

## HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNÜN İKİ BOYUTU

Prof. Dr. Sait GÜRAN\*

Bildirimizde, ana tema olan hak arama özgürlüğü, iki değişik boyutta ele alınacaktır. Birinci boyut, bireylerin kamu mallarından yararlanmak suretiyle (1) fikir ve düşünceleri açıklamaları, yaymaları, diğer kişileri, kamuyu, özellikle kamu makamlarını uyarmaları, kınamaları, aydınlatmaları, iletişim kurmaları, etkilemeleri faaliyetinin, Türkiye’de bilinmeyen, uygulanmayan, ayırd edilmeyen “özel ve değişik” bir türü ve aracı olan “picketing”dir. (2)

İkinci boyut, vatandaşların İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmak hakkıdır. Türkiye’nin yasa düzeyinde ve pratikte yetersiz kaldığı bu konuda, (2 / a) değişik ülkelerin attıkları adımlar hakkında bilgi verilecektir.

Bu “ikiliyi” İdare’ye nüfuz edilmesi, etkilenmesi, denetlenmesi suretiyle, bireyin hak arama hürriyetini kullanmasını ve Hukuk Devleti çizgisinin korunmasını sağlayan mekanizma olarak takdim etmekteyiz.

(\*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

(1) Geçen yıl düzenlenen Sempozyum’da sunduğumuz bildiri olan S. Güran; Düşünceleri Açıklama ve Yayma Aracı Olarak Kamu Malları, ANAYASA YARGISI, 189-199 (AYM Yayını, No: 12, 1991)

(2) Picketing, bir grubun, yaya ve araç trafiğini engellemeden, kaldırımarda, merdivenlerde, avlularda, meydanlarda, parklarda ve benzeri yerlerde, “oval bir çember çizerek, durmadan sürekli yürümeleri; bu sırada, ellerinde pankartlar bulundurmaları, el çırpmaları, kısa sloganlar söylemeleri ... şeklinde bir eylem türü (conduct) olarak anlatılabilir. Türkçesi bulunmadığı için sözcüğün İngilizce orijinali kullanılacaktır.

(2a) İlginç bir inceleme olarak bakınız T. Akıllıoğlu: Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, I. ULUSAL İDARE HUKUKU KONGRESİ, II. KİTAP, 805-819 (Danıştay Yayını, 1990)

## BİR YASA MADDESİ VE BİR OLAY

1982 Anayasası, 34'ncü maddesinin 2'nci fıkrası ile idarî mercilere, kent kamu düzeninin bozulmaması için bir önlem olarak, gösteri yürüyüşlerinin yerinin ve güzergâhının belirlenmesi yetkisini tanımıştır. Bu hükümden yola çıkan Yasakoyucu da, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 6 ncı maddesinde, hangi meydan ve açık yerlerde veya yollarda toplantı ve gösteri yürüyüşü yapılabileceğini, toplanma ve dağılma yerlerini, izlenecek yol ve yönleri belirleme yetkisini vali ve kaymakamlara tanımıştır. Sözkonusu yetkiyi kullanırken, her iki mülkî âmir, geliş gidişi ve güvenliği bozmayacak yer ve yolları seçecektir. İstanbul da valiler de bu yetkilerine dayanarak, örneğin, Beyoğlu yakasında, bu amaç için, Çağlayan'daki bir parkı ve Şişli Meydanına bile ulaşmayan bir güzergâhı özgülemişlerdir.

Yasa tasarısı Danışma Meclisi'nde görüşülürken üyelerden Fikri DEVRİMSEL de, eşdeğer bir örneği şöyle vermiştir: “Bir tarihte Türk Silâhlı Kuvvetlerine ve Türk Adliyesine vaki bir tecavüz nedeniyle bir toplantı ve gösteri yürüyüşüne ben katılmıştım şahsen. O zaman bize İdare, ‘Cebeci’den çıkıp Mamak üzerinden Samsun yoluna çıkıp gideceksiniz’ dediler. Şimdi, bir belli amacı kamuoyuna duyurmak ... Aslında burada ‘etkilemek’ filân hususlarında bana göre noksan oldu tabii.” (3)

Tamamlayıcı bir açıklama da, Komisyon Sözcüsü İsmail Hakkı DEMİREL'den gelmiştir: “Şimdi Kızılay'da bir meydanlık vardır. Vali ... Kızılay Meydanını toplantı yeri ilân ettim dedi veyahut Ulus'ta Heykelin önündeki kavşağı toplantı meydanı ilân ederse, o takdirde gidiş geliş tıkanır, Ankara'nın şah damarı kesilmiş olur.” (4)

Halbuki, aynı yasanın 2'inci maddesinde, toplantı, ve gösteri yürüyüşleri “belirli konular üzerinde halkı aydınlatmak ve bir kamuoyu yaratmak suretiyle o konuyu benimsetmek için gerçek ve tüzel kişiler tarafından” düzenlenen toplantılarla yürüyüşler olarak tanımlanmıştır.

İstanbul'daki tam yukardaki tanıma uyan bir toplantı ve gösteri yürüyüşü olayı da şu şekilde gelişmiştir. Milliyet Gazetesinden alıntıyı birlikte okuyalım: Başlık “Park Otel İnşaatını Protesto”; haber metni şöyle: Taksimdeki Park Otel inşaatını protesto amacıyla dün Çağlayanda düzenlenen yürüyüş ilgi görmedi, SHP İl Çevre Komisyonu,

(3) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C: 20, Sf: 653 (1983)

(4) İbid.

Mimar ve Mükendis Odaları, Ayazpaşa Çevre Güzelleştirme ve Yaşatma Derneği ile çevre sakinleri tarafından düzenlenen yürüyüşün Taksimde yapılmasına Valilik izin vermedi.. Saat 11.00 sıralarında inşaat önünde toplanan yürüyüşçüler Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanan otobüslerle Çağlayan'a götürüldüler. Burada, "Gökyüzünü ve güneşi görmek istiyorum"; "Beton canavar yaşama alanımızı yok ediyor"; "Çocuklarımız yeşile hasret büyümesin" yazılı pankartları açan protestocular, Abide-i Hürriyet Meydanına kadar yürüdü. (5)

Kamuoyu yaratmak, muhatabını uyarıp etkilemek, tepki göstermek ya da desteklemek gibi işlevler ve sebeplerle, "o yerde" yapılması gereken toplantı ve yürüyüşleri "ilgisiz başka yerde" yaptırmak, herhalde yasanın 2'nci maddesinde özetlenen "mesajlı ve etkileyici" toplantı ve yürüyüş değildir.

Yasanın 6'ncı maddesini bu olaylardaki gibi anlayınca, trafik yoğun ve güvenlik sorunlu yerlerde -ki büyük şehrin olağan halidir- bu özgürlük kullanılamıyacaktır. Daha ilginç, "olmadık, münasebetsiz" mekânlara kaydırılarak, hem trafik, güvenlik sorunu çözümlenecek, hem de iletişim sağlanmış olacaktır. Tabii Çağlayan'dan ses Park otel'e ne kadar ulaşır ise o kadar.

