



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2016/815
KARAR TARİHİ : 12/08/2016

RET KARARI

ŞİKAYETÇİ

:

ŞİKAYETÇİ VEKİLİ

:

ŞİKAYET EDİLEN İDARE

: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)

ŞİKAYETİN KONUSU

: Başvuru, BEDK'in çeşitli tarihlerde yaptığı itiraz başvurularına daha önce verdiği kararlara aykırı düşecek şekilde ret kararı vermesinin çelişki olduğunu iddia eden başvuru BEDK'in vermiş olduğu 2015/...., 2015/...., 2015/.... ve 2015/.... sayılı ret kararlarının kaldırılması talebi hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 22/02/2016

I. USUL

A. Şikayet Başvuru Süreci

1. Şikayet başvurusu, Şubesi Başkanlığı adına temsile yetkili .. tarafından posta yoluyla yapılmış olup 22/02/2016 tarih ve 2029 evrak kayıt numarası ile kayıt altına alınmıştır. Şikayet başvurusunun karara bağlanması için 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikayetin incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiştir.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyet başvurusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikâyet başvurusunun menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, şikayetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksikliğin olmadığı görülmekle birlikte idari başvuru yollarının tüketilmediğinden bahisle ilgili idareye Gönderme Kararı verilebilecekse de idarece içtihat değişikliğine gidildiği ve bundan böyle bu içtihada göre karar alınacağını belirtildiği gözetildiğinde başvuru süresi ve usul ekonomisi dikkate alınarak adalete hızlı erişim adına Gönderme Kararı vermeye gerek görülmemiştir. Dolayısıyla da şikayetin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun bulunmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikayetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3. Şubesi tarafından yapılan şikayet başvurusunda; başvuru, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kapsamında faaliyet gösteren sendikalarının Osmaniye ilinde bulunan il/ilçe milli eğitim müdürlükleri ile okul müdürlüklerine yaptığı dört adet bilgi edinme başvurusunun reddi üzerine Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na (BEDK) yaptıkları itiraz başvurularının Kurul tarafından daha önce verilen kararlara aykırı düşecek şekilde ret edildiğini, böylelikle Kurulun mevzuatında herhangi bir değişiklik olmadığı halde kararlarını değiştirerek kendi kararlarıyla çeliştiğini, diğer bir ifadeyle aynı konuda ikinci defa ve farklı yönde kararlar aldığını belirterek, Kurulun 2014/..., 2014/... ve 2015/.. sayılı kararlarıyla çelişen 2015/..., 2015/..., 2015/... ve 2015/... sayılı ret kararlarının kaldırılmasını talep etmektedir.

B. İdarenin Şikayete İlişkin Açıklamaları

4. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) tarafından .../2016 tarihli ve sayılı yazımıza istinaden gönderilen .../2016 tarihli ve ... sayılı cevabi yazıda özetle;

4.1. Başvurucunun şikayet konusuna ilişkin olarak Kurula herhangi bir başvuru yapmadığı, ayrıca, şikayete konu dört karar hakkında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, "itirazın usulden incelenmesi" başlıklı 12 nci maddesinin dördüncü bendi uyarınca, "yeniden gözden geçirme (karara itiraz)" talebinde bulunmadığı,

4.2. Söz konu kararların başvuru iddia ettiği gibi aynı konuda ikinci defa ve farklı yönde verilmiş kararlar olmadığı, kararların BEDK'in **İçtihat değişikliğine** gitmesiyle ilgili olduğu, Kurulun içtihat değişikliğine giderek bilgi edinme başvurularında yer alan söz konusu talepleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun "Kurum içi düzenlemeler" başlıklı 25 inci maddesi hükmü kapsamında bilgi edinme hakkının sınırları dışında olduğunu değerlendirdiği,

4.3. Kurulun farklı alanlarda görev yapmakta olan dokuz üyeden oluştuğu ve her itiraz başvurusunun üyeler tarafından değerlendirildikten sonra yapılan müzakere ve oylama sonucunda karara bağladığı, bu nedenle temel görevi bilgi edinme başvurularıyla ilgili yapılacak itirazları karara bağlamak olan **BEDK'in zaman zaman içtihat değişikliğine gitmesinin son derece doğal olduğu**, söz konusu içtihat değişikliğinden sonra Kurulun aynı kapsamdaki tüm başvuruları Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesi kapsamında değerlendirdiği belirtilmektedir.

