



BİLGİ EDİNME HAKKININ KURUMSALLAŞMASINDA BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULUNUN ROLÜ

Ramazan ŞENGÜL

Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET: Bilgi edinme hakkının kabulüyle birlikte Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Türkiye'nin yönetim yapısına girmiştir. Bireyler bilgi edinme hakkına ilişkin uyuşmazlıklarda yargıya gitmeden önce Kurula başvurabileceklerdir. Çalışma 4982 sayılı kanun gereğince oluşturulan Kurulun bilgi edinme hakkının kurumsallaşmasına sağladığı katkıyı incelemektedir. Öncelikle Kurulun sorumluluk alanı olan bilgi edinme hakkının temel özellikleri ortaya konulmuştur. Daha sonra bilgi edinme hakkının işlerliğinin sağlanmasında Kurulun konumu araştırılmıştır. Kurulun organik yapısı açıklandıktan sonra kendisine verilen görevlerin bilgi edinme hakkının etkili şekilde kullanılmasına etkisi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Bilgi Edinme Hakkı, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Yönetişel Şeffaflık.

THE ROLE OF RIGHT TO INFORMATION ASSESSMENT COUNCIL IN INSTITUTIONALIZING THE RIGHT TO INFORMATION

ABSTRACT: With the acceptance of the Law of Right to Information, Right to Information Assessment Council has become a part of Turkey's administrative structure. Individuals would be able to consult the Council about disputes regarding right to freedom of information, before taking the legal action. This study examines the contributions of the Council that has been established with the law No. 4982, to institutionalization of right to freedom of information. Initially, freedom of informations' basic characteristics, that are Council's responsibility area, have been introduced. Further, Council's position in providing functionality of freedom of right, has been investigated. After representing the organic structure of Council, effects of its duties on operating right to freedom of information efficiently, has been analyzed.

Keywords: Turkey, Right to Information, Right to Information Assessment Council, Administrative Transparency.

GİRİŞ

Şeffaflık, yükselen değer olarak kamu yönetimlerinin imajının olumlu şekilde değişmesine katkı sağlamaktadır. Kamu yönetimlerinin şeffaflaşmasında bilgi edinme hakkı önemli bir yer tutmaktadır. Bilgi edinme hakkı gerek ulusal gerekse de uluslararası mevzuatta temel bir hak olarak düzenlenmektedir.

Yönetimde gizlilik kültürünü değiştirici etkiye sahip bilgi edinme hakkının Türkiye'de kabulü 2003 yılında kanunla olmuştur. Doğrudan anayasal dayanağa sahip olmayan bilgi edinme hakkının anayasada benimsenen temel hak ve özgürlüklerinden hangisiyle ilişkili olduğu konusunda tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmaları sona erdiren gelişme 2010 anayasa değişikliğiyle bilgi edinme hakkının anayasal hak haline gelmesi olmuştur.

Bilgi edinme hakkının etkili şekilde kullanılmasında sadece bireylerin tutumları yeterli değildir. Bilgi edinme talepleri bireyler tarafından yapılmakla beraber sonuçlanması yönetimin takdiriyle gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bilgi edinme hakkına ilişkin yönetimle bireyler arasında uyuşmazlıkların çıkması kuvvetle muhtemeldir. Bu durumda bilgi edinme uyuşmazlıklarını çözümlen ve hakkın etkili şekilde kullanılmasında yol gösteren kurumların varlığı kaçınılmaz hale gelir. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla sözkonusu ihtiyacı karşılamak üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) oluşturulmuştur. Bilgi edinme hakkının kullanımından doğan sorunlar mevcut kamu kurum ve kuruluşlarından herhangi birisine bırakılmadığı gibi sadece yargı organlarına da bırakılmamıştır. Müstakil ve uzman bir kurul olan BEDK sayesinde bilgi edinme şikâyetlerinin yargı yoluna başvurulmaksızın çözüme kavuşturulması mümkün hale gelmiştir.

Yönetimin şeffaflaşma sürecinde önemli bir kilometre taşı olan bilgi edinme hakkının etkinliğinin sağlanmasında BEDK'nın rolü belirleyicidir. Bu bağlamda BEDK, yönetimin göstereceği dirençlerin aşılması ve bilgi edinme hakkının kurumsallaşmasında etkili bir konuma sahiptir.

BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULUNUN SORUMLULUK ALANI OLARAK BİLGİ EDİNME HAKKI

Kamu yönetimleri “kapalı” ve “girişi dışarıya yasaklanmış” bir çevrede faaliyet göstermemektedir (Moderne, 1990:15-16). Şeffaflık prensibini benimseyen gelişmiş demokratik ülkeler kamu yönetimleriyle vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden biçimlendirmektedir. Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinde paradigma değişikliğinin amaçlandığı bu süreçte yönetsel faaliyetler toplumun bilgisine açılmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemleri üzerinde bilgi sahibi olma vatandaşlara yönetimin işleyişini anlama ve kararlarını etkileme imkanı vermektedir. Bireyler, kendilerine tanınan bilgi edinme hakkını kullanarak yönetim karşısında aktif bir konuma yükselmektedir.

