

ŞEFFAFLAŞMA ARACI OLARAK BİLGİ EDİNME VE ARAŞTIRMA HAKKI*

İshak Keskin **

Özet: Demokratik yönetim uygulamalarından biri olan şeffaflık, devletin bilgi verme ödevi ile bilgi edinme ve araştırma hakkı yoluyla sağlanabilmektedir. Bu uygulamaların hayata geçirilmesi, yönetim sorumluluklarının paylaşılması ve kamunun devlet yönetimini denetlemesi anlamına gelmektedir. Sorumlulukların paylaşılması ve denetim hakkının tanınması ise sınırsız değildir. Zira birinci ve ikinci kişilerin yanında üçüncü kişilerin haklarının korunması da önemlidir. Taraflara ait bu hakların etkin şekilde korunabilmesinde, kurumların evrak kayıt ve belge yönetim sistemlerinin kurulması, kurumsal ve arşivsel belgelere erişim hakkının sınırlarının kesin şekilde belirlenmesi çalışmalarını yürüten arşivcilerin rolü büyüktür.

Anahtar Kelimeler: Bilgi edinme, arşivlerde araştırma, şeffaflık, arşivcilik.

The Right to Information and Research as a Means of Becoming Transparent

Abstract: Transparency, which is one of the principles of a democratic administration, can be obtained through the state's duty of providing information and through the right to information and research. To put these into practice implies the sharing of administrative responsibilities and the control of the state administration by the public. Yet, the sharing of responsibilities and the right to control are not unlimited. For, in addition to the protection of the rights of first and second persons, that of third persons is also important. Archivists, who are involved in the formation of systems of records register and the management of institutions, as well as the clarification of the limitations of the rights of access to institutional and archival documents, play an important role in the effective protection of these rights.

Keywords: Right to information, research in archives, transparency, archival studies.

* Bu makale, daha önce İngilizce olarak yayınlanmış olup künyesi şu şekildedir: "The Right to Information and Research as a Means of Becoming Transparent", *Arşiv Dünyası*, 12, 2009, s. 42-49.

** Doç. Dr., İstanbul Üniv. Edebiyat Fak. Bilgi ve Belge Yönetimi Böl.

Şeffaflık, en yaygın yönetim sistemlerinden biri olan demokrasinin kamu yönetimi uygulamalarından biridir. Bu uygulama, kamu yönetiminde açıklık ilkesi benimsenerek yönetimin paylaşılması ve denetlenmesi hakkını vatandaşlara tanımaktadır. Vatandaşlar bu hakkı, devletin bilgi verme ödevi ile bilgi edinme ve araştırma hakkı yoluyla fiilen kullanmaktadırlar.

Kamu kurumları, işleyişinin bağlı olduğu siyasi sistem her ne olursa olsun, genel anlamda iç (resmi) ve dış (kamuoyu) denetim araçlarıyla denetlenmektedir. Kamuoyu denetimi, vatandaşların yönetim sorumluluğunu paylaşması ve böylelikle vatandaş denetiminin kamu yönetimi üzerinde tesis edilmesini beraberinde getirmektedir. Bu denetim, bir yandan devletin bilgi verme yükümlülüğüyle, diğer yandan devlet tarafından anayasal bir hak olarak tanınan bilgi edinme ve arşivlerde araştırma hakkı yoluyla vatandaşlar tarafından fiilen kullanılabilir.

Bununla birlikte, bilgi edinme ve araştırma hakkının kullanılması yasal nedenlerle ve üçüncü kişilerin lehine engellenebilmektedir. Buna, bir de, –yasal olmayan gerekçelerle– yetkililerin keyfi ve sübjektif nitelikteki engelleyici uygulamalarını ilave etmek gerekmektedir.

Söz konusu engellerin kaldırılıp, açık devlet anlayışının daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için alınması gereken birtakım önlemler bulunmaktadır. Bu önlemlerden bir kısmı, kurumlarda evrak kayıt ve belge yönetim sistemini hayata geçirmek ve arşivlere devredilmiş resmi belgeler üzerinde araştırma hakkını etkin bir şekilde kullandırmaktır.

Bu çalışmanın amacı, kurumsal ve arşivsel belgelerin erişime açılmasının demokratik yönetim sürecine etkisini tartışmaktır. Dolayısıyla, bilgi edinme ve araştırma hakkının şeffaf yönetim uygulamalarını nasıl desteklediği sorusuna bu bağlamda cevap aranmıştır. Bu yapılırken, üçüncü kişilere ait hakların korunmasının hangi temel araçlarla mümkün olabileceği üzerinde ayrıca durulmuştur. Gözlem ve örnekleme yöntemlerine dayanılarak hazırlanan çalışma, “şeffaf yönetim anlayışının demokratik sistemlerde geliştiği ve arşivciliğin kurumsal ve arşivsel belgelerin erişimine yönelik çalışmalarla şeffaf yönetim yapısının gelişmesine önemli bir katkı sağladığı” hipotezinden hareket edilerek ele alınmıştır.

Demokrasi ve Şeffaflık

Günümüz siyasal örgütlenme sistemlerinin en yaygın örneklerinden biri olan demokratik yönetim ile bunun uygulama biçimlerinden olan şeffaflık, birbirini tamamlayan iki önemli öge olarak biri siyasal devlet örgütlenmelerinin, diğeri de kamu yönetimi uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Söz konusu her iki öge, kamu yönetiminin temelinde var olan uygulamaların şeffaflaştırılması yoluyla vatandaşlara güven telkin edilmesi, yönetime saygınlık kazandırılması, kamu yönetimine olan inancın ve güvenin sağlanması bakımından kaynaştırıcı bir role sahiptir. Demokratik yönetim yoluyla halkın, kamu yönetimi uygulamalarına karşı duyarlılığının ve katılımının güçlendirilmesi; kamu yönetiminin şeffaflaştırılması yoluyla da çağdaş bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi mümkün olabilmektedir.