İşte, uygulamada, bu gibi ikilemleri, yarışan kamusal çıkarları dengeleyen ve işler-etkin çözümler getiren formüller mevcuttur. Bunlardan biri de, Türkiye'de, bilinmeyen veya itibar edilmeyen ve uygulanmayan "picketing"dir. Madde 2'deki işleve ve amaca hizmet edecek toplanma özgürlüğü kullanma şeklinin, illâ yüzlerce veya binlerce kişinin sayısal kalabalığı ve görüntüsel haşmeti içinde ortaya çıkması şart değildir. Küçük sayıda, sürekli inandırıcı bir grup daha etkili ve yeterli olabilir; eylemi "tam yerinde" sahneledikleri takdirde; üstelik kalabalığın getirebileceği güvenlik ve trafik sorunlarını da çözümleyerek.

## BİRİNCİ BOYUT "PICKETING"

Tarihsel olarak söz ve dilekçe hakkı ile ayrılmaz biçimde dokunup kaynaşmış sayılan baş faaliyetler vardır. Şöyle ki, umumî yerlerde broşür, duyuru, bildiri dağıtılması, bunların posta kutularına bırakılması, umumî yerlerde yardım, bağış toplanması, posterlerin, sembollerin asılması, picketing, yurttaşlık hakları gösterileri ve boykotlar, ister

(5) MİLLİYET: 28 Aralık 1991.

salt fikir ve düşünce, ister eylem sayılsın, bunların tümü, Anayasanın fikir ve düşünceleri açıklama özgürlüğünün özel anlamı içinde mütalâa edilmesi gereken faaliyetler olarak tanınmalıdır. (6)

Picketing'in üzerinde durduğumuz konuda, mahiyeti, işlevi, özellikleri hakkında, Yüksek Mahkeme'nin kararlarından (7) aşağıdaki açıklayıcı bilgiler derlenebilir: (8)

Picketing'in, gazeteler, dergiler, kitaplar, sinema filmleri, radyo televizyon konuşmaları gibi salt fikir ve düşüncelerin açıklanmasında (pure speech) kalmayan "artı bir boyutu" (speech plus) ve "melez" (hybrid) bir yapısı vardır ve bu boyut "eylem" (conduct) olgusudur. Picketing, içeriği itibariyle verdiği mesajdan daha güçlü olarak insanları harekete veya hareketsizliğe yönelten, ikna eden potansiyele sahip olan elverişli bir mekân (locus in quo) yaratır.

Picketing'de eylemin yanısıra ve içinde, kamuyu çeşitli konularda ve bunların sebepleri hakkında aydınlatmak; farklı görüşleri yaymak ve bu suretle, kendisini ilgilendiren meselelerde bilgilendirilmiş ve eğitilmiş kamuoyunun oluşumunu sağlamak boyutu mevcuttur. Bununla beraber, picketing, bilgi vermeğe ek olarak, muhatapları üzerinde bir zorlama aracı, psikolojik veya de facto ambargo olarak da belirlemektedir. Ancak, unutulmamalıdır ki, picketing'in artı özelliği de bu yanıdır. O halde, picketing asayişsizliğe, baskıya, kitle eylemlerine veya

- (6) **L. Tribe: AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 829-830** (The Foundation Press Inc. 2'nd Ed. 1988)
- (7) **Picketing'i Anayasaya Ek 1. maddedeki fikir ve düşünceleri açıklama hürriyeti çerçevesinde irdeleyen ilk karar olarak bilinen ve 1937 yılında verilen Senn v. Tile Layers Union'dan başlayarak aynı içtihadı izleyen 1940 Thornill, 1941 American Federation of Labor kararları ile müteakiben Anayasal hak statüsünü korumakla beraber, içindeki eylem olgusu nedeniyle artı sınırlamalara tabi tutulabileceğini öngören 1941 tarihli Milk vagon Drivers Union, 1949 Giboney kararlarında, konu, hep, "iş uyumsuzlukları" gibi ekonomik çıkar savaşımı ve sendikal hareketler olmuştur. Ancak, sonraki on yıllarda, picketing kararları, kamuyu aydınlatma Yargıtı veya Yönetimi etkileme amaçlı olarak, zenci hakları, kürtaj, çevre, Vietnam savaşı gibi farklı ve yeni alanlara kaymıştır. (Bakınız, not 8'deki kaynaklara)**
- (8) **Tribe: n. 6. 826-832, 994-995; H. Black: A CONSTITUTIONAL FAITH, 53-58 (Alfred A. Knopf Inc. 1968); J.E. Nowak - R.D. Rotunda - J.N. Young: CONSTITUTIONAL LAW, 1009 (West pub. Co. 2nd Ed. 1983); Schusariz: THE SUPREME COURT, 250-253 (The Ronald press Co. 1957); H. Pritchett: THE AMERICAN CONSTITUTION 424-428 (Mc Graw Hill Co. Inc. 1959); A.H. Kelly - W.A. Harbison - H. Belz: THE AMERICAN CONSTITUTION, 538-541 (W.W. Norton Co. Inc. 6th Ed. 1983); W. Lockhart - Y. KAMISAR - J.H. CHOPER: CONSTITUTIONAL LAW, 1136-1139 (West Pub. Co. 5th Ed. 1980) ve 1983 Supp. p: 197-200)**

sokak gösterilerine dönüşmeyip, sulh sükunet içinde, saldırısız, olağan sınırları içinde kaldığı sürece, Anayasanın “fikir ve düşünceleri açıklama faaliyeti” çerçevesinde muamelesi görecektir. Nitekim, 1983’te Yüksek Mahkeme, fikir ve düşünceleri açıklama hürriyetinin savunulması konusunda, kendi binasının kaldırımında yapılan picketing’e bu gözle bakmıştır (9).

Daha ilginç bir örnek sayılacak NAACP v. Claiborne Hardware Co (10) kararında, Yüksek Mahkeme, somut ırk ayrımı sorunlarının yönetimce çözümsüz bırakılması üzerine, beyaz işadamlarının işyerlerinin, siyah müşteriler tarafından boykot edilmesini ve bu amaçla işyerlerinin önünde düzenli ve saldırısız picket çemberleri oluşturması, el duyuruları dağıtılması, dükkânların önünde duran gözcüler tarafından alış-veriş yapan siyahların belirlenerek isimlerinin açıklanması, yerel zenci gazetelerinde yayınlanması, katılmayanların iknaya çalışılması faaliyetleri ile desteklenen boykot eylemini, 1937/1940 tarihli Senn-Terminiello çizgisini anımsatan ifadelerle şöyle niteliyordu:

Yukarıda sayılan ve boykotun öğeleri olan etkinliklerin her biri (11) genelde, Anayasanın Ek 1 nci maddesinin güvencelerini taşıyan fikir ve düşünceleri açıklamanın veya bu içerikli eylemlerin bir türüdür. Aynı ortak görüşleri paylaşan insanların, ortak bir amaç için bir araya gelmeleri, Amerikan siyasal sisteminde köklü bir şekilde yer almıştır. Boykotu tamamlayan diğer girişimler, bu ortamda ve bu bağlamda,

