, yönetim organları, sadece idari işlemin tarafı olan ya da bu işlemlerle ilgili belli bir menfaati olan vatandaşları değil, yetki alanına giren bir konuda, talepte bulunan herhangi bir kişiyi de, bilgilendirmekle yükümlü kılınmaktadır⁶¹. Bu hakkın işlevselliğinin sağlanması için, bazı istisnai durumlar hariç, idarede bulunan bilgi ve belgelere ilişkin bilgi edinme talebinde bulunan kişilerin, mutlaka belli bir sığata sahip olması, ilgili idari karara taraf olması ya da bu bilgileri edinmesinde bir menfaatinin bulunması şartı aranmamalıdır⁶². Kişinin sadece ilgi duyması bilgiye erişim için yeterli görülmelidir.

Bilgi edinme hakkını herkes kullanabilmeli, bu hakkın süjesi, vatandaşlık ekseninde değil, kişi olarak belirlenmelidir. Çünkü bilgi edinme hakkı, kişilere sırf vatandaş oldukları için değil, insan oldukları için tanınmaktadır. Aarhus Sözleşmesi’nde de her gerçek ya da tüzel kişinin, tabiiyet, milliyet, ikametgâh ve kayıtlı olma yeri (tüzel kişiler için) koşulları aranmaksızın, bilgi ve belge talebinde bulunabileceği vurgulanmıştır⁶³.

Bu hak açısından önem arz eden bir diğer husus da, toplumda bilgi edinme hakkına ilişkin *sahibiyyet* bilincinin gelişmesidir. Toplumda bu hakkın kullanımını alışkanlık arz etmeli, bu yönde kültür oluşmalı, bu hakka yönelik en ufak ihlal karşısında toplumsal ve bireysel hassasiyetler gelişmiş olmalıdır. Bu hassasiyet ve kültürün gelişmediği toplumlarda bu hakkın yeterince işlevsel hale gelebilmesi ütopyadan ileri geçmeyecektir.

6. Şeffaflık ve İdarî Bilgilere Erişme Hürriyetinin İstisnaları: “Gizlilik ve Sır”

6.1. Şeffaflığın Karşıtı Kavram: “Gizlilik”

Yönetimde şeffaflık kavramının karşıtı, *gizlilik ve kapalılıktır*. Günümüzde yolsuzluk, yozlaşma ve kirlilik bataklığında kıvranan ülkelerin temel sorunlarının ilk başında gizlilik ve kapalılık gelmektedir. İdareyi gizliliğe iten çeşitli

60 *İbid.*, s. 31-32.

61 *İbid.*, s. 32-33.

62 Nükhet Turgut, “Çevre İçin de Bilgi Gerek”, *Radikal Gzt.*, 16.06.2004.

63 *İbid.*

sebepler bulunmaktadır. Bunlar kısaca: “siyasi rejimin arz ettiği özellik (otoriter ya da totaliter olması gibi), devlet ya da kamu güvenliği, devlet otoritesinin korunması, kötü yönetim, denetim riskinden kaçınma ve özel hayatın korunması” şeklinde sıralanabilir⁶⁴. Yönetimde gizliliğin temelini, faaliyetlerini büyük oranda hukuki kayıtlar dışında gerçekleştiren yöneticilerin eleştirilememesi, sorgulanamaması, hesap sorulamaması, yargılanamaması, hukuki mecraya çekilememeleri oluşturmaktadır. Bu durumun, temeli yöneticilerin gerçekleştirilen hukuki-yargısal denetim neticesinde aklanması, aklanamayanların da sorumluluğu esasına dayanan demokratik hukuk devleti esasına bağdaştırılması kabil değildir. Bir ülkede yöneticiler halkın karşısına açık alınla çıkabildiği, hukuksuzlukların üzerine gidilerek bertaraf edilebildiği, denetim dışı hiçbir idari işlem ve eylemin olmadığı, ya da en aza indirildiği, her türlü kamusal tasarrufun kıyasıya eleştiriye açık olduğu ve bunun da bilfiil gerçekleştirildiği oranda, şeffaflığın amacına ulaştığından söz edilebilir. Bunların herhangi birinde gerçekleşebilecek zaafiyet oranında hem şeffaflıktan hem de hukuk devleti ve hukukun hâkim kılınması açısından uzaklaşılacaktır.