Seçilmişler ve yöneticiler ile yönetilenler arasında (eşit oranda olmasa da) yönetim sorumluluğunun paylaşılması, yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda gerçekleştirilebilir. Yani seçilenleri seçenler, bu yolla, yönetim sorumluluğuna dâhil olarak işlerin yürütülmesinde etkin bir rol oynama fırsatı bulabilmektedirler. Daha da doğrusu, kaynağı kamu olan maddi varlıkların doğru yerlere aktarılıp – aktarılmadığının ve kamuya karşı sorumlu olanların kendilerine emanet edilen işleri gereği gibi yerine getirip – getir(e)mediklerinin anlaşılması, demokratik yönetimlerin varlık nedeni olan yönetim sorumluluğunun halkla paylaşılması ve halkın yönetime dâhil edilmesi yoluyla mümkün olabilmektedir.

Yukarıda belirtilen durum, yönetim – halk ilişkisinin geliştirilmesi için, yönetimin dışı (kamuya) açık hale getirilmesi, işlemlerin kamu tarafından anlaşılabilmesi ve yönetim işlemlerine nüfuz edilebilmesi anlamına gelmektedir. Bu, bir bakıma, devletin kapalı yönetim anlayışını terk ederek, kendini halka anlatması açısından önemlidir.

Çok eski dönemlerden beri devlet yönetimlerinin iş ve işlemlerini kamuya aktarma gereği duydukları bilinmektedir. Bunun bilinen ilk örneklerinden biri eski Grek medeniyetinde yaşanmıştır. Bu dönemin idarecileri, kamu işlerinin, halk hatipleri adı verilen kişilerce resmi evraklar üzerinde araştırma yapmalarını ve resmi evrak üzerinde yapılan araştırma sonucunda edindikleri bilgileri

meydanlarda halka anlatmalarını sağlamışlardır.¹ Diğer bir örnek ise Fransa'da yaşanmıştır: Fransız İhtilali sonrasında 25 Haziran 1794 Yasası olarak bilinen yeni dönemin arşiv yasasıyla, İhtilal öncesi yönetim uygulamalarının halk tarafından bilinmesi² ve muhtemelen eski yönetimin halk aleyhine olan kötü uygulamalarının kamu tarafından anlaşılması arzusuyla arşivlerin halkın erişimine açık hale getirilmesi sağlanmıştır.

Yukarıda anlatılan her iki örneğin anlattığı ortak nokta; idarecilerin, kamu yönetimi uygulamalarını halka daha iyi anlatabilme, kendileri lehine güven telkin etme ihtiyacında olduklarıdır. Örneklere konu olan belli kişilere ve vatandaşlara tanınan (resmi) belgelere erişim izni, devlet lehine kamuoyu oluşturmak maksadıyla kamu uygulamalarının halka anlatılması için bir propaganda aracı olarak kullanıldığını akla getirirse de, aslında, devletin kendini halka şeffaf bir şekilde anlattığını ve vatandaş üzerinde ihtiyaç duyulan güven hissini güçlendirmeyi amaçladığını göstermektedir.

Buna benzer uygulamalar kuşkusuz bugün de geçerlidir. Artık günümüz devletleri, kendini kamuya tanıtmak ve onların güvenlerini kazanmak için olumlu niteliklere sahip farklı uygulamalara girişmektedirler. Bunun, en temelde halkın kendini yönetenleri denetlemesi anlamına gelen çok önemli bir demokratikleşme sürecinin gelişmesine zemin hazırladığı söylenebilir.

Yönetimin Denetiminde Kamuoyu Etkisi

Demokratik bir sistem, aynı zamanda amaçları, hedefleri ve kararlarıyla denetlenebilir olmalıdır. Bu durum, bir yandan kamusal işlerin yürütülmesinde devlet – halk kaynaşmasına yardımcı olmakta, diğer yandan da halkı seçimler haricinde yönetim dışı bırakan anlayışı bir kenara iterek onların iş ve işlemlere dâhil edilmesini sağlamaktadır. Bu sayede, iktidarın ülke genelini ilgilendiren kararlar alarak uygulaması ve temel yönetim işlevlerini yerine getirmesi yanında, yeri geldiğinde halkın yönetim sorumluluklarını üstlenmesi ve paylaşması yoluna da gidilmiş olmaktadır. Halkın yönetime dâhil olması, sonuçta, halkın kendi kendini yönetme ilkesini daha ileri ve adil bir düzeye ulaştırılmasını sağlamaktadır.

¹ Adolf Brenneke, *Archivkunde: Ein Beitrag zur Theorie und Geschichte des europäischen Archivwesens*. Wolfgang Leesch (Ed.), Leipzig: Koehler & Amelang, 1953, s. 109.

² Brenneke, *Archivkunde*, s. 182.

Devlet yönetimlerinin kendini kamuya anlatabilmelerinin en önemli araçlarından biri, resmi evraka erişim iznini halka tanımaktır. Bu, demokratik yönetim biçimiyle hayata geçirilmiş olan bilgi edinme ve (bilimsel paradigma değişimiyle güçlü şekilde ilişkilendirilse de) arşivlerde araştırma hakkının vatandaşlara tanındığını göstermektedir. Bu süreç; şeffaf yönetim anlayışının birbirini tamamlayan üç ayrı yüzüne işaret etmektedir: Bilgi verme ödevi, bilgi edinme hakkı³ ve araştırma hakkı.