(9) United States v. Grace. 461 US 171 (1983); Yüksek Mahkeme’nin Grace kararından aşağıdaki alıntılar yan yana getirilebilir: “Yollar, sokaklar, kaldırımalar, parklar ve benzeri umumî yerlerde, herkesin, istediği zaman, istediği mekânda ve biçimde eleştirilerini ve görüşlerini dile getirme Anayasal hakkına sahip bulunduğu savlarını sürekli reddetmişizdir”; “Kaldırımalar da, haliyle, geleneksel olarak, kamuya, fikir ve düşüncelerini ifade faaliyetleri için açık tutulmuş yerlerdir.”; “İdarî makamların, bu gibi yerlerde, bu faaliyetleri, sınırlama yetkisinin kabul edilebilir sınırları çok dardır.” (id. 177-179); Yargıç Marshall’ın konuya açıklık kazandıran ve Yüksek Mahkeme’nin önceki kararlarını hatırlatan satırları da ilgi çekicidir: “Kamuya açık herhangi bir yerde, yasalar çerçevesinde bulunabilen her fert, o yerin asli fonksiyonu ve faaliyeti ile bağdaşmaz nitelik taşımayan açıklama eyleminde bulunmak hakkına, düzen ve sükunet içinde olmak koşuluyla sahiptir. Bu yerler, okullar, kütüphaneler, özel lokantada yemek yenen tezgâh, valilik binasının önündeki meydan veya Kongre binasının önü, otobüs terminalleri, hava alanları veya sosyal hizmet merkezleri olabilir. Kritik soru, ifade eyleminin şeklinin, belli bir yerin, o belli zamandaki normal faaliyeti ile esas itibarıyla bağdaşmaz olup olmadığıdır.” (id. 184-185).

(10) 458 US 886 (1982).

(11) Bizi asıl ilgilendiren “picketing” dahil.

“en doğrudan biçimde” fikir ve düşüncelerin açıklanması (speech) teşkil etmektedir.

Boykot hareketini organize eden örgüt olan NAACP, boykotu desteklemeyenleri, toplumsal baskı ve toplumsal dışlama tehdidi ile katılmağa iknaya çalışmıştır.

Bütün bu verilerin ışığı altında, boykot, hiç kuşkusuz, Anayasanın koruduğu bir faaliyet teşkil etmektedir. **Anayasanın, söz, toplanma, dernek ve dilekçe haklarına ilişkin** yerleşmiş ilkelerle öğeler, birbirinin tam benzeri olmamakla beraber, birbirinden ayrılmaz niteliktedir. Boykotcular, saydığımız Anayasal haklarını kullanarak, siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimi gerçekleştirme çabası içinde görülmektedir. Ayaklanma, saldırı veya ihtilâl yerine, söz, toplanma ve dilekçe haklarından yararlanmak suretiyle, boykotcular, kendilerine sürekli ve tutarlı biçimde ikinci sınıf vatandaş muamelesi yapan toplumsal düzeni değiştirmeye çalışmaktadır.

Boykotun unsurları olan etkinliklerin -picketing dahil- kanundışı eylemlere teşvik etmediği ve yol açmadığı, şiddete dönüşmediği; bu nedenle de Anayasanın söz hürriyeti güvencesinin koruma alanı içinde kaldığı açıktır.

## KISSADAN HİSSE

Geçen sene sunduğumuz bildiride, orta mallarının “public forum” niteliği taşıdığını; bu mekânların, değişik işlevlerinin “birlikte gerçekleştirilmesi” için özellikle bir takım yer, zaman, biçim düzenlemelerinin yapılacağını açıklamış, çerçevesini de çizmiştik. Umumî yerlerde toplanma hakkının bir türü olan picketing’de de, haliyle aynı kurallar, aynı esaslar dairesinde geçerli olacaktır. Örneğin, picketing’in yaya ve araç trafiğine engel olmaması; picket çemberinin durmadan hareket etmesi; hastanelere belli yakınlıkta veya okulların ders saatlerinde yürütülen eylemlerin yasaklanması; bazı resmî binalara belli yaklaşma sınırları konması gibi kurallar, içeriğe dokunmamak koşuluyla, genellikle bir sorun yaratmamakta; yarışan iki kamusal yarar isabetle dengelenmekte ve bağdaşmaktadır.

Bu çerçeve içinde bakıldığında, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 6’ncı maddesindeki yetkinin, ele aldığımız örnek olayda ve benzeri durumlarda, herhalde, “toplanma” hakkının kullanılmasının, “odak nokta” Taksim Park otel’den Çağlayan’a taşınması yerine; asil

işlevin gerçekleşeceği “mekânda” ve / veya “mekânlarda” picketing formülünden yararlanılarak çözümlenmesinin, “geçerli” uygulama olacağı kuşkusuzdur. Aksi halde, sokaklar, meydanlar, parklar ve benzeri yerlerden “public forum” olma asli niteliği İdare tarafından kaldırılırken; isteklerini, fikir ve düşünceleri, toplanma özgürlüğünü kullanarak duyurma, açıklama, kamuoyunu ve özellikle kamu makamlarını etkileme, aydınlatma, iletişim kurma olanağı da, bu hakkın “özüne dokunulmuş ölçüde” kayıtlanacaktır ve kanımızca kayıtlanmaktadır. Başka bir deyişle, trafik düzeni ve güvenliğin sağlanması kamusal ihtiyacı, aslında, kişilerin “haklarını bir araya gelerek aramaları” özgürlüğünü, “tamamen” bertaraf etmek düzeyinde etkisiz ve anlamsız kılmaktadır.

Bilindiği gibi, her yerde ve her zaman, toplanma hakkı, özellikle ekonomik bakımdan güçsüz kişilerin, picketing ise bilhassa örgütsüz insanların, küçük sayılı katılımlarla haklarını aramaları için başvurup yararlandıkları “ucuz ve kolay” bir yol-yöntemdir.

Konuya, öteki yanından bakınca, Yönetim makamları da, bu tür yasaklama ve saptırmalarla, bilmekle ve çözümlemekle görevli oldukları meseleler, uyuşmazlıklar, tepkiler, eleştiriler ile öneriler, seçenekler hakkında, ilgililerden, doğrudan bilgi edinmek olanağından mahrum kalacaktır.

Böylece, bu tür yasa hükümleriyle uygulamalar, az önceki iki taraflı problemi doğururken; “picketing” bu sakıncayı her iki bakımdan gideren bir formül olarak belirlemektedir.

## İKİNCİ BOYUT “BİLGİYE ULAŞILMASI”

Daha önceki bir incelememizde (12) bu konuya “Saydam Yönetim” bağlamında değinmiştik. Bu defa, aynı temayı “kişilerin bilgiye ulaşma hakkı” açısından ele alacağız. Çünkü, hak arama hürriyeti, ancak, kişilerin “bilerek” hareket edebildiği, “bilgi” niteliğindeki verilere ve donanımına sahip olabildiği koşullarda bir anlam ve hüküm ifade edebilir. Bilgiye ulaşma hakkı, hak arama hürriyetinin başlangıç noktasını, temelini, hattâ olmazsa olmaz koşulunu oluşturur. İki hak arasındaki bu “doğal ve koparılmaz bağ”, hiç bir zaman hatırdan çıkartılmamalıdır. Bu nedenle, hak arama hürriyetinden söz ederken, konuya, bilgiye ulaşılmasından girilmesi kaçınılmazdır.

(12) S. Güran: Yönetimde Açıklık, 3 / 1-3 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 101-112 (1982).