Harice karşı *kapalılık*, yönetimin, hizmet verdiği kişilere karşı hassasiyetten yoksun davranmasıdır. Yönetimde *gizlilik* ise, idarede mevcut bilgi ve belgelerin açıklanmaması, kişilerden saklanmasıdır. Gizlilikle, yönetim teşkilatının kendi iç çevresi ile harici çevredeki kişi ve kuruluşlara karşı izlediği politikalar anlaşılmaktadır. Harice karşı kapalılık ve gizlilik bir madalyonun iki yüzü gibidir. Harice karşı kapalı yönetim, esasen gizliliği de faaliyet alanlarına göre genişletmekte ve bu tercih öncelikle halkla olan ilişkileri etkilemektedir⁶⁵.

Gerçekte gizlilik, yönetim için, halkı kendinden uzakta tutmaya, kararlarını saklamaya ve baskılardan kurtulmaya yarayan önemli bir araçtır. Gizlilik, iletişimi tıkayan bir duvardan ziyade, karşılıklı değişimi engelleyen bir engel olarak görülmektedir⁶⁶. Bilginin, memurlar ve yöneticiler tarafından gizlenmesi, güdük bir demokrasinin göstergesidir. Böyle bir durumda halk, dikkate alınması gereken bir unsur olarak değerlendirilmez. Bu ortamda, şeffaflık olmadığı için, halk alınan kararların gerekçelerini bilemez. Halkın, belirsiz ve içine girilemeyen bir yönetimin keyfilikleri karşısında elleri kolları bağlıdır. Kişiler haklarının neler olduğunu bilemez ve öğrenemez. Gizlilik, bir tür güç belirtisi olup, halkı kamusal çalışmalardan uzak tutar ve esrarlı bir perde

64 Zerrin Toprak Karaman, Şermin Atak, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi”, *Türk İdare D.*, Yıl 68, S. 412, Eylül 1996, s. 12; Akıllıoğlu, *agm.*, ss. 805-819; İl Han Özay, “Günüşiğinde Yönetim”, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir, 1994, ss. 141-146.

65 Toprak Karaman, Atak, *agm.*, s. 111.

66 Chevallier, *agm.*

oluşturur. Yönetim, kendini gizli alanlarla ve sırlarla çevreleyerek sosyal bas-kılardan korumaya çalışarak dokunulmaz hale getirmek ister⁶⁷.

Gizlilik ve kapalılık, yönetimde sorumsuzluğun, keyfiliğin, vurdumduy-mazlığın, kuşku ve korkunun bir yansıması ve neticesidir. Sürekli hesap ver-me ve sorumluluktan kaçış söz konusudur⁶⁸. Halkın talep, şikâyet ve eleştiri-lerine kapalılık, idareyi halktan izole eder. Halktan izole edilmiş bir idare ise, hem bu kurumun başarı şansını zaafa uğratacaktır hem de demokratik şeffaf yönetim esası ile çelişecektir⁶⁹. Gizlilik ortamında, kapalı kapılar ardında, hal-kın katılımı ve bilgi edinmesi dışlanarak, kararların alınması esasını benim-seyen kapalı rejimlerde, halkın yönetimden hesap sorabilmesi ve yönetimin hukuki çizgiye çekilebilmesi kabil görünmemektedir. Bu rejimde hukukilik değil keyfilik esas olacaktır.