Büyük ölçüde başvuru esasına dayanan bilgi verme ödevi, yönetimin yerine getirmesi gereken bir yükümlülüktür. Aslında bu yükümlülük, halk tarafından seçilenlere ve seçilenler vasıtasıyla atanmış yöneticilere yüklenmiş bir sorumluluktur. Bilgi edinme ve araştırma hakkı ise biri güncel ve yarı güncel bilginin, diğeri de güncel olmayan bilginin vatandaşların erişimine açılması ve bu yolla vatandaşın bilgilenmesi şeklinde kullanılan bir haktır. Demokratik olmayan sistemlerde, bunun aksi olarak, daha çok sansürcü bakış açısıyla yönlendirilmiş ve sonuç olarak *toplumun kendisine güvensizliği*⁴ anlamına gelen uygulamalar söz konusudur.

Buradan çıkartılması gereken sonuç, kurumsal ve arşivsel niteliklere sahip belgeler üzerinde araştırma yapılarak kamu görevlilerinin yaptıkları işlemlerden sorumlu tutulabilecekleridir. Böylelikle, hem zamanında hem de daha sonraları kamu denetimine muhatap olmayan ve böylece sorumsuz davranışlar içine girebilen kamu çalışanlarının sonraki dönemlerde en azından arşivlerde araştırma yoluyla edinilen bilgiler sonucunda kamu vicdanında yargılanmaları mümkün olabilmektedir. Bu yüzden kurumsal belgeler yanında arşivsel belgeler de, geç de olsa, başka bir açıdan kamusal bir denetim aracı olarak görülebilir.

Arşivsel belgelerden yararlanarak eski uygulamalar hakkında bir kanaat edinme konusu ise, geçmişi anlayıp eksik, hatalı ve ard niyetli uygulamalar hakkında bir fikir edinerek geçmişin yorumlanması bakımından değerlidir. Diğer yandan, yöneticilerin kusurlu ve kötü uygulamalarının gelecek kuşaklarca bilinmesi ve eski kamu görevlilerinin vicdanlarda yargılanması böylelikle mümkün olabilmektedir. Sonuçta kamu çalışanları, zamanında olmasa bile, bir gün eski

³ Musa Eken, "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi*, XXXVIII/1, 2005, s. 116.

⁴ Tülin Sağlamtuğ, "Kütüphanecilik Açısından Düşünce Özgürlüğü ve Sansür", *Çağdaş kütüphanecilik ve Düşünce Özgürlüğü Üzerine*, İstanbul: Yapı Tasarım-Üretim, 1994, s. 176.

uygulamalarından dolayı sorumlu tutulacaklarını, kamu vicdanında yargılanacaklarını bileceklerdir. Bu da, bir başka açıdan kamu yönetiminin denetimi, kamu vicdanında mahkûm etme veya yüceltme demektir.

Kamunun resmi belgelere erişimi, vatandaşların kamu uygulamalarından haberdar olması, dolayısıyla kendilerine yönetenler hakkında bir fikir sahibi olabilmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulamalar, demokratik yönetim mekanizması içinde yönetimi denetleme, denetim yoluyla işlemlerin yürütülmesinde karşılaşılan hataların düzeltilmesi ve yeniden şekillendirilmesi adına önemlidir.

Bütün siyasal örgütlenme biçimlerinde yönetimler, kuşkusuz, belli amaçlar doğrultusunda oluşturulmuş olan çeşitli yönetim enstrümanları yoluyla denetlenmektedir. Bu denetim, daha çok, bu amaçla kurulan kamu kurumlarının diğer kamu kurumlarını denetlemesi, yani iç denetim anlamına gelen yönetsel denetim, iç denetim, dış yönetsel denetim, mali denetim, politik denetim ve yargı denetimi⁵ gibi denetim mekanizmaları vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Ancak (belki de tarihte ilk kez) demokratik yönetimler, iç denetim mekanizmaları dışında ve yasal olarak tanınan bir başka denetim aracı kullanmaktadırlar. Genel anlamıyla vatandaş denetimi adını verebileceğimiz bu enstrüman, *kamuoyu denetimi*⁶ olarak kabul edilmektedir. Kamuoyu denetimi, devlet tarafından anayasal bir hak olarak tanınan dilekçe,⁷ bilgi edinme ve arşivlerde araştırma hakları yoluyla vatandaşlar tarafından fiilen kullanılabilir. Vatandaşların demokratik bir sistemde yönetime daha etkin bir şekilde katılarak kamu yönetimlerini denetleme ve sonuçları etkileme fırsatı bu şekilde elde edilebilmektedir. Devlet, böylece kamusal alanda oluşan bilgiyi vatandaşlara açma taahhüdü altına girmektedir.

⁵ Birol Ekici ve M. Cem Toker, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, XIV/1, 2005, s. 5-28.

⁶ Ekici ve Toker, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", s. 23-25.

⁷ Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Türk vatandaşlarının kendileriyle veya kamuyla ilgili *dilek ve şikayetleri* hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili idari makamlara yazıyla başvuru hakkının kullanılma biçimini düzenlemektedir ("Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun", Kanun nr. 3071, *T. C. Resmi Gazete*, sayı 18571, 10/11/1984, md. 1). Üstelik bu hak, "*vatandaşların sözlü dilek ve şikayetlerinin yetkililerce hoşgörü ve güler yüzle karşılanarak kendilerine yardımcı olunması*" ilkesiyle desteklenmiştir ("Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına Dair Başbakanlık Genelgesi", *T. C. Resmi Gazete*, sayı: 25356, 24/01/2004, md. 2/d).