Türkiye’de, mevzuatın, uygulamanın ve Yönetimin bu konuda, ciddi ölçüde yetersiz ve isteksiz olması; bu ikili arasındaki bağı algılamaması veya böyle davranması, konunun vurgulanmasını gerektirmektedir; daha doğrusu zorunlu kılmaktadır.

Türk Hukuk sistemindeki olumsuzluğu hatırlattıktan (13) ve bu saptamaların yapıldığı 1983 yılından bu yana kayda değer herhangi bir gelişmenin gözlemlenmediğini ekledikten sonra; sanırım, en isabetli ve yararlı yöntem, konuyu, başkalarının ne yaptığını getirmek olsa gerek.

### KOPENHAG’DA BİR YUVARLAK MASA

İdare Hukukçuları ile İdare Bilimcilerinin yakından tanıdığı İdare İlimleri Uluslararası Enstitüsü’nün (14) 2-5 Temmuz 1991’de Kopenhag’da düzenlediği Yuvarlak Masa Toplantısı’nın, “Vatandaşların Kamu Yönetimi Karşısındaki Hakları” konulu oturumunda, değişik ülkelerden gelen ve çoğunluğunu öğretim üyelerinin oluşturduğu konuşmacılarla izleyiciler, meseleyi üç boyutta sundular ve irdelediler ki bunlardan üzerinde en çok durulanı bilgiye ulaşma hakkı oldu.

Enstitü tarafından hazırlanan Önrapor (15), nelerin gündeme geldiği ve farklı ülkelerde hangi aşamalara ulaşıldığı hususlarında doyurucu bilgiyi vermektedir. Sözü, doğrudan Önrapora bırakalım:

Batı ülkelerinin pek çoğunda bu yönde başlatılan harekette, örneğin İtalya, 8 Temmuz ve 7 Ağustos 1990 tarihli 142 ve 241 sayılı yasalarla, vatandaşlara, hem devlet’in hem yerel yönetimlerin elindeki idarî dökümanlara ulaşmak hakkını tanımıştır. Bu yasalar, aynı zamanda, idarî işlem sürecinde, karar öncesi evrede, vatandaşları, çeşitli güvencelerle de donatmıştır.

Ayrıca, Avrupa Topluluğu üyesi ülkeler Konsey’in 90 / 313 sayılı direktifi gereği, çevre konularının da, bu direktifle belirlenmiş olan önlem hükümleri, en geç 1992 sonuna kadar kendi Hukuklarına intikal ettirecektir.

Bilindiği gibi, Devletin, elindeki vatandaşlara ait bilgi yığınının artması olgusu karşısında, buna bir denge ve giderim unsuru olarak,

(13) id. 108-112.

(14) Institut International des Sciences Administratives (Bruxelles).

(15) M-C. Henri Meiningier: Rights of Citizens vis-a-vis Public Administration, Preliminary Report 4-8 (11 AS, Bruxelles, 1991).



İdare makamlarına, bu bilgiden yararlanılması bakımından, genel ya da talepte bulunan kişiyi ilgilendirdiği ölçüde ulaşılabılır ve saydam tutulması yükümü getirilmelidir.

Vatandaşların resmî bilgilerle belgelere ulaşması olanağı, ya kişi haklarının korunmasının bir parçası veya idarî faaliyetlerin -katılım ya da kontrol yoluyla- demokratikleştirilmesi çerçevesi içinde görülmektedir.

Bilgi ve belgeye ulaşmak konusunda, önce, kişisel dosyalar ve listeler ile genel mahiyetteki dokümanlara ulaşmak arasında bir ayırım yapılmalıdır. Bu hususta İngiltere (United Kingdom) örneği özellikle öğretici niteliktedir. Buna göre, idarî saydamlığı düzenleyen genel bir yasanın bulunmamasına ve güçlü idarî kapalılık geleneğine (16) rağmen; kısmen ve sektörel çapta açılmaların, 1984 tarihli Veri Koruma Yasası (Data Protection Act) ile bilgisayara dökülmüş bilgiye ulaşmak bakımından kişilere kişisel bir hak tanınmasının başarılı olduğu saptanmıştır. Aynı müsaade ve hak, 1987 tarihli Kişisel Dosyalara Ulaşma Yasası (Access to Personal Files) ile iskân ve sosyal yardım alanında kişisel dosyalara, 1988 ve 1990'da çıkartılan iki yasa (17) ile de hastahane ve hekim dosyalarına ulaşmak bakımından da sağlanmıştır. Her ne kadar, özellikle elle tutulan dosyalar yönünden büyük bir boşluk var ise de; kişisel data ve dokümanlara ulaşma hakkının oldukça geniş ölçüde tanınması, 1985 yılında çıkartılan Yerel Yönetimler Yasasında ve çevre koruma alanında 1990 tarihli Çevre Koruma Yasasında olduğu gibi, genel nitelikteki dokümanlara ulaşılması hakkında bazı açılımlarla doldurulabilir.

Bir başka nokta da, bu olanağı getirirken, yararlanacak kişiden bir "sıfat" taşınması veya "ilgisi"nin bulunması koşulunun aranıp aranmayacağıdır.

Örneğin 1987'den önceki Avusturya mevzuatı, bilgiye ulaşma hakkının kullanılabilmesini, talepte bulunan kişinin, yapılan işlem sürecinde "taraf" niteliğine sahip olması şartı ile sınırlıyordu. Yahut, daha önce değindiğimiz 241 / 90 ve 142 / 90 sayılı İtalyan yasalarında olduğu üzere, başvuru sahibinin, talebini işleme koydurtacak bir "özel

(16) Yasa Koyucunun, bu yaklaşıma 1989'da da sadık kaldığı Resmî Gizlilik Kanununda reform vesilesiyle görülmüştür. (id, 5).

(17) Tıbbî Raporlara Ulaşma Yasası (Access to Medical Reports Act., 1988); Hastahane ve Hekim Kayıtlarına Ulaşma Yasası, 1990 ... kayıtların düzeltilmesi hakkı ile birlikte).

hukukî durumu”nu göstermeğe mecbur tutuyor. Bu yaklaşımın, sübjektif hakların korunmasına son derecede yönelik bulunan Alman idarî usulündeki esaslara bir hayli yakın olduğu gözlemleniyor.

Buna karşılık, İskandinav devletlerinde, ABD ve Fransa’da, idarî belgelere ulaşmak hakkının kullanılması için herhangi bir koşul veya gerekçe aranmıyor. Aynı durum, 1987’den bu yana Avusturya, 1985’den bu yana Columbia, yerel yönetimler ve çevre konularında (Yasa 349 / 86) İtalya bakımından da geçerlidir.

Gene İtalyan mevzuatında şu sınırlamaya da rastlanıyor: İdarede saydamlık ve bilgiye ulaşma olanağı, yasaları tamamlayan uygulama kurallarının yürürlüğe sokulması koşuluna bağlanabiliyor; yahut, idarî makamlara, korunma altındaki gizli bilgi ve belgelerin alanının belirlenmesi veya dokümanların yayımlanmasının “bilinmesinin, idarî faaliyetin yürütülmesini önleyeceği ya da ciddi biçimde aksatacağı” gerekçesiyle ertelenmesi konularında, belli bir takdir yetkisi tanınabiliyor.