C. Olaylar

5. Şikayet başvurusu tarafından şikayet başvurusuna eklenen belgeler ile ilgili idareyle yapılan yazışmalar sonucunda elde edilen bilgi ve belgeler birlikte değerlendirildiğinde;

5.1. Başvurucu **2014 yılında** çeşitli tarihlerde İli ve İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerine ücretli öğretmenlerin adı-soyadı, branşı, görev yeri, geçici görevlendirme ile çalışan okul müdürü, müdür başyardımcısı ve müdür yardımcıları ile öğretmenlerin adı-soyadı, branşı, kadrosunun bulunduğu okul, görevlendirildiği okul, görevlendirme gerekçesi, görevlendiren makam, İmam Hatip Okulunda dersler bazında haftalık ders saati toplam süresi, öğretmenlerin haftalık ders programlarının bir örneği gibi hususlarda bilgi edinme başvurularında bulunmuş, ancak söz konusu başvurulardaki taleplerin bir kısmına adı geçen idarelerce cevap verilmemiş, bir kısım taleplerin sendikanın söz konusu bilgileri hangi amaçla istediği ve nerelerde değerlendireceğini belirtmediği

gerekçesiyle, bir kısım taleplerin ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 7, 21 ve 25 inci maddelerindeki istisna kapsamında değerlendirildiği gerekçesiyle **olumsuz cevap verilmiştir.**

5.2. 2014 yılı içerisinde yapılan bu başvuruların idarelerce reddi üzerine başvuru, söz konusu bilgi ve belgelerin tarafına verilmesi talebiyle **BEDK'e başvurmuştur.** Başvuru sonucunda BEDK,/2014 tarihli ve 2014/... sayılı,/2014 tarihli ve 2014/.... sayılı ve/2015 tarihli ve 2015/.. sayılı kararlarıyla yapılan itirazları kabul ederek talep edilen söz konusu bilgi ve belgelerin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5 inci maddesi gereğince başvurucuya verilmesine karar vermiştir.

5.3. Sonrasında başvuru **2015 yılı** içerisinde çeşitli tarihlerde ... İl Milli Eğitim Müdürlüğünden; merkez ilçe bünyesinde görev yapan öğretmenlerden geçici görevlendirme ile çalışanların adı-soyadı, kadrosunun bulunduğu okul adı, geçici görevlendirmeyle görevlendirildiği okul adı, her bir öğretmenin görevlendirme gerekçesi, geçici görevlendirmede ilgi tutulan mevzuat maddesi, ücretli öğretmen olarak görevlendirilenlerin adı-soyadı, görev yeri ve KPSS puanı ile KPSS sonuç belgesini, Kaymakamlığı Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Müdürlüğünden; okulun norm kadro çizelgesi, 2015-2016 öğretim yılı öğretmenlerin haftalık ders programı, destekleme ve yetiştirme yurdunda görevli öğretmenlerin ders programı, okulda hafta içi ve hafta sonunda görevlendirmeyle çalışan ücretli öğretmenlerin adı-soyadı, branşı ve haftalık ders saati sayılarını, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünden; 2015-2016 öğretim yılında ilçedeki okullarda ücretli öğretmen olarak görevlendirilenlerin adı-soyadı, görev yeri ve KPSS puanları hususlarında bilgi edinme başvurularında bulunmuş, ancak söz konusu talepler İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 7/2 ve 21 inci, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından sadece sayısal veriler verilerek ad-soyad ve görev yerlerine ilişkin talebi Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21 inci maddesi, Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Müdürlüğü tarafından ise okulun norm kadro çizelgesi talebi dışındaki talepleri Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesi gerekçe gösterilerek **ret edilmiştir.**