Bilgi Edinme ve Araştırma Hakkının Şeffaf Yönetim Anlayışıyla İlişkisi

Bilgi edinme ve araştırma hakkı, günümüz demokratik yönetimlerinde bilgiye ihtiyaç duyanlara tanınması gereken temel anayasal bir insan hakkıdır. Bu hakkın kamusal kurumlarda kullanılabilmesi kamuya ait (gerek kurumsal gerekse arşivsel) resmi bilgiye erişimle ilgilidir. Yani demokratik ülkelerin kendi vatandaşlarına verdiği söz konusu hak, dilekçe, bilgi edinme, araştırma ve bu yollarla edinilen bilgiyi yayma özgürlüğü kapsamında kullanılmaktadır.⁸ Bu açılım, sadece özgürlükçü bir ortama işaret etmemekte, aynı zamanda şeffaf bir yönetim anlayışının hüküm sürdüğünü de göstermektedir.

Demokratik bir ülkede yaşayan her insan, resmi makamlarca oluşturulmuş bilgi ve belgeden serbestçe yararlanarak anayasal hakkını kullanabilir. Ancak bu hakkın kullanılması geçerli yasal nedenlere dayandırılmak kaydıyla engellenebilir. Bu hakkın kullanılmasını engelleyen yasal düzenlemeler, araştırılması arzulanan konuyu düzenleyen bazı özel ve genel yasalarda kendine açık bir yer bulabilmektedir. Ancak kurumsal ve arşivsel bilgiye erişimi engelleyici yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, öncelikle herkesçe aynı anlaşılabilir objektif ve kesin kuralları; böylelikle de keyfi uygulamaların önüne geçilmesini ön planda tutmalıdır. Buna karşın, genel kabul görmüş anlayış arşivsel belgelerin erişimi yönünde bir sınırın olmaması gerektiği şeklindedir. Ne var ki, ileri seviyede demokratikleşme gösterdiği kabul edilen günümüz devletleri bile, arşivsel belgeye erişim konusunu araştırmacılarla

⁸ Söz konusu haklar sadece ulusal yasalara değil, aynı zamanda uluslararası geçerliliği olan sözleşmelere de yansımıştır. Bilgi edinme hakkının hukuksal bir kabul biçiminde ortaya çıkmasına (Magna Carta -1215-, *Petition of Rights* -1629-, *Bill of Rights* -1688- Amerikan İstiklal Beyannamesi -1776- ve -Fransız İhtilali sonrası 26 Ağustos 1789'da ilan edilen- İnsan Hakları Beyannamesi'ne) karşın, kitle iletişim araçları vasıtasıyla her türlü haberin yayılabilmesinin ve öğrenilebilmesinin evrensel bir hukuk kuralı olarak ve bütün muhtevası ile ortaya çıkması, Paris'te Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan ve Türkiye'nin de imza koyduğu -10 Aralık 1948- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi -md. 19-, 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi -md. 10- ve 1975 tarihli Helsinki Nihai Senedi ile olmuştur (Ahmet Çelik ve Yaşar Tonta, "Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri", *Bilgi Edinme Özgürlüğü*, Yaşar Tonta - Ahmet Çelik (Yay. haz.), Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği, 1996, s. 1). Fransız İnsan Hakları Beyannamesi'nde "toplum genel olarak kamu görevlisi ve idareden hesap sorma hakkına sahiptir" ifadesiyle bu konuya atıf yapılmıştır (md. 15). Faruk Bilici, "Bilgi Edinme Hak ve Hürriyeti", *Arşivcilik Konferansları I*, Hamza Kandur (Yay. haz.), İstanbul: Librairie de Péra, 1995, s. 64). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, herkesin "...bilgi edinmesine ve bu bilgi ve düşünceleri serbestçe ve her tür yolla yayımlamasını içerir" (md. 19) (Bilici, "Bilgi Edinme Hak ve Hürriyeti", s. 65).

hissettirmeksizin engellemektedir. İngiltere, Almanya ve başka ülkelerin bu konuda pratik uygulamaya sahip oldukları bilinmektedir.⁹

Yasalarla sınırları kesin şekilde çizilmeyen her hakkın, dolayısıyla kurumsal (güncel ve yarı güncel) ve arşivsel belgelere erişim hakkının, gerek yararlanımlar gerekse uygulayıcılar tarafından keyfi ve sübjektif bir bakış açısıyla değerlendirilip kullanılması veya sınırlandırılması mümkündür. Bunun, bir yönetim zafiyetine dönüşebileceği, vatandaşların yönetimden memnuniyetsizliğini artıracığı, şeffaf yönetim anlayışından giderek uzaklaşmayı beraberinde getireceği ve demokratik yönetimleri gizlilik korunma kalkanına yönelterek kapalı yönetim zihniyeti anlayışına doğru sürükleyebileceği üzerinde durulmalıdır. Bu yüzden, kamu yönetiminin keyfi uygulamalara yol açabilecek ve inisiyatif kullanılmasına izin verecek yasal açıklara sahip olmaması ve bu yolda önlemlerin alınmış olması gerekmektedir.

Resmi bilgiye erişim konusu, aynı zamanda uluslararası mesleki toplantılara yansımış ve bilgiye erişime yönelik kapalılık kurallarının *şeffaflık* ve *objektiflik* kriterlerine bağlanmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Uluslararası Arşiv Konseyi'nin 1985 yılında düzenlediği 23. Uluslararası Yuvarlak Masa Toplantısı'nda bilgiye erişimin engellenmesine yönelik kapalılık istisnalarının *metotların şeffaf olması ve objektif kriterlere bağlı olarak yönlendirilmesi koşuluyla*¹⁰ hayata geçirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur.