Bilgi edinme hakkı klasik devlet anlayışını dönüşüme uğratan 20.yüzyıldan itibaren yaygınlaşan bir olgudur. Klasik yönetim anlayışında kişilerin devletteki bilgilere erişimi ancak bilgi ile ilişkileri olmaları ve bunu ispatlamaları şartıyla mümkün olabiliyordu. Yönetimde şeffaflık anlayışına kaynaklık eden bilgi edinme hakkı ile birlikte kişilerin talep ettikleri yönetsel bilgiyle ilişkilerini ispatlama yükümlülüğü ortadan kaldırılmaktadır. Bu hakkın neticesinde başvuru sahiplerinin taleplerini reddeden yönetim artık gereğe göstermekle yükümlüdür (Önder, 2010: 99).

Bilgi edinme hakkı demokratik toplumlarda temel haklar arasındadır. Demokrasiler, halkın yönetime katılımını kurumsallaştıran ve teşvik eden rejimlerdir. Kamu yönetimine gerek bireysel gerekse de sivil toplum kuruluşlarıyla katılımın sağlanması bilgi edinme hakkının tanınmasıyla yakından ilişkilidir. Katılımın öncül koşulu kişilerin ilgili alanlarda bilgi sahibi olmasıdır. Yönetsel faaliyetlere değer katma ve denetleme bilgi edinme hakkı sayesinde olur (Zengin, 2012: 21; Yıldırım, 1998:228).

Bilgi edinme hakkının beslendiği uluslararası metinler arasında ön plana çıkanlar Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’dir. Bildirgenin 19.maddesi düşünce ve ifade özgürlüğünü düzenlemektedir (Eken, 2005: 65; Önder, 2010: 91). Sözleşmenin 10.maddesinde ise hak terimi kullanılmadan bilgilendirme özgürlüğünden bahsedilmektedir (Galleouedec-Genuys, 1972:145). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AIHM), kişinin kendisiyle ilgili belgelere erişim hakkını 1990’lı yıllardan itibaren tanımaktadır. Kişisel bilgilere erişim hakkını adil yargılamanın gereği olarak görmektedir. AIHM daha yakın zamanlarda toplumun bilgilendirme hakkı olduğunu kabul etmiştir (Flauss, 2011: 51). Birleşmiş Milletler Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde kamu otoritelerinden bilgi almak genel ilke olmakla beraber kamu düzeni nedeniyle sınırlamalar getirilmesi mümkündür (Akıllıoğlu, 1990:806).

Bilgi edinme hakkına yönelik çeşitli tanımlar yapılmıştır. Eken, bilgi edinme hakkını dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamaktadır. Dar anlamda bilgi edinme hakkı “hakkında eylem, işlem yapılacak/yapılmış veya karar alınacak/alınmış kişilerin yönetimden ihtiyaç duydukları, bilgileri öğrenebilmeleri temeline dayanmaktadır.” Geniş anlamda bilgi edinme hakkı ise “yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilmeyi” içermektedir (Eken, 2005:64).

Türkiye’de 2003 yılında kabul edilip 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilere yönetimin bilgi ve belgelerine erişim imkanı sağlanmıştır. Kanun bilgiyi “kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu kanun kapsamındaki her türlü veri” olarak tanımlarken belgeyi “kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılar” olarak tanımlamaktadır. Gerçek veya tüzel kişiler demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak kanunda tanımlanan bilgi ve belgeleri elde edebileceklerdir.

Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları bilgi edinme hakkının yükümlüsüdür. Yükümlü kurum ve kuruluşlar, başvuru sahiplerinin taleplerini etkin şekilde karşılamak üzere yapısal ve işlevsel tedbirler alırlar. Bilgi veya belge taleplerinin onbeş işgünü içinde karşılanması gerekir. Başvuru sahiplerinin taleplerine verilecek olumsuz yanıtlar kanundaki gizlilik sebeplerinden birisine dayanmalı ve gerekçeli olmalıdır. Böylece yönetim, kişilerin bilgi edinme taleplerini keyfi şekilde reddedemeyecek ve kararlarını hukuki temele dayandıracaktır.

4982 Sayılı kanun, bilgi edinme hakkını mutlak bir hak olarak düzenlememiştir. Kanun, belli alanlardaki gizliliği kabul etmektedir. Kanunun dördüncü bölümünde düzenlenen konularda bilgi edinme hakkı sınırlanmaktadır. Yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve



kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri bilgi edinme hakkının istisnalarını oluşturmaktadır.