Hukukî yapılanmanın, bireylerin resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkının “bilgi edinme” amacıyla kullanılmasına izin verdiği sistemlerde bile, somut başvuru ve talep sözkonusu olduğunda, haktan yararlanmayı düzenleyen etkin koşullar, kişi haklarının korunmasıyla ilgili bir takım ciddi ve önemli endişeleri de ortaya çıkartıyor. Bu problem, Komisyon tarafından, idarî dokümanlara ulaşılması bakımından, Fransa’da, bir çok defa gözlemlenmiştir. Komisyon’un, son raporları, daha esnek yaklaşımdan söz etmekteyse de, Fransa’da, başvuru sahibinin istediği belgenin adını belirtmesi zorunluluğu, genel mahiyetteki belgelere ilişkin bilgilerin talep edilmesi konusunda bir fren etkisi yapmaktadır. Ayrıca, “hazırlık belgeleri”nin de kapsam dışı tutulmasıyla, Fransa’da, hem bilgiye ulaşma hakkı, hem de karar sürecine katılma olanağı sınırlanmaktadır.

Son bir nokta da, idarî dokümanlara ulaşma hakkının etkinliğinin, aynı zamanda, kurulmuş olan denetim sistemine de bağlı bulunduğu keyfiyetidir. Bu itibarla, sorun, bir yerde, kamu denetçisi (18) veya özel görevli komisyonlar (19) ve mahkemelerin rollerine ve rollerini hangi boyutlarda yerine getirdiklerine bağlı kalmaktadır. Ve, bu bağlamda bilgiye ulaşma mekanizmasının işleme kapasitesi, bir yanda,

(18) Difensore Civico, Defender of the People, local Ombudsman (id. 7).

(19) İtalya ve Fransa’daki “Commission for access to administrative documents” (ibid).

idari makamların, gizlilik kaydı düşülen dokümanlarının açıklanmasını red konusundaki takdir yetkilerini mahkemelerin kayıtlamadaki yetkilerinin genişliği; öte yandan, talep edilen belgelere ulaşılmasına karar ve emir verme olanağı ile sınırlanmaktadır.

Ön raporda yer verilen bu bilgilere ek olarak, Yuvarlak Masa'ya sunulan **bireysel raporlardan** bazı aktarmalar yaparak, konuya daha da açıklık kazandırılabilir.

**Avusturya**'da, son yirmi yılda, Yönetim'de vatandaş yönetim ikilisinin ilişkileri konusunda, bilinç değişimi başlamış; geleneksel süje-otorite ilişkisi kalkarak, yerini, Yönetimin, vatandaşı, Kamu Yönetiminden yararlanan partner algılamasına bırakmıştır... Bu cümleden olmak üzere, örneğin, Devlet Memurları Yasası, memurları, sadece idarî işlemin tarafı olan vatandaşları değil, yetki alanına giren bir konuda talepte bulunan herhangi bir kişiyi, sübjektif hak teşkil etmemek koşuluyla, bilgilendirmekle yükümlü kılmıştır... Ayrıca 1925 yılından beri, Genel İdarî Yöntem Yasası uyarınca, idarî işlemin tarafı olan herkes, dosyayı inceleme yasal hakkına sahip bulunmaktadır. İstisnası ise, incelemenin, başkalarının haklarına zarar vermesi, resmî görevlerin ifasını tehlikeye atması veya idarî usule sınırlama getirmesi şeklinde belirlemektedir. Bu yolla, tüm taraflar, dosyaları inceleyebileceği gibi, ücreti mukabili belgelerin kopyasını da alabilirler. Anayasa'nın 20 inci maddesi ile başlayan mevzuat değişiklikleri sonunda, 1987 yılında, idarî makamlardan bilgi edinme olanağı, genel bir hak olarak kabul edildi. Buna göre, kamu makamları, gizlilikle çatışan bir durum bulunmaması koşuluyla, kendi yetki alanlarına giren hususlarda bilgi verme görevi ile karşı karşıya geldiler. Sözlü, yazılı, telefonlu, faxlı yapılabilecek olan talepler, engeç sekiz gün içinde karşılanmalı, aksi halde gecikmenin sebebi ilgiliye bildirilmelidir. Ek olarak, 1978'den itibaren, belli ayırımlar ve koşullarla, bilgisayara girmiş bilgilere (data) ulaşma hakkı da düzenlenmiştir. Özellikle, bu hak, talepte bulunan kişinin, kendisi hakkında kimin araştırma ve derleme yaptığı, verilerin nereden edinildiği ve türü ve içeriği ile güdülen amaç ve yasal dayanak gibi noktalar da bilgilendirilmesini sağlamaktadır. (20)

Charles D. Raab'ın hazırladığı bildiri (21) **İngiltere** hakkında, ilginç ve düşünmeğe yönelten satırları içermektedir. Şöyle ki...

(20) S. Bachmann: Rights of the Citizen vis-a-vis Public Administration in Austria 2-6 (IIAS, Bruxelles, 1991).

(21) C.D. Raab: Transparency in British Public Administration 3-4, 6-9, 13-15, 19-20 (IIAS, Bruxelles, 1991),

Bilgiye ulaşma hakkı veya bilgi edinme hürriyeti adı altında gündeme gelen konu esas itibariyle, vatandaşların, Yönetimden bilgi edinmede ne kadar olanak sahibi bulunduğu, ya da, Yönetimin ne ölçüde bilgi sağlamak yükümlülüğü içinde olduğu keyfiyetidir. Bilgiye ulaşma olgusu, kişisel olmayan verileri, raporları, siyasa bağlantılı dokümanları, hazırlık yazışmalarını, idarî kuralları, ticarî sırları ve benzerlerini ifade eder. Bununla beraber, bilgiye ulaşılması, ayrıca, kişinin, kendisi hakkında bilgi toplayan veya edinen mercilerden, bunları sağlayabilme olanağını kapsar ki, örneğin, bilgi edinme özgürlüğü yasalarının (BEÖY) yapıldığı ülkelerde, adigeçen kişi dışında herkese kapalıdır. ABD, Kanada ve Avustralya örneklerinde, kişiler, kendilerine ait bilgilere, BEÖY'lerle ulaşma olanağı buldukları halde; bu tür kanunların çıkmadığı İngiltere'de, bu olanak, ancak, doğrudan kişisel bilgilere ulaşmayı düzenleyen özel yasalarla tanınmaktadır... Kişisel olmayan türden bilgiye ulaşma hakkına baktığımızda, geniş bir grubun genel bir BEÖY'ndan yana tavır aldığını görmekle beraber, her iki ana partiden hükümetlerin, mevcut olan gizlilik ve kapalılık mekanizmalarını her zaman daha uyumlu bulduklarına tanık olmaktadır. Böylece, bu gibi resmî gizlilik yasalarının sonucu, İngiliz Yönetimindeki kapalılık iklimini ve kültürünü yansıtır güçlendirdiği şeklinde belirlemektedir. Nitekim, memurları bağlayan gizlilik yasaları, 1980'lerde ve 1990'da takviye edilmiştir; merkezî idarenin elindeki duyarlı olmayan alanlardaki bilgilere daha etkin surette genel ulaşma yönündeki dağınık çabalar ise -örneğin 1977 Croham Direktifi- marjinal ve geçici etkiler yaratabilmiştir.