Kapalı rejimler, genellikle resmi ideoloji temelli ideolojik devletler olduk-ları için, bu tür ülkelerde, muhalefete tahammül edemeyen, farklılıkları yok etme esasını benimsemiş rejimler cari olduğu için, eleştiri, tartışma ve genel politikalara karşı muhalefet imkânı mevcut değildir. Böylesi bir harekete gi-rişmek rejimin eleştirilmesi ve saldırıya maruz kalması ile eş anlamlı olarak değerlendirileceği için, bu tür hareketler derhal susturulur. Bu tür rejimler, her türlü eleştiri ve tartışmaya kapalı oldukları, idari tasarruflar idarecilerin keyfi inisiyatifleri ile alındığı, her türlü kamusal kaynaklar dizginsizce har-canıp kullanıldığı, bunların denetlenip hesap sorulması kabil olmadığı için, bu tür rejimlerde gerçekleştirilen yolsuzluklar, usulsüzlükler, yozlaşma ve hukuksuzluklar her ne kadar diz boyu olsa da, kamunun bilgisi ve etkilemesi dışında gerçekleştikleri için, zahirde hiçbir şey yokmuş gibi görünür.

6.2. İdari Bilgi ve Belgelere Erişim Hakkının İstisnası: “Sır”

Yönetimde şeffaflığın esas olduğu bir sistemde, kural olarak birey ve top-lumdan saklanacak, gizlenecek bilgi ve belge olmaz. Ama bu kural istisnası olmayan mutlak bir ilke değildir. İdarenin de öyle işlem ve eylemleri vardır ki, bunların birey ve kamuoyu tarafından bilinmesi bazı sakıncalı sonuçla-rın ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Kanun koyucu, özüne dokunmamak ve demokratik toplum düzeni esasları ile çelişmemek kaydıyla, bilgi edinme hakkı hakkında da sınırlayıcı hukuki düzenlemeleri benimseyebilir. Bazı du-rumlarda, idarenin elinde mevcut olan bazı nitelik ve içeriğe sahip bilgi ve belgelerin kişiler tarafından bilinmesi, elde edilmesi ve bu konuda kamuoyu-

67 *İbid.*

68 Fındıklı, *Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim*, s. 105.

69 Fındıklı, *Şeffaf Polislik*, s. 465.

na açıklama yapılması istenmeyebilir. Burada temin edilmek istenen husus, idarede mevcut bilgi ve belgelere ulaşmadaki bireysel çıkarlarla, bunların saklanmasıdaki kamusal çıkarlar arasındaki hassas dengenin oluşturulmasıdır⁷⁰. Demokratik şeffaf rejimlerde, sır kapsamında değerlendirilen bilgi edinmeye kapalı alanların mümkün olduğunca daraltılarak bilgi edinme hakkı alanının genişletilmesi esası benimsenmiştir. Resmi sırların varlığı, şeffaflık ilkesi ve bilgi edinme hakkı ile uzlaştırılmalıdır. Bu uzlaştırma, bilgi edinme hakkına resmi sır yoluyla getirilen sınırlamaların kural değil istisna olduğu anlayışı ile gerçekleştirilir. Bu anlayışın tabii sonucu olarak, kamu iktidarlarının faaliyetlerine ilişkin resmi sır alanı sınırlı bir kapsama sahiptir⁷¹. Dolayısıyla gizlilik ve sır kapsamında değerlendirilen bilgi ve belgelerle, bireyin ve kamunun bilgilenmesine açık bilgi ve belgelerin belirlenmesi sorununun çözümü, demokratik şeffaf yönetimin temin ve tesisi açısından büyük bir önem arz etmektedir.

Bilgi edinme hakkı bakımından asıl sorun, bilgi ve belgelerin kolayca “gizlilik” ve “devlet sırrı” kapsamına dâhil edilebilmesi riskidir. “Devletin emniyeti” ve “milli güvenlik” gibi kavramlar, idarenin takdir yetkisini kolaylıkla gizlilik yönünde kullanabilmesine imkân ve ortam sağlayabilecek ölçüde belirginlikten uzaktır. Oysa burada asıl amaç, bu hakkın fiilen kullanılmasını engelleyici keyfi davranışların mümkün olduğu kadar önüne geçebilmektir⁷². Bunu takdir etme yetkisinin idareye bırakılması durumunda, onların istediği her türlü idarî tasarrufu, gizlilik ve devlet sırrı nitelemesi altında, bireyin ve kamunun bilgilenmesine kapatabilmesi riskini bünyesinde taşıyarak bilgi edinme hakkı engellenebilecektir⁷³. Bu vesileyle ne tür bilgi ve belgelerin gizlilik esasına tabi olacağı, ilgili kanunda açık, belirgin ve tahdidi olarak belirlenmeli, bu konuda idareye inisiyatif tanınmamalıdır⁷⁴. Şayet, istisnalara ilişkin konularda idareye takdir bir yetki verilmiş ise, bu hükümler dar yorumlanmalıdır⁷⁵.