Bilgi edinme hakkının mevzuatla düzenlenmesiyle birlikte yeni bir kamu özgürlüğü ortaya çıkmıştır. Bilgi edinme hakkının tam uygulanabilmesi için ek garantiler gerekmektedir. Kişilere hakkın kullanımında varolan veya yeni oluşturulacak denetim araçlarına başvurma imkanı sağlanmalıdır (Dibout, 1976:507). Gerçekte bilgi edinme kural olmakla beraber hakka ilişkin sınırlamaların öngörülmesi uygulamada sorunların çıkmasına sebebiyet verebilir. Talep edilen bilgilerin gizlilik kapsamına girip girmediğinin takdiri yönetime aittir. Yönetimin gizlilik değerlendirmelerinin başvuru sahipleri tarafından benimsenmemesi bilgi edinme hakkının kullanılmasında her zaman karşılabilecek bir sorundur. Bu hakkı benimsemiş bütün sistemlerde çözümlenmeye çalışılan temel sorun gizlilik alanları ile bilme hakkı arasındaki dengenin nasıl sağlanacağıdır. Gizliliğin olmadığı yönetim anlayışı mevcut olmadığına göre meşru çıkarların korunmasını sağlamak üzere gizlilik hangi seviyede tutulacaktır? Bilgi edinme kişilere hak olarak tanımlanmakla beraber bu hakkın gizlilik nedenleri öne sürülerek işlevsiz hale getirilmesi mümkündür. Korunan menfaatle orantılı şekilde düzenlenmesi gereken gizlilik alanlarıyla bilgi edinme hakkı arasındaki dengeyi sağlama görevi bağımsız idari otoritelere veya yargı organlarına bırakılmaktadır.

BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULUNUN OLUŞUMU

Bilgi edinme hakkını benimseyen kanuni düzenlemelerde hakkın kullanımıyla ilgili sorunları çözmek üzere bağımsız kurullar kurulmaktadır. Yargı benzeri kurulların oluşturulması yeni bir hakkın kurumsallaşmasını sağlamak içindir. Bağımsız kurulların hayata geçirilmesi hem yönetilenlere hem de yönetime yardımcı olur. Yönetilenlere haklarını kullanmasında destek olmak ve yönetimi yeni yükümlülükleri konusunda aydınlatmak bağımsız kurulların temel görevleri olarak düşünülmüştür (Lasserre vd., 1987:129). Ampirik çalışmalarda bilgi edinme hakkı konusunda aracı kurumların varlığının kamu görevlileri için güvence teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Kamu görevlileri yönetsel bilgi ve belge verilmesinde şüpheli davranmaktadırlar. Bilgi edinmeden sorumlu olan memurlar herhangi bir idari ve cezai yaptırımdan sakınmak için güvence arayışına girmektedirler. Bilgi edinme başvurusu olduğunda iki tür tutum takınmaktadırlar. Ya hangi yönetsel bilgilerin erişime açık olduğuna dair kendilerine liste verilmesini istemektedirler. Ya da bilgi edinme hakkı konusunda bağımsız kurulun görüşü doğrultusunda hareket etmektedirler (Rangeon, 1988: 97).

Türkiye’de benimsenen modelde bilgi edinme hakkının kullanımını gözetmek sadece yargı organlarına bırakılmaması ve BEDK, sürecin esaslı parçası haline getirilmiştir. Yargı öncesi başvuru yolu olan BEDK, yönetimin bilgi edinme taleplerini yerine getirmemesi, geciktirmesi veya tepkisiz kalması durumunda hakkın kullanıcılarının başvurabileceği bir otoritedir. Yönetimle olan ilişkilerinde destek alabilecekleri bir otorite olarak BEDK’nın varlığı başvuru sahiplerinin pozisyonunu güçlendirmektedir.

4982 Sayılı kanunun 14.maddesi “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” başlığını taşımaktadır. BEDK, birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önercekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent ünvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliği’nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu bakanlıkta idari görevlerde çalışan hakimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur. Kurul üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Göreviyle bağdaşmaz bir tutum içinde olan üyelerin görevden alınmasına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Kanuni yapılanma kurulun kendisi tarafından olumlu bulunmuş ve 2004 Genel Raporunda şu tespitler yapılmıştır. “Kurul üyelerinin geldikleri kurumların ve kimliklerinin farklılığı, bir çatışmaya yol açmayıp tersine üretici tartışmalara olanak vermekle, bir yıllık çalışmanın verimini artırmıştır. Bu sonuç, farklı kurum temsilcilerinin bir arada çalışmasını olanaksız ya da verimsiz bulan geçmişin idari anlayışına da bir cevap niteliğindedir” (www.bedk.gov.tr, 2012).

Kanunda BEDK’nın bağımsız idari otorite olduğuna dair herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Kurulun bağımsızlığıyla ilgili yapılan tartışmalarda Kaya, BEDK’nın bağımsız bir idari otorite olduğu görüşündedir. Bağımsızlık, organik ve fonksiyonel açıdan sağlanmıştır. Organik açıdan bağımsızlık kurul üyelerinin görev süresi ve azledilememeleriyle sağlanmaktadır. Fonksiyonel bağımsızlık ise kurulun eylem ve işlemlerinin yürütme

organının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmaması, kurula hiçbir organ, makam ve merci veya kişi tarafından emir ve talimat verilememesi, kurula tavsiye ve telinde bulunulmaması yoluyla teminat altına alınmıştır (Kaya, 2005:283). Özkan ise kurulun bağımsız bir idari otorite olmadığını düşünmektedir (Özkan, 2004:76).