Bu gelişmeler, aslında, demokratik yönetim biçimlerine sahip bütün ülkelerde (doğal olarak Türkiye'de) diğer alanlar yanında, kişilerin yönetimlerden bilgi edinme taleplerinde bulunmalarını ve vatandaşların farklı alanlardaki gelişmeler

⁹ Gustav Schmidt, Federal Almanya'da kurumsal ve arşivsel belgelere erişim sürecinde bürokratik ataletin önemli bir sorun oluşturduğunu belirtmektedir. Diğer yandan, Alman Federal Arşiv Yasası'nda üçüncü ülkelerin yararının dikkate alınması talimatını, bütün dosyaların alınmasını için ileri sürülecek güçlü bir bahane olarak görmektedir (Gustav Schmidt, "Need to Know – Die Zugangssperre zu Akten der Bundesregierung und die Archivpraxis anderer Staaten", *Archivpflege in Westfalen und Lippe*, 58, 2003, s. 8; aynı yazar, "Bilgilenme–Federal Yönetimin Dosyalarına Yönelik Erişim Sınırlaması ve Diğer Ülkelerdeki Arşiv Uygulaması", *Arşivcilik Metinleri*, İshak Keskin (Çev.), İshak Keskin (Yay. haz.), İstanbul: Yeditepe, 2008, s. 134).

¹⁰ Eric Ketelaar, "Der Archivar als Vermittler zwischen der toten Vergangenheit und dem lebenden Volk", *Der Archivar*, III/4, 1995, s. 591–592.

hakkında yönetimleri sorgulayabilmelerini temel ve tabii bir hak olarak ortaya koymuştur.¹¹

Şeffaf yönetim anlayışının ulaşması arzulanan hedefi, hem (Avustralya Adalet Bakanı'nın bir raporunda ifade edildiği gibi) *kamu kurumlarının özel ve tüzel kişilerle ilgili olarak oluşturdukları bilgilere ilgililerin erişmesi, kendileriyle ilgili bilgiden haberdar olmaları ve varsa bunlar üzerindeki yanlışlıkların giderilmesi*,¹² hem de kamu kurumlarının vatandaşlar tarafından denetlenmesi içindir. Böylelikle, vatandaşların güncel ve yarı güncel belgelere erişimine imkân sağlanmakta; kamu yönetimi de etkin, verimli ve şeffaf bir çalışma yöntemi benimsemeye zorlanmaktadır.

Kurumsal bilgiye erişim ve araştırma hakkının kullanım başarısı, bu haktan yararlanılmasının alt yapısını hazırlayacak ve doğrudan yararlanılmasını sağlayacak olan arşivcinin ve arşivlerin durumuyla yakından ilgilidir. Arşivciliğin şeffaf toplum olma yolunda devlet yönetimlerinin demokratikleşmesi sürecine olabilecek katkısı da bu noktada devreye girmektedir.

Gerek bilgi edinme gerekse arşivsel belgeye erişim konuları, erişim hakkının daha verimli şekilde kullanılmasının sağlanması için öncelikle temel arşivsel düzenleme çalışmalarının (belge yönetim sistemi çalışmalarının) yapılmış olmasını¹³ gerektirmektedir. Bu yüzden, *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*,¹⁴ öncelikle kamu kurumlarının belge yönetim sistemi oluşturmalarını ve böylelikle hangi belgelerin erişim sınırına sahip olduğunun belirlenmesi gerektiğini emretmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere, şeffaflaşma ilkesinin

¹¹ Bilgi edinme hakkı, temelde, gerçek ve tüzel kişilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının aldıkları kararlardan ve bu kararları alırken uyguladıkları yöntemlerden haberdar olunması hakkıdır (A. Oğuz İcimsoy, "İdari Belgeleri Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları", *Bilgi Edinme Özgürlüğü*, Yaşar Tonta – Ahmet Çelik (Yay. haz.), Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği, 1996, s. 46). Bu, artık günümüzde demokratik sistemlerin doğal ve ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye'de de, anayasal bir hak olarak vatandaşlara tanınmış olan bilgi edinme hakkı, 2003 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı "*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*"yla (Kanun No: 4982, *T.C. Resmi Gazete*, sayı 25269, 24/10/2003) ayrıntılı bir şekilde mevzuattaki yerini almıştır

¹² İcimsoy, "İdari Belgeleri Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları", s. 46.

¹³ Fahrettin Özdemirci, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu: Kamu Belgelerinin Yönetimi ve Arşivler", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü'nün Kuruluşunun 50. Yılı Anısına Armağan*, Doğan Atılğan (Yay. haz.), Ankara: A.Ü. Dil ve Tarih – Coğrafya Fakültesi, 2004, s. 65, 67.

¹⁴ "*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*", Kanun No: 4982, *T.C. Resmi Gazete*, sayı 25269, 24/10/2003.

kamu kurumlarında rahatça uygulanabilmesinin en temel şartlarından birisi de sözü edilen belge yönetim sisteminin oluşturulmasıdır.