Bilgi edinme hürriyetinin önündeki engellerden birisi de “sır” kavramıdır. Bu kavram, şeffaf bir devletin önündeki en büyük engeldir⁷⁶. Sır ve gizli bilgi kategorisinin çok geniş tutulduğu rejimlerin demokratik sayılmayacağı bile

70 Yıldırım, *agm.*, s. 234.

71 İbrahim Ö. Kaboğlu, “Pozitif Anayasa Hukukunda Düşünce Özgürlüğünün Sınırları”, *Düşünce Özgürlüğü*, Haz. Hayrettin Ökçesiz, Afa y. İstanbul, 1998, s. 210.

72 İhtar Gözaydın, “Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz. Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 128.

73 Duran, *agm.*, s. 29-30; Yıldırım, *agm.*, s. 235-237; Fındıklı, *Şeffaf Polislik*, s. 456.

74 Yıldırım, *agm.*, s. 235-237; Gözaydın, *agm.*, s. 128; Akyılmaz, *agm.*, s. 29; Goffaux, *agm.*, s. 191-193.

75 Turgut, *agm.*

76 Mehmet Semih Gemalmaz, Haydar Burak Gemalmaz, *Türkiye’de Bilgi Edinme Düşünce-İfade ve İletişim Mevzuatı*, Yazıhane y., İstanbul, 2004, s. 248; Çetin Özek, *Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına*, Alfa y., İstanbul, 1999, s. 65.

söylenbilir⁷⁷. Özek'e göre "Sır, bilmek hakkı olan kişiler dışında kalanların bilgiye ulaşamaması" anlamına gelmektedir⁷⁸.

Sır kategorisine giren bilginin sahibi ve talep edeni şeklinde iki unsuru bulunmaktadır. Sır kavramı ile sahibi bakımından bu bilgileri saklama yükümlülüğü getirilmekte, dolayısıyla aksine bir davranış yaptırıma tabi tutulmaktadır. Talep edeni bakımından ise, talepte bulunma bakımından herhangi bir kanuni engel bulunmamakla birlikte, bu bilginin edinilmesi yönünde bir kanuni engel bulunmaktadır⁷⁹.

Yönetimin kendini sır perdeleri arkasına gizlemesinin en büyük nedeni, idari yönetici ve memurların, kendilerini gerçekleştirdikleri idari tasarruflardan dolayı kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetime ilişkin kanunlardaki sır alanlarının geniş olması, memurların kendilerini kamunun denetiminde gizleyerek kendi kanun dışı amaçlarını gerçekleştirebilmelerine ortam ve imkân sağlayacaktır. Bu durum, kurum içindeki yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlayarak vatandaş kamu bürokrasisi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirecektir⁸⁰.

Bilgi edinme hakkının istisnalarının belirlenmesi konusunda iki sistem mevcuttur:

(1) *Bilgi edinme hakkını devletin uygun gördüğü bilgilerin verilmesi ile sınırlandıran sistem.* Bu sistemde, ağırlıklı olarak "hukuk devleti" ve "hukukun hâkim kılınması" esası yerine "devletin hukuku" esas alınmaktadır. "Devletin hukuku" geleneği otoriter bir siyaset anlayışına dayanmaktadır⁸¹. Bu sistem, devlet merkezli bir siyasi felsefeye dayanan, devletin kendisini bir amaç ve meşruluğu kendinden menkul bir yapı olarak gören, devletin varlığının ve etkinliğinin sorgulanması esasını reddeden, güvenlik ve asayişe ilişkin gerekler ile hukuk kuralları ve hak ve hürriyetler arasında bir çatışmanın yaşanması halinde, güvenlik ve asayişin gereklerini esas alan, devletin bekası için alınacak tedbirler konusunda, herhangi bir moral ya da hukuki kaygıyla sınırlı olmaksızın gerekli her şeyin yapılması konusunda devleti yetkili gören, "devletin hukuku" anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayışta devletin, kendisini temel hak ve hürriyetler temeline dayalı hukukla kayıtlamak gibi bir kaygısı mevcut değildir. Tek bir amaç vardır; devletin kutsanması, yüceltilmesi, devletin üstün amaçları ile çelişen her türlü düşünce, eğilim, hareket ve