Kaya, kurul üyelerine ilişkin kanunda ek düzenlemelere ihtiyaç olduğunu söylemektedir. Kurul üyesinin atanmasına olanak veren görevin sona ermesiyle kurul üyeliğinin sona ermesi, kurul üyelerine görevleri süresince asli görevleri dışında tarafsızlıklarını sağlamak üzere özel ve kamu sektöründe çalışma yasağı getirilmesi, kurulun toplantı ve karar yeter sayısı ile başkanvekili konularının düzenlenmesi hususlarını önermektedir (Kaya, 2005: 285). Kurulun toplantı ve karar yeter sayıları 2006 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Çalışma Esas ve Usulleri Hakkındaki Yönetmelikte düzenlenmiştir. Kurulun toplantı yeter sayısı altı, karar yeter sayısı beş olup üyelerin çekimsiz oy kullanması yasaklanmıştır. Başkan vekilliğine ilişkin açık düzenlemenin bulunmadığı çalışma yönetmeliğinde başkanın bulunmadığı toplantılarda kurula en yaşlı üyenin başkanlık edeceği ve başkanın yetkilerini kullanacağı öngörülmüştür.

Fransa'da belgelere erişim özgürlüğünü gözetmekle yükümlü olan CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) yargıçlar, seçilmişler ve memurlardan oluşan karma yapıya sahiptir. Bir nevi "akıl adamlar topluluğu" olan CADA, bağımsız bir idari otorite olarak düzenlenmiştir. Hiçbir hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildir (Lasserre vd., 1987:131).

BİLGİ EDİNME DEĞERLENDİRME KURULUNUN GÖREVLERİ

BEDK gibi yargı benzeri kurumlara kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasında görevler düşmektedir. Bilgi edinme hakkının yeni bir hak olarak vatandaşlara tanınmasıyla BEDK bu hakkın kullanımında ve kanunla sağlanan garantilerin devamında temel bir işlev üstlenmiştir. Bilgi edinme hakkı uygulamasının başarılı olması BEDK'nın tutumuyla yakından ilişkilidir (TESEV, 2004). BEDK, bilgi edinme özgürlüğünü korumak üzere üç temel görev icra eder. BEDK, bilgi edinme hakkına ilişkin uyuşmazlıkları çözer, kurum ve kuruluşların bilgi edinme hakkındaki sorunları karşısında görüş belirtir ve reform önerilerinde bulunur.

56

Bilgi Edinme Uyuşmazlıklarının Çözümü

Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazları karara bağlamak BEDK'nın görevidir. Bu görev sayesinde yönetimdeki hukuka aykırılık ve adaletsizlikler ortaya çıkmakta ve kurulun verdiği kararlarla hukukun yenilenmesi ile gelişimi sağlanmaktadır (BEDK, 2004).

4982 Sayılı kanuna göre bilgi edinme talebi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde BEDK'ya itiraz edebilir. BEDK, kendisine yapılan itirazlarda süreye raiyet edilip edilmediğini dikkate almaktadır. Sürenin aşılması durumunda BEDK, itiraz konusuyla ilgili herhangi bir işlem yapmamaktadır¹.

BEDK, itirazı otuz iş günü içinde sonuçlandırmalıdır. Bilgi edinme itirazlarının karara bağlanma süreci ayrıntılı şekilde kurulun çalışma yönetmeliğinde açıklanmıştır. Bilgi edinme uyuşmazlığına ilişkin şikayetlerin çözülmesi yazılı evrak üzerinden yapılır. Elektronik yolla yapılan başvurular kabul edilmemektedir. BEDK, itirazları öncelikle usulden inceler. Usule ilişkin eksikliklerin tespit edilmesi durumunda başvuru sahibine eksiklikleri gidermesi için on beş günlük süre verilir. Bu sürede başvurudaki eksikliklerin giderilmemesi itirazın reddine yol açar. Ayrıca itiraz sonuçlanmadan önce ilgilinin yargı yoluna başvurması durumunda itiraz başvurusu işlemde kaldırıılır. Usulde herhangi bir eksiklik olmaması veya tespit edilen eksikliklerin zamanında tamamlanmasından sonra başvuru esastan incelenir. Kurul, esasa ilişkin değerlendirme sürecinde gerekli gördüğü incelemeleri yapabilir. Kanunun uygulama yönetmeliğinde başvuru sahibinin yazılı veya şifahi görüşlerine başvurulması hususu düzenlenmişken çalışma yönetmeliğinde bu yönde açık bir ifade yer almamaktadır. BEDK Çalışma Yönetmeliğinde başvuru konusunun içeriğine göre ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin bilgi almak üzere kurul toplantılarına davet edilebileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla şikayetçilerin BEDK ile doğrudan yönetsel ilişki kurması sözkonusu değildir. Başvuru sahipleri kurula şikayetlerini doğrudan aktarma, çıkarlarını savunma ve yönetimi cevaplandırma hakkından yoksun kalmaktadırlar.

¹ BEDK Karar Sayısı : 2007/460 <http://www.bedk.gov.tr/KurulKararlari/75.TOPLANTI.doc>, 14.03.2012.