Bilgi edinme hakkı ile ilgili gelişmeler, kurum ve kuruluşları belge yönetim sistemlerini oluşturmaları hususunda zorlamaktadır. Zira dosya serilerinin belli bir sistem dâhilinde düzenlenmemesi, hatta yaşam evrelerinin oluşturulmaması ve gizlilik durumunun belirlenmemesi, dosyaların hassas bilgi taşıyıp – taşımadığının tespitini güçleştirmekte, dolayısıyla buna yönelik erişim kararının kurumun yöneticilerince verilmesine yol açmaktadır. Kamu kurumlarında oluşan belgelerden, bilgi edinme hakkı kapsamında azami ölçüde yararlanılabilmesi, keyfi ve sübjektif uygulamalara kapı aralanmaması, kurumlarda iyi örgütlenmiş bir belge yönetim sisteminin hayata geçirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Kurumlar, sahip oldukları belgeleri koruma, düzenleme, saklama ve kullandırma yükümlülüğüne sahiptirler. Dolayısıyla, belgelere erişimle ilgili olarak herhangi bir sorun yaşamamalıdırlar. Bilgi edinme hakkının arşivcilik mesleği açısından en anlamlı yanı, belki de, kurumları sahip oldukları belgeleri daha oluşum aşamasında düzenlemeye yöneltmesidir. Buna yönelik yasal önlemlerin alınması gerektiği, *Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*'te¹⁵ belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin altıncı maddesinde “*kurum ve kuruluşların belge kayıt, dosyalama ve arşiv düzeniyle ilgili gerekli idari ve teknik tedbirler alınır*” ifadesiyle buna dikkat çekilmiştir. Aynı Yönetmeliğin üçüncü maddesinde ise, “*altı ay içinde, kurum ve kuruluşların belge kayıt, dosyalama ve arşiv düzeninde ihtiyaç duyulan mevzuat değişiklikleri ve diğer düzenleyici işlemlerin yapılması*” istenmiştir. Son zamanlarda, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü'nün belge ve arşiv hizmetlerinin düzenlenmesine yönelik rehber kitapçıklar hazırlaması ve personeliyle de, kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik belge ve arşiv hizmetlerinin denetimi faaliyetlerine ağırlık vermesi, bu yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesine önemli katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte daha da önemli olan, yetkili Genel Müdürlüğün yaptırım uygulama hakkına sahip olması gerektiğidir.

¹⁵ “*Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*”, T. C. Resmi Gazete, sayı 25445, 27/04/2004.

Vatandaşlara demokratik haklarını kullanma ve kamu kurumları üzerinde bir tür denetleme yetkisi veren *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, hangi belgelerin kontrol dışı kalması gerektiğini vurgulaması nedeniyle arşivciler açısından önemlidir. Türkiye’de erişime açık olmayan kurumsal belgeler şu şekilde belirtilmektedir:

- Yargı denetimi dışında olan işlemlere ait belgeler.
- Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler.
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler.
- İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler.
- İdari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler.
- Adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler.
- Özel hayatın gizliliğine ilişkin belgeler.
- Haberleşmenin gizliliğine ilişkin belgeler.
- Fikir ve sanat eserlerine ilişkin belgeler.
- Kurum içi düzenlemelere ilişkin belgeler.
- Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyelere ilişkin belgeler.¹⁶

Genellikle arşivlerde bulunan belgelerin erişimine yönelik özel olarak düzenlenmiş, doğrudan bir kanun veya düzenleme söz konusu değildir.¹⁷ Bununla birlikte, günümüz gelişmiş demokratik ülkelerinde arşivlere erişim hakkı doğrudan kanunlarla düzenlenmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde arşivlere erişim hakkı, bir kamusal hak olarak değerlendirilmektedir.¹⁸ Buna karşın arşiv belgelerine erişim hakkı, çoğunlukla *dolaylı* denebilecek kanunlar yoluyla sağlanmaktadır. Bu konudaki uygulamaların nasıl olacağı, sağlık, tapu kayıtları vs. gibi konularda yürürlükte olan *dolaylı* kanunlardan öğrenilebilmektedir. Örneğin, sağlık konusundaki bir

¹⁶ “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”, Kanun No: 4982, *T.C. Resmi Gazete*, sayı 25269, 24/10/2003.

¹⁷ Bu alan, Türkiye’de yalnızca doğrudan bir yasal düzenleme olarak “*Devlet Arşivlerinde Araştırma ve İnceleme Yapmak İsteyen Türk veya Yabancı Uyruklu Gerçek veya Tüzel Kişilerin Tabii Olacakları Esaslar*” (*T. C. Resmi Gazete*, sayı 24682, 01/04/2002) çerçevesinde değerlendirilmiştir (2002).

¹⁸ *Die Archive in der europäischen Union. Bericht der Sachverständigengruppe über Fragen der Koordinierung im Archivwesen*. Lüksemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1994, s. 38.

arşiv dosyasıyla ilgili erişim değerlendirmesi, en açık biçimde, hıfzıssıhha kanununda bulunabilir.¹⁹ Türkiye'deki ilgili ve ilişkili kanunlar (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Noterlik Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usulü Kanunu, Türkiye İstatistik Kanunu gibi kanunlar), erişimin hangi tür bilgi taşıyan belgeler için sınırlı tutulabileceği veya engellenebileceği konusunu aydınlatmakla birlikte, bunların ne kadar süre ve nasıl kapalı tutulacağı konusuna netlik kazandırmamıştır.²⁰

Yönetimsel belgelerde olduğu gibi arşivsel belgelere erişim hakkı da iki farklı bakış açısına sahiptir. Bunlardan birincisi, kamu kurumları tarafından oluşturulan arşivlerin kamuya ait olduğu, dolayısıyla kamusal paylaşımına açık oldukları; ikincisi ise, bir tüzel kişilik olarak kurulan ve faaliyetlerini yürüten kamu kurumlarının belgeleri üzerinde kapalılık ilkesinin uygulanabileceğidir.