77 Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 248.

78 Özek, *Kitlesel İletişim Özgürlükleri*, s. 170; *Basın Özgürlüğünden Bilgi edinme Hakkına*, s. 61-71; Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 248.

79 Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 249.

80 Başözen, *agm.*, 45; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 233.

81 Ömer Çaha, "İdeoloji İle Hukuk Arasında Devlet", *Doğu Batı D*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01, s. 101.

davranışların çoğu kereler hukukun kayıtları dışına çıkararak yok edilmesidir. Devletin hukuku temeline dayalı devlet anlayışı, temelde birey ve toplumun ikinci plana itilmesi ve ideolojik devletin korunması temeline dayanınca, artık devletin uygun görmediği hiçbir bilgi dışarıya sızdırılmaz. Devletin kendini hukukla da kayıtlı hissetmediği gizlilik ortamında, sır kavramı her türlü ihlallerin örtülmesinin ve devletin her türlü kirleri, hukuksuzlukları ile yüceltilmesinin aracına dönüşecektir. Esas olan hukukun güvencesinde bireyin hak ve hürriyetlerinin teminat altına alınması değil, bilakis, devletin üstün çıkarlarının her ne pahasına olursa olsun korunmasıdır. Bu rejimlerde devlet, hukuk devletinin tersine kadir-i mutlak bir güç olduğu için, vatandaşın onu sorgulama gibi bir yetkisi yoktur. Devlet bu yönüyle toplumu kendisinden koruyucu mekanizmalar geliştirmez, kendini toplumdan koruyucu mekanizmalar geliştirir⁸².

(2) *Hukuk devleti ve hukukun hâkim kılınması anlayışına dayanan sistem.* Bu sistemde asıl olan devlet iktidarının sınırlandırılmasıdır. Devlet hukukla kayıtlıdır. Birey hak ve hürriyetleri hukukun teminatı altındadır. Devlet hukukun dışına çıkararak bireylerin hak ve hürriyetlerine tecavüz edemez. Bilgi edinme hakkı, bu konuda devletin sınırları dışına çıkması yönündeki tasarruflarının *günüşiğine* çıkmasını sağlayacaktır. Bu ise, sair denetim mekanizmaları ile birlikte yargısal denetim mekanizmasını işletecektir. Birey ve toplum amaçsal bir değere sahip olacakları için, devletin onlardan gizleyeceği bilgi ve belgelerin kapsamı çok dardır. Bu anlayışta, bilgi ve belgelerin verilmesi esas kural olup, gizlilik/sır tamamen istisnai durumlarda söz konusu olmaktadır.

Sır ile alakalı mevzuatı iki başlık halinde sınıflandırmamız mümkündür:

(1) “Mesleki sır” kapsamındaki mevzuat.

(2) “Devlet sır”ları kategorisi meydana getirilerek bireylerin bilgiye erişmelerini yasaklayan mevzuat.

Her ne kadar birinci kategori sınıflama, kural olarak kabul edilebilir nitelikte ise de, ikinci kategorinin ancak çok sınırlı hallerde kabul edilmesi icap eder⁸³. Devlet sırrı, yetkili bulunmayan kişilerce hakkında bilgi sahibi olunması hâlinde, Devletin güvenliği, millî varlığı, bütünlüğü, anayasal düzeni ve dış ilişkilerini tehlikeye düşürebilecek her türlü bilgi ve belgelerdir. Açıklanması suç teşkil eden ve mesleki sır kapsamında değerlendirilen hususların

82 İbid., s. 96.