Uyuşmazlık konusuyla ilgili kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi kurum ve kuruluşlar gizli dahi olsa onbeş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler. BEDK, esasa ilişkin değerlendirmesini başvurunun reddine veya kabulüne karar vererek sonuçlandırır. Kurul kararları nihai olmayıp, yargı denetimine açıktır. Kurul kararlarından memnun olmayan ilgili kurum veya başvuru sahibi bilgi edinme sürecini yargı önüne taşıyabilmektedir. Nitekim BEDK'nın 2006 Genel Değerlendirmesinde belirtildiğine göre Kurulun faaliyete başladığı 07 Haziran 2004 tarihinden 31.12.2006 tarihine kadar kendisine yapılan itirazlar için aldığı toplam 2.485 karardan 82'ne karşı dava açılmıştır. Kurul kararları aleyhine açılan 82 davadan 13'ü başvuru sahipleri, 69'u kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. Bu durum Kurul tarafından "Kurul kararlarına karşı direncin daha çok kamu kurum ve kuruluşlarından geldiği, itirazı Kurulca reddedilmiş olsa bile bilgi edinme hakkı sahibi gerçek ve tüzel başvuru sahiplerinin bu kararlardan tatmin olduğu anlaşılmaktadır" şeklinde yorumlanmıştır (www.bedk.gov.tr, 2012).

İtiraz yoluyla BEDK'ya başvurma yönetim ile birey arasında bilgi edinme hakkına ilişkin anlaşmazlık olduğunu gösterir (Şengül, 2008: 102-103). Kanun koyucu, bilgi edinme başvurularına ilişkin nihai kararın verilmesini yönetime bırakmamıştır. Yönetimin olası keyfi değerlendirmelerine karşı bireyleri koruyabilecek bir kurulun oluşumu bizzat kanun koyucunun iradesiyle gerçekleşmiştir.

Kurul, bilgi edinme sürecini tarafsız şekilde dışarıdan izleyen bir otorite olarak yönetimle başvuru sahibi arasında bir nevi arabuluculuk işlevi üstlenmektedir. Bilgi edinme mevzuatının nasıl yorumlanması ve uygulanması gerektiğine dair uzman merci olarak karar verir. Mevzuattaki esnek ifadelerin netleşmesi kurul kararlarıyla gerçekleşir. Uyuşmazlık konusunda kurulun verdiği karar, şikayet konusu bilginin erişime açık olup olmadığı sorununun çözüme bağlar. Dolayısıyla yönetimin bilgi edinme başvurusunu reddi yönünde verdiği kararının sonuç doğurabilmesi kurulun aynı görüşe sahip olmasına bağlıdır.

BEDK'ya yapılan kimi başvurular ise konusuz kalmaktadır. Bunun nedeni başvuru sahibinin BEDK'ya başvurmasıyla başlayan itiraz süreci sonuçlanmadan yönetimin ilgili bilgi ve belgeyi başvuru sahibine vermesidir².

57

Kurulun yönetim üzerinde uygulayabileceği kanuni yaptırım bilgi edinme hakkının kullanımında ihmali, kusuru ve kastı bulunan kamu görevlilerine yöneliktir. BEDK, sözkonusu kamu görevlileri hakkında ceza hükümleri saklı kalmak koşuluyla disiplin işlemi yapılmasını bağlı buldukları kurum ve kuruluşlarından talep etmektedir. Bu konuda şikayetçiyi de bilgilendirerek sorumlu kamu görevlileri hakkında yetkili ceza ve idari mercilere başvurusu yönünde yol göstermektedir. Bilgi edinmeye ilişkin yönetimin duyarlılığının artmasını sağlamak üzere BEDK, 2005, 2006, 2007 yıllarına ait genel değerlendirmelerinde kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici ve personelin eğitim ihtiyacına dikkat çekmiştir. Kurul ayrıca yayınladığı genel raporlarla yönetim üzerinde moral baskılar uygulamaktadır. Bilgi edinme hakkına ilişkin değerlendirmeler yaptığı yıllık raporlarında yetersiz gördüğü kamu kurum ve kuruluşlarını ifşa etmektedir.

Uyuşmazlık çözme göreviyle BEDK, idari yargıya yardımcı olmaktadır. Bilgi edinme uyuşmazlıklarını yargıya gitmeden çözülmesiyle idari yargı ek iş yükünden kurtulmaktadır. BEDK, 2008, 2009, 2010 yıllarına ait genel değerlendirmelerinde bu hususa dikkat çekmiş ve 2010 genel değerlendirmesinde "... Bu durum Kurul'un 2010 yılında da 4982 sayılı Kanunun uygulanması bakımından idari yargının yükünü önemli ölçüde hafifletmeye devam ettiğini göstermekle birlikte Kurul'un almış olduğu kararlar ile de toplum nezdinde saygınlığının arttığını göstermektedir" tespitini yapmıştır. Nitekim, 2010 yılında BEDK'ya yapılan itiraz başvurularının sayısı 1 731 iken aynı yıl idari yargıya yapılan itirazların sayısı 716'dır (www.bedk.gov.tr, 2012).