Gerek vatandaşların, gerekse devletin arşivsel belgeler üzerindeki erişim hakkı aşağıda sıralanan haklardan dolayıdır:

- Gerçek ve tüzel kişiler, haklarını, devlet, hatta diğer gerçek ve tüzel kişilere karşı koruyabilmek için arşivleri oluşturan bütün belgelerden yararlanma hakkına sahiptir.
- Gerçek ve tüzel kişiler, kendini yöneten kişi ve kurumların faaliyetlerini kontrol etme hakkına sahiptir.
- Araştırmacılar, özellikle de tarihçiler, bütün kaynakların kendilerine mümkün olan en hızlı bir şekilde sunulması hakkına sahiptir.
- Devlet ve tâbi kurumları, güvenliğini garanti altına aldıkları vatandaşlarının haklarını kollamak ve korumak yükümlülüğüne sahiptir (Bilici, 1995: 68).²¹

Şeffaf devlet ilkesine taban tabana zıt görünen kurumsal ve arşivsel belgeye erişim sınırının belirlenerek uygulamaya konulması ise, hem araştırmacılar hem de (genel anlamda) vatandaşlar nezdinde denetime kapalı bir sistemle karşı karşıya olduğu izlenimi uyandırır. Devlet – vatandaş ilişkisi açısından çatışma doğuracak olan kapalı yönetim uygulamaları, ancak belli, tutarlı, kişiye

¹⁹ Bilici, "Bilgi Edinme Hak ve Hürriyeti", s. 69.

²⁰ İshak Keskin, "Kurumsal ve Arşivsel Bilgiye Erişimde Sınırsızlık Sorunu", *I. Uluslararası Bilgi Hizmetleri Sempozyumu: İletişim, 25-26 Mayıs 2006*, Ayşe Üstün ve Ümit Konya (Yay. haz.), İstanbul: Türk Kütüphaneciler Derneği İstanbul Şubesi, 2006, s. 345.

²¹ Bilici, "Bilgi Edinme Hak ve Hürriyeti", s. 68.

göre değişmeyen, somut birtakım kuralların hayata geçirilmesiyle ortadan kaldırılabılır.

Şeffaflık ve Gizlilik: Birbirine Tezat İki Kavram Arasında Denge

Birbirine zıt iki kavram olan şeffaflık ve gizlilik, kamu yönetiminin şeffaflaştırılması konusunda hassas dengelerle çözüm bekleyen önemli bir sorundur. Bu sorun, kamu çalışanlarının bilgi verme yükümlülüğü ile vatandaşların bilgi edinme ve araştırma hakkı arasında gizlilik ilkesine dayanan gerilimli bir konuya işaret etmektedir. Bruce W. Dearstyne,²² bu gerilimin nedenini, (arşivlerde araştırma hakkı çerçevesinde), tarih araştırmacılarının eski araştırma konularına göre nispeten yeni sayılabilecek geçmişle ve sıradan insanların yaşamlarına ilişkin birikimlerle daha fazla ilgilenir olmalarında aramaktadır.

Hassas dengelere sahip şeffaflık ve gizlilik uygulamaları, bilgiyi edinmek isteyen vatandaş ile elindeki bilgiyi erişime açacak olan kamu yönetimi ilişkisi yanında üçüncü bir etkenle yüz yüzedir. Bu etken, öncelikle her iki tarafın dışında duran üçüncü kişilerin hak ve hukukunu ilgilendiren bir başka soruna işaret etmektedir.

Bu sorun, özellikle bilgi edinme, araştırma ve özel yaşamın korunmasına dair ilginin ilişkili kişiler lehine özenle korunmasını gerekli kılmaktadır. Klaus Oldenhege'nin²³ *zor durum* olarak formüle ettiği taraflara (birinci, ikinci ve üçüncü kişilere) ait *ilginin değerlendirilmesi, olabildiğince serbest araştırma, olabildiğince özel alanın korunması*²⁴ şeklinde dikkate alınmak durumundadır. Araç olarak yararlanılabilecek erişim kuralları, amaca ulaşmada (bilinçli veya bilinçsizce) doğabilecek yanlışlıkların önüne geçmeli ve yararlanmaya ilişkin olumsuz sonuçlar, kuralların (inisiyatif alınmaksızın ve herhangi bir esneklik gösterilmeksizin) katı şekilde uygulanmasının haklılığını doğrulamamalıdır.

²² Bruce W. Dearstyne, *Arşivsel Girişim. Modern Arşivcilik İlkeleri, Uygulamaları ve Yönetim Teknikleri*, Mustafa Akbulut ve A. Oğuz İcimsoy (Çev.), İstanbul, 2001, s. 175.

²³ Klaus Oldenhege, "Archivrecht? Überlegungen zu den rechtlichen Grundlagen des Archivwesens in der Bundesrepublik Deutschland", *Aus der Arbeit des Bundesarchivs – Beiträge zum Archivwesen, zur Quellenkunde und Zeitgeschichte*–, Boppard am Rhein: Bundesarchiv, 1977, s. 200.

²⁴ Ketelaar, "Der Archivar als Vermittler zwischen der toten Vergangenheit und dem lebenden Volk", s. 593.

Vatandaşlara yasal olarak tanınan bilgi edinme ve araştırma hakkının kullanılışı, bir taraftan bilgiye ulaşılması yoluyla başkalarının haklarına tecavüz edilmemesi, diğer yandan da vatandaşların kişisel haklarını daha iyi kullanması ilkesi doğrultusunda yönlendirilmektedir. Bu yönlendirme, bilgi edinme ve araştırma hakkı ile özel hayata saygı ve resmi gizlilik ilkeleri bağlamında düşünülmeli ve bunlar arasında korunması gereken hassas dengeyi endişeye yer bırakmayacak biçimde sonuca kavuşturmalıdır. Bu alanın sıkıntıları, daha çok personel ve sağlık kayıtları ile bürokratların keyfi uygulamalarından kaynaklanmaktadır.²⁵