83 Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 249.

bir kısmı özel hayatın gizliliğini korumaya yöneliktir. Meslek sırrı kapsamına dâhil olan diğer bir kategoriye de, ticari sırlar oluşturmaktadır⁸⁴.

Demokratik hukuk temeline dayalı ülkelerde, sır sayılması gereken bilgi ve haberler konusunda, ayrıntıya inildiğinde tam bir mutabakat mevcut değil ise de, sır kapsamında değerlendirilen bu istisnaları genellikle milli güvenlik, milli savunma, uluslararası ilişkiler, ülke bütünlüğü, demokratik anayasal düzeni korumaya yönelik bilgilerle, mesleki ve özel hayata ilişkin olanlar olarak sıralamamız mümkündür⁸⁵.

Özellikle suç ya da hukuka aykırılık teşkil eden bilgilere erişmenin “sır” kapsamında men edilmesi, bilgiye ulaşmayı ve dolayısıyla suç delillerine erişmeyi engellediği için, âdil yargılanma hakkı ve hak arama hürriyetinin temelini oluşturan savunma hakkını işlevsiz kılacaktır. Bilgi olmaksızın savunmanın yapılması mümkün değildir. Suç ya da hukuka aykırı fiillerin sır kapsamında değerlendirilmesi, birey aleyhine ve otorite lehine bir dengesizliğin de ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Diğer yandan, bir hukuk devletinde, yargı yerleri, yargılamaya esas olacak konulara ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, özel hukuk kişileri ile kamusal makamlardan talep edebilmeli ve onları edinebilmeleri hukuk devleti ve âdil yargılamanın gerçekleşmesinin bir gereğidir⁸⁶.

Bazen de bilgiye erişme hakkı, bazı hukuki metinleri yayımlanmaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Hukuki metinlerin gizli kalması, hukuk devleti açısından büyük bir tehlikeyi beraberinde getirecektir. Bir ülkede hukuk devleti anlayışının geçerli olduğu kabul ediliyorsa, herhangi bir düzenleyici işlemin -bu, kanun⁸⁷, KHK⁸⁸, tüzük ya da yönetmelik olabilir- gizli olması kabul edilemez. Gerçekten bir takım gizli hukuk metinlerinin oluşu, bunların sadece bazı devlet personeli tarafından bilinip vatandaşlar tarafından bilinmemesi ve “gizli” damgasıyla devlet arşivlerinde saklanması, bunların varlığından dahi haberdar olmayan kişilere uygulanması, “hukuk devleti” ilkesiyle bağdaştırılamaz⁸⁹.

84 *Ibid.*, s. 253.

85 Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 249; Kaboğlu, Pozitif Anayasa hukukunda Düşünce Özgürlüğünün Sınırları, s. 210; Özek, Kitle İletişim Özgürlüğü, s. 171; Yıldırım, *agm.*, s. 235-237; Gözaydın, *agm.*, s. 128

86 Gemalmaz, Gemalmaz, *age.*, s. 251.

87 Kanunlar Külliyatı'nda, 3 Mayıs 1934 yılında çıkarılan 2425 Sayılı “Milli Müdafaa Vekâleti'nce 49.500.000 Lira Taahhüdât İcrası Hakkında Kanun” için, “Bu kanun neşredilmemiştir.” notu bulunuyor. “Meclis ‘Gizli Kanun’un Peşine Düştü”, *Zaman Gzt.* 20.03.2002.

88 1972-1994 yılları arasında çıkarılan toplam 546 KHK'den 446'sı Resmi Gazetede yayınlanırken, 100 tanesi çeşitli nedenlerle ya çıkarılmadı ya da Resmi Gazetede yayınlanmadı. Abdullah Dinçkol, “Hukuk Devleti İlkesi ve Kanun Hükmünde Kararnemeler Uygulanması”, *Hukuksal Olgular Araştırması ve Hukuk Devleti-3*, Haz.: Hayrettin Ökçesiz, Alkım y., İstanbul, 1996, s. 121-122.