Uyuşmazlık çözme görevine ilişkin BEDK'ya 2010 yılında yapılan itiraz başvurularının sayısı 2009 yılına göre yaklaşık % 40 oranında artış göstermiştir. 2010 yılında BEDK'ya yapılan 1 731 itirazdan 422'si kabul edilerek başvuru sahibi haklı görülmüştür. İtirazlardan 136'sı usulden kabul edilerek yönetimin cevap vermesi sağlanmıştır. İtirazlardan 314'ü kısmen kabul edilerek yönetimin başvuru sahibine verdiği olumsuz cevapların bir kısmı yerinde görülmemiş diğer kısmı ise yerinde görülmüştür. İtirazların 671'i hakkında yönetimin cevapları kanuna uygun görüldüğünden başvuru sahiplerinin itirazları reddedilmiştir. İtirazlardan 110'u hakkında "karar alınmasına yer olmadığı" sonucuna ulaşılmıştır (www.bedk.gov.tr, 2012).

² BEDK Karar Sayısı : 2007/455 <http://www.bedk.gov.tr/KurulKararlari/75.TOPLANTIL.doc>, 14.03.2012.

Fransa'da idari yargıya başvurmadan önce CADA'ya başvurmak zorunlu bir ön koşuldur. Yönetmelik şeffaflığı sağlamak üzere oluşturulan CADA "iğne batırma" rolü oynayarak yönetime bilgi edinme hakkı konusundaki yükümlülüklerini hatırlatmaktadır. CADA, belge talebinin reddedilmesi durumunda ön uyuşmazlık çözme yeridir. Uyuşmazlıklar bir ay içerisinde çözmesi gereken CADA'nın uygulamada bu süreye riayet edemediği ve uyuşmazlıkların karara bağlama süresinin ortalama olarak 40 günü aştığı tespit edilmiştir. CADA, tarafları kapsayan duruşma yapmaksızın yönetimin gönderdiği belgeler üzerinden kararlarını vermektedir (Chevallier, 2004:90). Prosedürel olarak duruşma yapılmaması CADA'nın yargı organı sıfatına sahip olmamasıyla açıklanmaktadır. Bilgi edinme hakkını kullananlar uyuşmazlık sürecinden dışlanmalarını ve yönetime göre CADA karşısında eşitsiz bir konumda bulunmayı olumsuz olarak değerlendiriyorlar. CADA, başvurular açısından "uzakta kalmış, karanlık, işleyişinin gizemle çevrelendiği, kısa görüşler veren" bir kurum olarak algılanmaktadır (Chevallier, 2004:93-96). Yönetim, büyük ölçüde CADA'nın görüşlerine uymaktadır (Puybasset, 2003:1308) .

Görüş Bildirme

Bilgi edinme hakkı gereğince kamu yönetimleri daha önce sahip oldukları tutumlarını gözden geçirmek zorunda kalıyorlar. BEDK'nın bu süreçte oynayacağı rol yönetimin çalışma alışkanlıklarını değiştirmesinde etkili olacaktır. Bürokrasilerin değişime karşı klasik olarak direnç gösterdikleri düşünüldüğünde BEDK'nın göstereceği pedagojik işlevin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

BEDK, sadece bilgi edinme konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmekle görevli yönetsel otorite değildir. Bilgi edinmeye ilişkin itirazları karara bağlama görevi ön plana çıkmakla beraber BEDK ayrıca görüş bildirme işleviyle yönetime yol göstermektedir. Kamu kurum ve kuruluşları 4982 sayılı kanun hükümlerinin uygulanmasında tereddüte düştüklerinde kurula başvurmakta ve görüş istemektedirler. Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme istemini içeren başvuruları karara bağlamanın BEDK'nın görevlerinden olduğu kurulun çalışma yönetmeliğinde açıkça zikredilmiştir. BEDK uygulamada görüş bildirme konusunda sınır çizmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının sorduğu tüm konularda değil, genel nitelikteki sorularda görüş açıklamaktadır. Kurul, kişilerle yönetim arasındaki uyuşmazlıklarda önceden görüşünü açıklama anlamına geleceğinden somut sorunlara ilişkin görüş bildirmemektedir³. Yönetimin, bilgi edinme hakkına ilişkin kurula danışması ortaya çıkabilecek hataların önlenmesi nedeniyle olumlu içeriğe sahiptir. Kurulun önerisi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarının tutum alması 4982 sayılı kanunda düzenlenen cezai yaptırım sürecini engelleyecek olması yönüyle de olumlu görülmüştür (Zengin, 2012: 45).

Kamu kurum ve kuruluşları gerektiğinde BEDK'ya görüş sormaktan çekinmemektedirler. BEDK'ya 2005 yılında 53, 2006 yılında 36, 2007 yılında 23, 2008 yılında 19, 2009 yılında 15 ve 2010 yılında 13 görüş başvurusu olmuştur (www.bedk.gov.tr, 2012).