Bu koşullar altında, genel bir BEÖY şu andaki muhalefet partilerinin ve bazı grupların hedefi ise de, ancak, muhtelif idarî kesimlerde mevzuat bazında bir takım daha etkin gelişmeler gerçekleştikten başka, kişisel olan / olmayan bilgilere ulaşılmasını sağlamak üzere bir kaç temel sistem de yasalastırılmıştır. Bu suretle, gizlilik dağları, aşama aşama törpülenmektedir. Genel yaklaşımı temsil bakımından, 1984 tarihli Veri Koruma Yasası önemli bir rol oynamaktadır.

Diğer taraftan, 1987 yılında çıkartılan Kişisel Dosyalara Ulaşma Yasası, bilgisayara girmeyen kişisel verilere ulaşılması hakkını kurarken, sağlık, eğitim, mesken, sosyal hizmetler, çocuk bakımevleri, şartlı salıverme, tutuklama ve mahkûmiyet, muhaceret kayıtları ile kredibilite ve istihdam gibi alanları kapsamaktadır. Bu Yasa ile vatandaşların, haklarındaki kayıtları bilmeleri, kopya almaları, yanlışların dü-

zeldilmesini sağlamaları, zararlar için tazminat alabilmeleri olanağına kavuşturulması amaçlanmıştır.

Aynı bağlamda, 1985 Yerel Yönetimler (Bilgiye Ulaşma) Yasası vasıtasıyla, yerel yönetimlerin organlarının, komitelerinin ve alt komisyonların toplantıları halka açıldığı gibi, belli gizlilik sınırları saklı kalmak koşuluyla, bunlara ait ruznamelere, tutanaklara ve hazırlık raporlarına ulaşmak olanağı da yaratılmıştır.

Son bir gelişme de, çevre koruma alanında olmuştur. Yönetim, çevre standartları ve güvenliği başlığı altında toplanabilen kirlenme, nükleer tehlikeler, gıda güvenliği ve değişik tür riskler konusunda bir hayli veri toplamakta ve raporlar düzenlenmektedir. Ancak, bunlar, genelde, ulusal güvenliğin korunması veya ticarî sırlar gerekçesiyle kamunun erişiminden saklanmaktadır. Fakat, tüketici ve çevreci grupların ve saydamlık savunucularının sıklaşan ve geniş bir çeşitliliği kapsayan Őikâyetleri, bilgiye ulaşma yönünden Yönetim bakımından fazla destek görmüş değildir. Ulaşmanın bir hak olarak tanınması yerine, Yönetimin takdirine bağlı yararlanma olanağı yeğlenmiştir. Mamafih, 1988 Çevre ve Güvenlik Bilgi Edinme Yasası ile sektörel kapsamlı açıklık ve bilgiye ulaşma olanağı getirilmiş; Avrupa Topluluğu Komisyonunun baskısı ve Direktifi üzerine, genel bir hak hüviyetiyle ve özellikle çevre kirlenmesi bazında 1990 ve 1991 yıllarında 1993'e doğru olumlu adımlar, yeterli düzeyde olmasa bile, hiç değilse ilkesel ölçekte atılmıştır.

Önraporda değinilen 142 ve 241 sayılı yasalar incelendiğinde İtalya bakımından, Grazia Vecchio'nun bildirisinden alınan şu ilâveler yapılabilir: (22)

Adı geçen her iki yasa, vatandaş ile Yönetim arasındaki ilişkilere yeni güvenceler getirmiş olup, bunlardan "saydamlık" kavramının özü, kişilerin idarî bilgilere ulaşmaları hakkı şeklinde belirlemektedir. 241 sayılı yasanın "kişiler, ilgili oldukları önemli bir hukuksal durumun korunması amacıyla idarî belgelere ulaşma hakkını kullanabilir" hükmü ile 142 sayılı yasanın aynı hakkı vatandaşlara tek başlarına veya topluca tanımış olması hali; sadece demokratik denetim ilkesine katkıda bulunmaz, aynı zamanda idarî faaliyetlerde "etkinlik" ve "verim"nin en üst düzeye çıkartılması ve ortak çıkarların en iyi biçimde korunup garanti edilmesi anlamını da taşır.

(22) G. Vecchio: Le droit d'accès des citoyens aux informations administratives en Italie 1-18 (IIAS, Bruxelles, 1991).

Bu bağlamda 142 sayılı “Yerel Özerklik Reform Yasası”nda ilgili hükümler arasında: kişilerin, tek başlarına veya topluca, bilgiye ulaşma hakkı ve yönetimin elindeki bilgilere ulaşabilmeleri ile resmî belgelerin kopyalarını alabilmeleri; idarî işlemlerin içeriği ve sonuçları konusunda ilgililerine bilgi verilmesi haklarının tanınması zikredilebilir. (23)

241 sayılı “İdarî Yöntem Hakkında Kurallar ve İdarî Dokümanlara Ulaşma Yasası” ise, getirdiği daha ayrıntılı düzenlemelerle şu esaslara yer vermiştir: (24)

Temelinde saydamlık ve tarafsızlık bulunan bu konuda, korunacak önemli hukukî menfaati olan herkes “süje” olarak bilgiye ulaşma hakkından yararlanabilir ve Yönetim de bilgi vermek yükümü altındadır.

Ulaşılabilecek bilgi ve dokümanlar -yani “nesne”- idarî doküman olarak kayıtlara girmiş grafikler, fotosinematomografik, elektromanyetik ya da bu alanda sayılabilecek “tüm” belgelerle alınmış kararlar, iç işlemler “idarî doküman” sayılır.

Belgeye ulaşma ücretsiz olup fotokopi giderleri alınır; idarî kararların gerekçeleri istenebilir.

İçerik bakımından istisnaları, yani ulaşılmayacak objeleri, güvenlik, ulusal savunma, uluslararası ilişkiler, malî ve parasal politikalar, kamu düzeni, suç hallerinin önlenmesi ve bastırılması, üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan hususlar, öğrenilmesinde hukuki yarar bulunmayan belgeler oluşturmaktadır.

Konunun bir boyutu da, kişilerin veya grupların bilgiye ulaşma hakkının, idarî ve yargısal himayeye de sahip kılınmasıdır. Dokümanlara ulaşmanın sınırlandırılması veya reddine karşı üst makama başvuru; yanıtızlık veya 30 günlük susmada idarî yargı yolu açıktır.

Bir diğer olanak da, bilgiye ulaşma faaliyetlerini ve saydamlığı denetleyen ve yıllık rapor kaleme alan bir “Komisyon” da kurulmasıdır. Komisyon, bu bağlamda, ayrıca, bilgi eşgüdümünün sağlanması, Yönetim-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi yönünde Hükûmete tavsiyede bulunmağa, yasa ve idarî düzenleme metinlerini gözden geçirme ve “ulaşma hakkı”nın en geniş anlamda güvenceye alınıp uygulanmasını sağlamakta görevlidir.

(23) id. 8-9.

(24) id. 10-13.