Kamunun resmi kurumlar tarafından üretilen bilgidен haberli olması konusunda genel bir sınırlandırma bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ulusal güvenlik ile gerçek ve tüzel kişilerin yaşam evrelerine dair bilgiler istisna kabul edilerek erişim engellenebilmektedir. Bu durum, (her ne kadar devlet organlarınca üretilen bilgiye erişim hakkı demokrasilerde düşünce özgürlüğü kavramının temel öncülü durumunda olsa da),²⁶ özel hayata saygı ve resmi gizlilik kurallarının yasalar tarafından hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bilgi edinme hakkına ilişkin mevzuatın (ülkeden ülkeye değişmekle birlikte) ortak üç temel yanı vardır:

- Resmi bilginin açıklanmasının veya resmi bilgiye erişimin bir hak olduğu.
- Açıklanması ulusal çıkarlara zarar verecek bilgiye (gizlilik ilkesine bağlı olarak) erişimin yasaklanması.
- Yöneticilerin keyfi uygulamalarına karşı temyiz yolunun açık olması.²⁷

Resmi kurumlar, bütün bu istisnaları *kesin (doğrudan) istisnalar* şeklinde ele alarak vatandaşlara tanınan erişim hakkını sınırlandırma yoluna gidebilir. Belgelere erişime yönelik bu *kesin (doğrudan) istisnaları* şöyle sıralamak mümkündür:

- Hükümet ile devlet başkanı arasındaki birliğe zarar verecek belgeler.
- Devletin güvenliğine zarar verebilecek belgeler.

²⁵ Keskin, "Kurumsal ve Arşivesel Bilgiye Erişimde Sınır(sızlık) Sorunu", s. 346-348.

²⁶ Çelik ve Tonta, "Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri", s. 1.

²⁷ İcimosoy, "İdari Belgeleri Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları", s. 48.

- Gizliliği olan işletme veya üretim verileri ile gerçek ve tüzel kişilere ait belgeler.²⁸

Erişimin engellenebileceği *ilişkili istisnalar* da şu şekilde belirtilebilir:

- Devletler arasındaki veya uluslararası örgütler arasındaki ilişkiler (farklı kanun ve düzenlemeler bu örgütler arasında sıkça sorunlara yol açabilmektedir).
- Ülkelerin, gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik ve finansal çıkarları.
- Suçların ve suçluların takibi.
- Resmi dairelerin takibi, kontrolü ve denetimi.
- Bir bilgiye erişimin gerçekleşmesiyle başvuru sahibinin edineceği yarar.
- Oransız çıkar veya mağdurluk.²⁹

Belgelere serbest erişimi engelleyen düzenlemelerin bulunduğu (bilgi edinme ve arşiv kanunları dışında) yasalar da söz konusudur. Bu kanunların ilişkili olduğu konular şunlardır:

- Ulusal savunma ve kamu güvenliğine ilişkin kanunlar.
- Kamu düzeni ve suçların araştırılmasıyla ilgili kanunlar.
- Yargı ve ceza kanunları.
- Medeni durum ve diğer kişisel ilişkileri düzenleyen kanunlar.
- Tıbbi bakım, hastaneler, sosyal sigorta gibi konulara ilişkin kanunlar.
- Vergi, harç ve gümrüklere ilişkin kanunlar.
- İstatistiksel gizlilikle ilgili kanunlar.
- Mesleki ve ticari gizliliğin korunması, sanatsal ve edebi yazar hakkı konularıyla ilgili kanunlar.
- Devletler genel hukukuyla ilgili kanunlar.³⁰

²⁸ Charles G.M. Noordam, "Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu archivischen Informationen", *Archivpflege in Westfalen und Lippe*, nr. 58, 2003, s. 12.

²⁹ Noordam, "Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu archivischen Informationen", s. 12.

³⁰ *Die Archive in der europäischen Union*, s. 45.

Bu kanunlar, şu hakların korunmasına yöneliktir:

- Kişinin özel yaşamının korunması.
- Devlet yararının ve kamusal güvenliğin korunması.
- Gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik çıkarlarının korunması.
- Yazar hakkının korunması.³¹

Sonuç

Devletin şeffaflaşması, kamusal alanda üretilen güncel, yarı güncel ve güncel olmayan belgelerin erişime açık hale getirilmesiyle sağlanabilmektedir. Kuşkusuz bu, her türlü resmi belgenin erişime açılması anlamına gelmemektedir. Bu, bir yandan şeffaflığı, diğer yandan da gizliliği zorlayan bakış açılarıyla kaygan bir zemin üzerinde durmaktadır. Bu hakların kullanımı ise, belgelerle ilgili olan kişilerin ve ilgili üçüncü kişilerin haklarının korunması sırasında sınırlamalara muhatap olabilir. İki zıt bakış açısının hayata geçirilmesi, kendi içinde bir çelişki gibi görünse de, belgelerde geçen olayların ve bu olayların doğrudan ve dolaylı olarak etkileyeceği kişilerin yasal haklarını ve toplumsal statülerini korumak açısından titizlikle üzerinde durması gereken önemli bir konudur. Devletler, bu nedenle, belgelerin, üretildikleri kurumlarda erişime ve devredildikleri arşivlerde araştırmaya açılmasını değişmez kurallara bağlamak zorundadırlar. Bu, kamuya ait olan kurumsal ve arşivsel belgelerin sahibi olan devlet yönetimlerinin üzerine düşen bir görevdir. Bu görevin en ideal şekilde hayata geçirilmesi, kurumlarda belge yönetim sisteminin kurulması, bilgi edinme hakkı ve arşivlere yönelik araştırma ilkelerinin düzenlenmesiyle gerçekleştirilebilir.

³¹ *Die Archive in der europäischen Union.* s. 39–44.