BEDK, bilgi edinme hakkının kullanımında belirsizlik oluşturan durumları netleştirmek üzere ilke kararları almaktadır. İlke kararları, hem yönetime hem de başvuru sahiplerine bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin yol göstermektedir. İlke kararları sayesinde hakkın yükümlüsü kurum ve kuruluşlar bilgi ve belge yönetiminde standart tutum almaktadırlar. Başvuru sahiplerine sağladığı katkı ise onların hak kayıplarını önlemeye yöneliktir. BEDK 2005 yılında beş ilke kararı almıştır (www.bedk.gov.tr, 2012). Bu ilke kararları bilgi edinme başvurularında uygulanacak ücret tarifesi, kurula itiraz süresi, kurula itiraz usulü, devlet memurlarının kurula başvuruları ve itiraz dilekçelerinde yeralmayan eksik evrakın tamamlanması hakkındadır.

Görüş bildirme, Fransa'da CADA'nın işlevleri arasındadır. CADA, bakanlık genelgelerine ilişkin verdiği görüşlerle bakanlık içinde gizlilik ile açıklık arasındaki sınırların belirlenmesine müdahil olmaktadır (Lasserre vd., 1987:135). 2010 Yılı içerisinde CADA'dan en fazla görüş talep eden bakanlık İçişleri Bakanlığı olmuştur. İl valiliklerinin yoğun başvuruları nedeniyle İçişleri Bakanlığı, diğer bakanlıklara nazaran daha yüksek oranda CADA'nın mütalasını istemişlerdir (CADA, 2010: 67).

Reform Önerilerinde Bulunma

Çalışma yönetmeliğine göre bilgi edinme hakkına ilişkin yapılması gereken mevzuat değişikliklerini önermek BEDK'nın görevlerindedir. Bilgi edinme hakkı uyuşmazlıklarında verdiği kararlar ve oluşturduğu içtihatlarla BEDK önemli bir birikime sahip olmaktadır. Mevzuat kaynaklı sorunların aşılmasında sahip olduğu birikimiyle BEDK,

³ Karar Sayısı : 2007/451, <http://www.bedk.gov.tr/KurulKararlari/75.TOPLANTI.doc> 14.03.2012.



yapıcı öneriler geliştirebilir. Kurula yasal ve idari düzenleyici işlemlerde değişiklik önerilerinde bulunabilme imkanının sağlanması BEDK'nın bilgi edinme hakkına ilişkin rolünü güçlendirecektir. BEDK, Bilgi Edinme Hakkı Kanununa ilişkin yaptığı öneri ve değerlendirmelerle mevzuatın iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır. 4982 Sayılı kanunun ilk şeklinde kişiler ancak devlet sırlarına ilişkin 16.madde ve ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin 17.madde uyarınca verilen red kararlarına karşı kurula itiraz edilebiliyordu. Bilgi edinme hakkının diğer istisna alanlarına ilişkin itirazlara karşı kurula başvurma imkanı yoktu. 2004 Genel Raporunda kanundaki bu kısıtlamayı kaldıran ve BEDK'nın görev alanını genişleten kanun tasarısının kanunlaşması yönünde olumlu görüş belirterek kanuni değişikliğin bilgi edinme hakkına işlerlik kazandıracığı yönünde değerlendirme yapmıştır (www.bedk.gov.tr, 2012). Kurulun raporunda dikkat çektiği değişiklik 2005 yılında 5432 sayılı kanunla gerçekleşmiştir. Bilgi edinme hakkına ilişkin değişikliklerle BEDK, kanunda belirtilen bütün nedenlere dayalı olarak yönetimin verdiği red kararlarına karşı itirazda yetkili hale gelmiştir.

Fransa'da CADA, belgelere erişim hakkını düzenleyen 17 Temmuz 1978 kanunu hakkında yıllık olarak yayınladığı raporlarda değerlendirmelerde bulunmaktadır. Kanunun iyileştirilmesine yönelik yaptığı öneriler kanun koyucu tarafından dikkate alınmaktadır (Puybasset, 2003:1308).

SONUÇ

Bilgi edinme hakkının kullanımında yargı benzeri kurumlar, bireylerin kamu yönetimi karşısında korunmasında önemli bir konuma sahiptir. Kamu yönetimlerinin uzun geçmişe dayanan gizlilik anlayışlarının salt hukuk kuralları konulmasıyla değişeceğini beklememek gerekir. Gizlilik geleneğinin kırılmasında ve bilgi edinme hakkının engellenmesinin önüne geçilmesinde pedagojik işlev üstlenen kurumlara ihtiyaç vardır. Yönetimin bilgisizlik, kötü niyet, savsaklama şeklindeki tutumlarının değişmesinde arabulucu kurumlar öğretici ve destek sağlayıcı rol üstlenirler.

BEDK, bireylerin bilgi edinme taleplerinin reddedilmesi durumunda kolayca başvurabilecekleri yargı öncesi bir yönetsel otoritedir. Yargı mekanizmasıyla karşılaştırıldığında BEDK, bilgi edinme şikayetleri daha çabuk sonuçlandırmaktadır. BEDK'nın uyuşmazlıkların yargıya gitmesinin önünde bir nevi filtre görevi yapması ve böylece yargı yükünün artmasına engel olması öne çıkan olumlu yönlerindedir.