Son bir nokta da, Yönetimin çeşitli birimlerindeki “veri bankaları” na ulaşılabilmesi, daha açık deyişle, Yönetimin kendisinin de kendi elindeki bilgilere topluca ulaşabilmesi olanaklarının da genişletilmesi konusudur. (25)

## AYRICA AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Yönetimin elindeki “bilgi”ye ulaşma hakkı konusunda, ABD, herhalde, tek başına, ayrı bir bildiri yazılabilecek yere, düzenlemeye, uygulamaya ve yargı kararları ağına sahiptir. Ancak burada, özlü bir fikir vermekle yetineceğiz.

“Yönetimde Saydamlık” ya da “Saydam Yönetim” kavramının iki “temel direği” olan bilgiye ulaşma hakkı ile idarî karar sürecinde açıklık, ABD’nde “iki ana yasa” ile gerçekleştiriliyor: Biri 1946 yılına kadar geriye giden ünlü İdarî Yöntem Yasası’na (Administrative Procedure Act) monte edilen 1966 tarihli “Bilgi Edinme Hürriyeti Yasası” (Freedom of Information Act); diğeri de 1976 tarihli “Gün Işığında Yönetim Yasası” (Government in the Sunshine Act) olmak üzere.

ABD gibi 1946’da İdarî Yöntem Yasasını getirerek Dünya’da birinci olan, güçlü Yargı’ya, etkin Kamuoyu’na, liberal-açık siyasi yapıya sahip bulunan bir ülke neden önce 1966’da, on yıl sonra 1977’ de bu iki kanunu çıkartmak ihtiyacını duyuyor? Yanıtı, iki Amerikalı İdare Hukukçusundan alalım.

“Her iki yasanın ardındaki teori, kamuya açık olma olgusu, Yönetimin karar almasını geliştireceği gibi, gayriresmî lobbing girişimlerinde maharetli olan iyi örgütlü menfaat gruplarının yönetim üzerindeki etkisini de kontrol altına alacak; demokratik siyasî bir sistemde, kamuya açıklığın bir fazilet olduğunu da gösterecektir.” (26)

Bilgi Edinme Hürriyeti Yasasını çıkartarak, Yönetimin arşivlerini açmasını emrederken, Kongre “Yönetim’in, kendi nezareti altında bu-

(25) Ayrıca 8 Temmuz 1986 tarihli 349 sayılı yasada, vatandaşların, “çevre” konusunda bilgiye ulaşma hakkı özel olarak (Md. 14) öngörülmüştür. Bir diğeri yasa da 27 Aralık 1985 tarihli 816 sayılı yerel yönetimlere ilişkin bir yasa olup; yerel sağlık üniteleri, taşra, köy, belediye, yönetimleri tarafından alınan tüm kararlara, disiplin konusundaki iç işlemlere ulaşma ve bilgi sahibi olabilme hakkı öngörülmüştür. Ancak aradan 5 yıl geçmesine rağmen uygulama yönetmelikleri çıkarılmadığı için, bir ilerleme kaydedilmemiştir. (id. 6-7)

(26) S.G. Breyer - R.B. Stewart: Administrative Law and Regulatory Process 1059 (Little, Brown Co. 1979)

lunan ve yönetim olgusunun doğasında bulunduğunu varsaydığı için gizli tutulmasını yeğlediği kayıtlarla belgelere ulaşılmasını reddetme eğilimini reddediyordu.” (27)

“Amerikalılar, kamuya açık olmanın sağlıklı etkilerine son derecede inandıklarından başka, Yönetim makamlarının ayrılmaz ve doğal boyutu olarak gizlilik olgusuna karşı güçlü bir antipati besler. Bu duygunun açık bir işareti, idari makamların, kendilerinin aldığı kararlarla, ilgililerin, yargılama sürecinde ihtiyaçları bulunan kanıtları sağlamamaları şeklindeki tutumlarını, mahkemelerin benimsememesi olmuştur... Aynı düşünce ve dürtüyle, Kongre, 1966’da Bilgi Edinme Hürriyeti Yasasını çıkartmıştır. Vatandaşların “bilgi edinmek, öğrenmek hakkı” daha önceleri gazete sloganından ileriye gidemezken; bu yasayla ilk defa hukuken korunmuş ve uygulanabilir şekilde, Yönetimin dosyalarına ve dokümanlarına ulaşma hakkı tanınmıştır.” (28)

Ve, daha 1913’de ünlü Yargıç Brandeis’in ifade ettiği gibi, “Açıklık ve herkesçe bilinme, toplumsal ve endüstriyel hastalıklara karşı bir çare olarak isabetle tavsiye edilmiştir. Güneşin, mikroplara karşı en etkin öldürücü, elektrik ışığının da en iyi polis olduğu söylenir.” (29) 1791’de Mozart’ın “Sihirli Flüt”deki deyişiyle, “Güneşin ışınları, gecenin karanlığını söküp atar ve ikiyüzlülüğün gizli kapaklı gücünü de yok eder.” (30)

“Bilgi Edinme Hürriyeti Yasası, vatandaşın Yönetim karşısındaki konumu konusunda derin bir değişiklik yaratmıştır. Kişiler, artık İdari makamlar önünde bilgi isteyen mütevazı ricacılar değildir. Başkan Johnson yasayı imzalarken, yasayla, bütün Amerikalıların, Ulusun güvenliğinin izin verdiği tüm bilgilere ulaşma hakkına kavuşacağını söylüyordu.” (31)

1966 tarihli Yasanın temel siyasalarını, Adalet Bakanı şöyle sıralıyordu: “Bilgi ve belgelerin açıklanması istisna değil, kuraldır; bütün vatandaşlar eşit ulaşma hakkına sahiptir; ispat yükü bilgiyi açıklamamanın haklılığını kanıtlamalı şeklinde Yönetimin üstündedir, yoksa

(27) B. Schwartz - H.W.R. Wade: Legal Control of Government 77 (Oxford Un. Press. 1972).

(28) B. Schwartz: Administrative Law 129-130 (Little Brown Co. 2’nd Ed. 1984).

(29) F.M. Scherer: Sunlight and Sunset at the Federal Trade Commission; 42 Administrative Law Review 461 (1990) dan naklen Brandeis: Other People’s Money and How the Bankers use it 62 (1914).

(30) Scherer: ibid.

(31) Schwartz - Wade: n. 27, 78; Schwartz: n. 128, 130.



talep eden kişiye düşmemektedir; belgelere ulaşma talebi yasaya aykırı biçimde reddolunan kişiler, mahkemelere başvurarak yargısal emir verilmesini sağlamak hakkına sahiptir.” (32)

Bu suretle, dokuz açıklama yasağı kapsamına girmedikçe, Yönetim clindeki yazılı bilgi ve belgeleri “herhangi bir kişiye” (to any person) talep halinde teminle görevlidir.