89 *Ibid.*, s. 123.

Sonuç

Hukuk devleti ve hukukun hâkim kılınması ile yönetimde şeffaflık ve bilgi edinme hakkı birbirlerini takviye ve tahkim eden, bütünleyen kavramlardır. Biri birisiz olmaları kabil görünmemektedir. Şeffaflık bilgi edinme hürriyetinin kaynağını ve müsait zeminini oluştururken; bilgi edinme hakkı olmaksızın da şeffaflığın gerçekleşmesi mümkün değildir. Şeffaflık ve bilgi edinme hakkı olmaksızın da hukuk devletinin hayata geçirilmesi, devletin her türlü işlem ve eylemlerine hâkim kılınması kabil değildir. Bunun sağlanması, toplumda şeffaflık ve bilgi edinme bilinç ve kültürünün yerleşiklik arz etmesi ile mümkün olacaktır. Devlet bilgi verme yönünde istekli olmadığı, hâkim olan anlayış hukuk devleti değil de devletin hukuku olduğu, devletin birey ve topluma nazaran öncelikli konumda olduğu bir sistemde, şeffaflığın sağlanması, bilgi edinme hakkının teminat altına alınabilmesi, neticede hukuk devletinin hayata geçirilmesi ve hukukun hâkim kılınması söz konusu olamaz. Bilgi edinme hakkının hukuk devleti ve şeffaflığın gerçekleşmesi için gerekli işlevi etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için de, bilgi edinmeye ilişkin istisnalarının nelerden ibaret olduğu hususunun kanunda açık ve belirgin bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Bu hususun belirlenmesi konusunda takdir ve inisiyatifin idareye tanınması durumunda, idarenin keyfi ve sorumsuz uygulamaları ile bu hakkın içi boşaltılarak özünün zedelenmesi yolu aralanmış olacaktır. Devletler, demokratik gelişmelere uygun olarak, birey ve toplum öncelikli bir rejime dönüşmedikçe, bireyin hak ve hürriyetleri devletin üstün gücüne karşı güvencede olmadıkça, asıl unsur birey ve toplum olmadıkça, şeffaflık ve bilgi edinme hakkının hukukun hâkim kılınması için gerekli işlevleri yerine getirmesini beklemek, imkânsız talep etmekten farksız görünmektedir. Daha temiz bir idare, daha güvenceli birey ve hakları için, şeffaflık ve bilgi edinme hakkının, kültürel bir değer haline gelmesi, bunların bireylerin vazgeçmeyeceği değerlere dönüşmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- AKILLIOĞLU, Tekin, "Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi D.*, C. 46, S. 1-2, Yıl 1991
- AKYILMAZ, Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- ARSLAN, Zühtü, "Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı", *Doğu Batı D.*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.
- BAŞÖZEN, Ahmet, "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", *Kamu Hukuku Arşivi D.*, S. 1, Şubat 1999.