Bireylerin şikayetlerini iletebileceği bağımsız bir kurulun varlığı yönetsel diyalogun sürekliliğinde teşvik edici unsurdur. Bilgi edinme taleplerinin reddilmesini takiben yönetimle başvuru sahipleri arasında ortaya çıkan kopukluğun giderilerek yönetsel diyalogun yeniden tesisinin sağlanması BEDK aracılığıyla gerçekleşir. Bu süreçte kurul, bir yandan bireylere kendilerine tanınan hakları kullanmada yardımcı olurken diğer yandan yönetime mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerine saygı göstermesini hatırlatmaktadır. Bilgi edinme hakkına ilişkin değerlendirmeleriyle BEDK, direnç gösteren kurum ve kuruluşların kanunun genel felsefesi doğrultusunda tutum almalarını sağlama işlevini yerine getirir.

BEDK'nın kuruluşundan günümüze kadar yönetimin şeffaflaşmasında sağladığı katkı güçlendirilerek devam ettirilmelidir. Bilgi edinme hakkının vatandaşlar tarafından etkili şekilde kullanımını sağlamak üzere BEDK internet sitesi vatandaşların ihtiyaçlarına göre sürekli güncellenip onların ortak sorunlarına ilişkin açıklayıcı ve yönlendirici bilgilerle desteklenmelidir. Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hukuki hükümlerin herkes için aynı derecede anlaşılabilir olmadığı dikkate alındığında bu yöndeki bilgilendirmelerin önemi yadsınamaz. Ayrıca internet sitesinde bilgi edinme başvurularının durumunu izlemeye yönelik bir kısım ayrılabilir. Başvuruların son durumunu gösteren bilgiler sayesinde kişiler şikayetlerine ilişkin sürecin hangi safhada olduğunu görme imkanına kavuşurlar.

Başvuru sahiplerinin uyuşmazlık sürecine entegre edilmesi üzerinde durulması gereken bir husustur. Uyuşmazlıkların hakkaniyet temelinde sonuçlanmasını sağlamak üzere uygulama yönetmeliğindeki başvuru sahiplerinin görüşlerini alma hükmüne işlerlik kazandırılmalıdır. BEDK'nın iller düzeyinde örgütlenmesi bilgi edinme hakkının kurumsallaşmasına yönelik diğer bir önlemdir. Kurulun coğrafi anlamda yakınlaşması bilgi edinme hakkının kullanımında vatandaşları cesaretlendirici bir unsur olacaktır.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU, T. (1990). “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara: 801-819.

CADA (2010). Rapport D'Activité. <http://www.cada.fr/IMG/pdf/Rapport2010.pdf>, 30.03.2012.

CHEVALLIER, J. (2004). “Les Pratiques Administratives”, Transparence et Secret, İFSA/CADA, Colloque pour le XXV eme anniversaire de la loi du 17 juillet sur l'accès aux documents administratifs, Paris, La Documentation Française: 83-98.

DİBOUT, P. (1976). “Pour Un Droit A La communication des Documents Administratifs”, Revue Administrative, 173: 493-511.

EKEN, M. (2005). Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama. Adapazarı: Sakarya Kitabevi.

FLAUSS, J.F. (2011). “L'Apport de la Jurisprudence de La Cour Européenne des Droits de L'Homme en Matière de Démocratie”, Revue Française d'Administration Publique, 137-138:49-58.

GALLEOUEDEC-GENUYS, F. (1972). “Informatique et Secret Dans L'Administration”, Revue Internationale des Sciences Aministratives, 2:141-149.

KAYA, C. (2005). İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

LASSERRE, B. LENOİR, N. STİRN, B. (1987). La Transparence Administrative. Paris: PUF.

MODERNE, F. (1990). “La Transparence Administrative en Espagne”, La Transparence Administrative en Europe (içinde), Charles DEBBASCH (Editör), Paris, Editions du CNRS:15-32.

ÖNDER, A. (2010). Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları. İstanbul: XII Levha.

ÖZKAN, Gürsel (2004). Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı. Ankara: Türkiye Kamu-Sen.

PUYBASSET, M. (2003). “Le Droit A L'Information Administrative”, AJDA, 25:1307-1309.

RANGEON, F. (1988). “ L'Accès A L'Information Administrative”, Information et Transparence Administrative (içinde), CURAPP, Paris, PUF: 79-109.

ŞENGÜL, R. (2008). Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim. Ankara: Nobel Yayıncılık.

TESEV (2004), Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Bilgi_Edinme_Hakki_%20Rapor.doc 02.12.2005.

YILDIRIM, R. (1998). “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu Bildiriler, Ankara: 227-238.

ZENGİN, M.A. (2012). Türk Hukukunda Bilgi Edinme Hakkının Sınırları. Ankara: Adalet Yayınevi.

2004 BEDK Genel Raporu, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 13.03.2012.

2005, BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

2006 BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

2007 BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

2008 BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

2009 BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

2010 BEDK Genel Değerlendirme <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>, 30.03.2012.

http://www.bedk.gov.tr/kurul-ilke-kararlari_83.aspx, 30.03.2012.