Ancak, başvuruların işleme konabilmesi için, talep sahibi kişinin ulaşmak istediği bilgi ve belgenin ne olduğunu belirgin şekilde bildirmesi gerekmektedir. Fakat uygulamada, kişiler, o makamın elindeki dokümanların hangileri olduğu konusunda ya tamamen bilgisizdir veya pek az şey bilmektedir ki, bu nokta önemli bir aksaklık olarak ortaya çıkmaktadır. Belgelerin aranması ve kopyalarının verilmesi harca tabi olup, uygulamada rakkamların yüksekliği olumsuz bir etki yaratmıştır. Bunlara, Yönetimin ayaksürümesi, gecikmeler de eklenebilir ise de; Yasa herşeye rağmen bilgiye ulaşma bakımından büyük gelişme getirmiştir (33) ve Yönetim, yeni sisteme ve kurallara alışmakta olup; düşününüz ki Domuzlar Körfezi çıkartmasından idari yetersizliklere ve suiistimallere kadar bir çok konuda kamunun bilinçlenmesinde bu Yasadan yararlanılmasının büyük katkısı görülmüştür. (34)

Bir taraftan uygulama, diğer taraftan mahkemelerin Yasayı yorumlayan kararları, 1974 yılında değişiklikleri birlikte getirmiştir. Bu değişikliklerle, örneğin, belli kategori dokümanların endekslenmesi, başvuruların yanıtlanmasına ilişkin uyulması zorunlu süre sınırları, bilgiye ulaşılmasını keyfi olarak engelleyen memurların disiplin cezasına da çarptırılması, Kongre’ye yıllık rapor verilmesi, harçların doğrudan giderlerle sınırlandırılması ve eğer bilginin verilmesinde kamu yararı egemen ise harç alınmaması veya indirilmesi gibi hususlar öngörülmüştür. (35)

(32) İbid; Mahkemenin buyruğuna rağmen bilginin sağlanmaması, Mahkemeye karşı koymak suçu teşkil eder. (Breyer - Stewart: n. 26, 1059).

(33) Breyer - Stewart: n. 26, 1060; Bilgi olarak, 1974-1981 arasında başvurular, her yıl % 27, artmış; örneğin 1981 yılında, sadece Gıda ve İlaç İdaresi’ne 33.587, Sağlık ve Beşeri Hizmetler Bakanlığına 50.056 başvuru yapılmıştır. 1975’e ait bir inceleme göre, başlıca 9 İdare’ye gelen başvuruların % 90’ı olumlu karşılanarak istenilen bilgilere ulaşılmıştır. W. Gellhorn - C. Byse - P.L. Strauss - T. Rakoff - R.A. Schotland: Administrative Law 733 (The Foundation Press 8’th Ed. 1987); ve bakınız Schwartz - Wade: n. 27, 79-80).

(34) Gellhorn - Byse - Strauss - Rakoff - Schotland: ibid.

(35) Breyer - Stewart: n. 26, 1060,

Yasanın amacı Yönetimin işleyişi tutum ve işlemleri üzerinde bilgi sahibi kamunun gözetim ve denetimini geliştirmek olmakla beraber, başvuruda bulunanlar, Yönetim'i, pek çok ve farklı nedenlerle açıklamaya zorlamıştır. Örneğin, kamuya yararlı örgütler veya gruplar, Yönetim'in çalışmalarını açığa çıkartmak ve kanunların uygulanmasını incelemek için bu Yasadan yararlandığı gibi, basın ve diğer iletişim araçları da kendi amaçları çerçevesinde Yasa'ya başvurmuşlardır. Fakat, oldukça sıklıkta, üçüncü şahıslara ait bilgiler de idari makamlardan istenmiştir. Bu örneklerin pek çoğunda, firmalar, Yönetimden, elindeki rakip şirketlerin ticarî sırlarına veya hassas bilgilerine ulaşmayı amaçlamıştır. Bazı örneklerde de, kamuya yararlı gruplar, yapımçı firmaların üretilen malların güvenliği ve başarıları hakkında verdikleri bilgilerin Yönetim tarafından açıklanması yolunda güçlü girişimlerde bulunmuştur. (36)

Bilgi Edinme Hürriyeti Yasasında, kişilerin ulaşamayacağı dokümanlar kategorisi aşağıdaki dokuz istisnadan oluşmaktadır:

Ulusal güvenlik ve dış politika gereği gizli tutulması özel olarak öngörülen dokümanlar; her resmî kurumun işleyişine ve personel ilişkilerine ait "iç" kurallar; yasaların açık hüküm koyarak açıklama dışı tuttuğu belgeler; ticarî sırlar ile kişilerden elde edilen ve gizli olan ticarî ve malî bilgiler; kurumiçi veya kurumlararası yazışmalar, memolar, düşünceler, müzakereler ve mütalâalar; kişisel bilgi ve belgelere, kişilerin özel hayatlarına açıkça elatma teşkil eden ulaşma; yasaların açıkça hak tanıdığı haller dışında, soruşturma ve teftiş dosyaları ve belgeleri; malî kurumların düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu idarî makamların bu kurumlar hakkındaki raporları; haritalar, kuyular dahil jeolojik ve jeofizik bilgilerle veriler. (37)

İçerikleri mahkemelerin kararlarıyla belirlenen dokuz istisna dışında kalan konularda, bilgiye ulaşma başvuruları iki aşamada sonuçlandırılmaktadır. İlk adımda, başvuru kurum, on iş gününde gerekçeli yanıtı vermelidir. İkinci adım, olumsuz cevap halinde kurum âmirine müracaattır. Âmir de, başvuruyu 20 iş gününde yanıtlamalıdır ve yanıt bu defa da olumsuz ise, ilgiliye, ayrıca, bu karara karşı yargısal yollar gösterilmelidir. (38)

(36) Ibid.

(37) id. 1061-1074.

(38) M.H. Grunewald: Freedom of Information Act Dispute Solution, 40/1 Administrative Law Review 3-4 (1988).

İdarî Yöntem Yasası'nın, Bilgi Edinme Hürriyeti Yasası ile değişikliğe uğramasından önceki metni, bilgiye ve belgelere ulaşmak isteyen kişilerin karşısına, idarî makamların açıklamadan kaçınmasına fırsat veren bir takım dokunulmazlıklara olanak tanıyordu. Yasa, bu eski kurumların kaldırılmasını, tanımlayarak alanlarının daraltılmasını, belgeye ulaşma konusundaki ilkeyi ve anlayışı tersine çevirerek "tam ulaşma" kuralını ve hakkını getirmek; karşıt yararları dengeleyen, bu defa da bireylerin hakkı kötüye kullanma fırsatçılığını önlemeye çalışan ve idarî makamların açıklama konusundaki köklü geniş takdirini de kısıtlayıp etkin yargısal denetim-yaptırım mekanizması kurmak suretiyle (39) hak arama özgürlüğü konusunda örnek bir model ve mihenk taşı oluşturmaktadır.

## SONUÇ

Bu tür incelemelerde, sonuç kısmından beklenen, toplu bir yorum yapılmasıdır. Halbuki, buradaki açıklamalarla, hak arama hürriyetine verdiğimiz kavramsal anlam, sonucu yazarken, "yorum yok" dediğimizde, yorumu da içeren mahiyettedir; ve yorum zaten, bildiri- nin başlığından itibaren, her satırda ve satır aralarında, "bakış açısı ve kavram" olarak kendini göstermektedir. Özellikle, mevcut Anayasa hükümleri, yasal düzenlemeler ve uygulama ile dış ülkelerdeki gelişmeleri yanyana getirip karşılaştırmca, sonuçta ne yazılması ve yapılması gerektiği hususu, "yorumsuz netlikte" kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

---

(39) G.O. Robinson - E. Gellhorn - H.H. Bruff.: The Administrative Process 505-506 (West Pub. Co. 2'nd Ed. 1980)