- CHEVALLIER, Jacques, "Yönetimde Açıklık", Çev. Musa EKEN, www.canaktan.org/ekonomi/anayasa_iktisat/rant, (ET.: 10.02.2005).
- ÇAHA, Ömer, "İdeoloji İle Hukuk Arasında Devlet", *Doğu Batı D*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.
- DİNÇKOL, Abdullah, "Hukuk Devleti İlkesi ve Kanun Hükmünde Kararnameler Uygulaması", *Hukuksal Olgular Araştırması ve Hukuk Devleti-3*, Haz.: Hayrettin Ökçesiz, Alkım y., İstanbul, 1996.
- DURAN, Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- EKEN, Musa, "Bilgi Edinme Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı Muzaffer Sencer'e Armağan*, C. 17-18, Y. 1995-1996.
- ERDEM, Fazıl Hüsnü, "Hukuk Devleti ve 1982 Anayasası", *Liberal Düşünce D.*, C. 4, S. 16, Güz-1999, <http://www.liberal.org.tr/sayfa/liberal-dusunce-sayi-16-guz-1999-anayasa-tartismalari,289.php>, (ET.: 10.02.2005).
- ERDEM, Fazıl Hüsnü, "Düşünce Özgürlüğü ve Demokrasi", *Ankara Barosu D.*, Yıl 54, S. 1998/1.
- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, 3. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.
- ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995.
- ERYILMAZ, Bilal, "Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık", *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu (14-15 Nisan 1994)*, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, İzmir, 1994.
- FINDIKLI, Remzi, "Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim", *Türk İdare D.*, Yıl 68, S. 412, Eylül 1996.
- FINDIKLI, Remzi, "Şeffaf Polislik", *Türk İdare D.*, Yıl 65, S. 401, Aralık 1993.
- GEMALMAZ, Mehmet Semih, Gemalmaz, Haydar Burak, *Türkiye'de Bilgi Edinme Düşünce-İfade ve İletişim Mevzuatı*, Yazıhane y., İstanbul, 2004.
- GOFFAUX, Patrick Patrick, "Belçika'da İdari Şeffaflık ve İdari Davaların Açık Gereçekleri", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- GÖZAYDIN, İştâr, "Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- GÜRAN, Sait, "Yönetimde Açıklık", *İdare Hukuku ve İlimleri D.*, *Vakur Versan'a Armağan*, S. 1-3, Yıl 1985.
- GÜRAN, Sait, "Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu", *Anayasa Yargısı*, S. 9, Yıl 1993.
- HATEMİ, Hüseyin, "Hukukun Üstünlüğü", *İslami Araştırmalar D.*, C. 14, S. 2, Yıl 2001.
- HATEMİ, Hüseyin, *Hukuk Devleti Öğretisi*, İşaret y., İstanbul, 1989.
- KABOĞLU, İbrahim Ö., *Türkiye'de Düşünce Özgürlüğü*, TÜGİK, İstanbul, 1997, s. 29.
- KARAMAN, Zerrin Toprak, Atak, Şermin, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi", *Türk İdare D.*, Yıl 68, S. 412, Eylül 1996.
- ÖKÇESİZ, Hayrettin, "Hukuk Devleti Olgusu", *Hukuk Devleti*, Der.: Hayrettin Ökçesiz, Afa y., İstanbul, 1998.
- ÖZAY, İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*, Alfa y., İstanbul, 1996.
- ÖZAY, İl Han, "Günüşiğinde Yönetim", *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir, 1994.

- ÖZEK, Çetin, “Kitle İletişim Özgürlüğü”, *İnsan Hakları*, 1. B., YKY., İstanbul, 2000, s. 165.
- ÖZEK, Çetin, “Temel Hak ve Özgürlükler”, *Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu* (Sempozyum II, 21 Nisan 1995), İÜHF y., İstanbul, 1996.
- ÖZEK, Çetin, *Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına*, Alfa y., İstanbul, 1999, s. 65.
- ÖZKAN, Gürsel, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger ve diğerleri, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- ÖZLEM, Doğan, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu Batı D.*, Yıl 4, S. 13, Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.
- TANÖR, Bülent, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, 3. B. BDS y., İstanbul, 1994.
- THURSTON, Anne, “Açıklık İçin Bilgi Edinme Özgürlüğü”, Çev.: Nalan Özbek, *İzmir Barosu D.*, Yıl 2002, S. 1, <http://izmirbarosu.org.tr/dergi/>, (ET.: 10.02.2005).
- “Transparency International’ın 2002 Yılı Yolsuzluk Algılama Endekslerine göre en temiz ülkeler”, <http://www.saydamlık.org/turkce.html>, (ET.: 10.02.2005).
- TURGUT, Nükhet, “Çevre İçin de Bilgi Gerek”, *Radikal Gzt.*, 16.06.2004.
- VOGL, Frank “Yolsuzlukları Yok Etmek”, Çev.: Faruk Çakır, *Liberal Düşünce D.*, S. 20, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/20/04-frank-vogl-yolsuzluklari-yok-etmek.pdf> (ET.: 10.04.2017).
- YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, Haz.: Gürol Banger, Gürsel Özkan, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s. 231.