5.4. 2015 yılı içerisinde yapılan söz konusu başvuruların da adı geçen idarelerce reddi üzerine başvuru, yine söz konusu bilgi ve belgelerin kendisine verilmesi talebiyle BEDK'e başvurmuştur. Başvurular sonucunda Kurul,/2015 tarihli ve 2015/.... sayılı,/2015 tarihli ve 2015/.... sayılı,/2015 tarihli ve 2015/.... sayılı ve/2015 tarihli ve 2015/.... sayılı kararları ile okulun norm kadro çizelgesi talebinin başvurucuya verilmesini kabul ederken, ücretli öğretmen olarak görevlendirilenlerin KPSS Sınav Puanı ile KPSS sonuç belgesine ilişkin talebini mesleki değerlere haksız müdahale oluşturabilecek kişisel veri niteliğinde olduğunu değerlendirerek Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21 inci, merkez ilçe bünyesinde geçici görevlendirme ile görev yapan öğretmenlerden her bir öğretmenin geçici görevlendirme gerekçesi ile geçici görevlendirmede ilgi tutulan mevzuat maddesine ilişkin talepleri Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3 üncü maddesinde bahsedilen bilgi ve belge tanımı kapsamında olmadığından mütalaa talebi olduğu gerekçesiyle Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 27 nci, diğer talepleri ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesi kapsamında değerlendirerek **ret etmiştir.**

5.5. Söz konusu itirazların Kurul tarafından reddi üzerine başvuru Kurulun 2014/..., 2014/.... ve 2015/.. sayılı kararlarıyla çeliştiğini iddia ettiği 2015/....., 2015/....., 2015/.... ve 2015/.... sayılı ret kararlarının kaldırılması talebiyle/2016 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunmuştur.

D. Kamu Denetçisi Mehmet ELKATMIŞ'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

6. Konu kapsamında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) ile yazışma yapılmış olup, ilgili idarenin açıklamalarına 4 numaralı paragrafta yer verilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

7. Birleşmiş Milletler Kişisel, Siyasal Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 19 uncu maddesinde; “Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak...iletişim vasıtasıyla her türlü bilgi ve düşünceyi arama, edinme ve ulaştırma özgürlüğünü de içerir. Bu...haklar...sadece hukuken öngörülen ve aşağıdaki sebeplerle gerekli olan sınırlamalara tabi tutulabilir: a) Başkalarının haklarına ve itibarına saygı; b) Ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya sağlık ve ahlakı koruma.” hükmüne,

8. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) 10 uncu maddesinde; “Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak,...haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar....Görev ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda...başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi...için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir.” hükmüne,

9. Anayasamızın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” hükmüne, **dördüncü fıkrasında;** “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.” hükmüne,

10. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinde; “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmüne,

11. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 3 üncü maddesinde; “Bu Kanunun uygulanmasında,...f) Sendika: Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları”...ifade eder. **19 uncu maddesinin (f) bendinde;** “Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.” hükmüne,

12. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 1 inci maddesinde; “Bu Kanunun amacı;...kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. **3 üncü maddesinde;** “...c) Bilgi: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu Kanun kapsamındaki her türlü veriyi,...d) Belge: 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 taşıyıcılarını,...ifade eder. **4 üncü maddesinde;** “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. **5 inci maddesinde;** “Kurum ve kuruluşlar,...Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli...tedbirleri almakla yükümlüdürler....” **7 nci maddesinde;**

“...Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler...”, **13 üncü maddesinde**; “Bilgi edinme istemi...reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurula itiraz edebilir....Kurula itiraz başvuru sahibinin idari yargıya başvuru süresini durdurur.”, **14 üncü maddesinde**; “Bilgi Edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine...kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur...”, **21 inci maddesinde**; “...özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler,...kapsam dışındadır...”, **25 inci maddesinde**; “Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler,...kapsam...dışındadır. Ancak,...düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.”, **27 nci maddesinde**; “Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır.” hükmüne, (Benzer düzenlemelere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte’de yer verilmiştir.)

13. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 12 nci maddesinde; “...Taraflar, Kurulun vermiş olduğu bir karara dayanak teşkil eden bilgi veya belgelerde herhangi bir eksiklik, sahtecilik ve benzeri bir durumu tespit etmeleri ya da esası etkileyecek yeni bir bilgi veya belgeye ulaşmaları durumunda Kurula başvurabilirler. Kurul, bu başvuru üzerine kararını yeniden gözden geçirebilir....” hükmüne yer verilmiştir.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar

14. Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu’nun (DİBK) 03/03/2006 tarihli ve E:2005/1, K: 2006/1 sayılı kararında; “...kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının, **sendika üyesi olan kamu görevlisinin** isteği üzerine, statüsü ve bu statüsünden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak, üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı, üyelerini temsilen avukatları aracılığıyla dava açabilecekleri ve bu nedenle açılan davalarda taraf olabilecekleri sonucuna ulaşılmaktadır...” ifadelerine yer verilmiştir.

15. Danıştay 10 uncu Dairesinin 10/07/2014 tarihli ve E:2010/8080, K:2014/4747 sayılı kararında; sendika tarafından 01/03/2008-07/07/2008 tarihleri arasında yapılan EGİTEK, Açık Öğretim, Lise, Ehliyet gibi benzeri sınavlarda görevlendirilen yedek personellerin isim listelerinin verilmesi istemiyle yapılan başvurunun, belirtilen tarihlerde çok fazla sınav yapıldığı ve ağır bir iş yükü oluşacağı gerekçesiyle hem idarece hem de BEDK tarafından reddi üzerine açılan davayı İdare Mahkemesinin, söz konusu isim listelerinin istenilmesinin ayrı veya özel bir çalışma, analiz, araştırma ve inceleme neticesinde oluşturulabilecek türden bilgi ve belge niteliğinde olduğu ve mesainin bu yönde bir talebe ayrılmasının kamu personeline ek iş yükü getirerek görevlerinin aksaması sonucunu ortaya çıkaracağı, bu konudaki taleplere olumsuz cevap verebileceği hususunda idareye takdir yetkisi tanındığı gerekçesiyle ret etmesi üzerine temyizden incelediği mahkeme kararını onamıştır.

16. BEDK, 25/10/2004 tarihli ve 2004/146 sayılı kararında; ÖSYM’nin BEDK’in daha önce almış olduğu çelişkili kararlara karşı yaptığı itiraz üzerine Kurul aynı konuda ikinci defa ve farklı olarak aldığı kararın içtihat değişikliği anlamına geldiğini ve bundan böyle alınan son karar çerçevesinde işlem yapılması gerektiğini belirterek sınav soruları ile cevap anahtarlarının yayınlanması halinde,

BEHK'nin 8 inci maddesinin "Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamaz." hükmü gereğince YÖK'ün yazısında bahsettiği aşırı iş yükü sorununun kendiliğinden çözüleceği hususlarının ÖSYM Başkanlığı'na bildirilmesine oybirliği ile karar vererek **görüş (içtihat) değişikliğine gitmiştir.**

C. Kamu Denetçisi Mehmet ELKATMIŞ'ın Kamu Başdenetçisi'ne Önerisi

17. Kamu Denetçisi tarafından, başvuru konusunun kaldırılmasını istediği BEDK'in söz konusu kararlarının aynı konuda farklı yönde verilmiş kararlar olmadığı ve herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle şikayetin reddi yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

D. Hukuk ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gerekçe

18. Şikayet başvuru 3 numaralı paragrafta açıklandığı üzere; BEDK'in daha önceki kararlarıyla çeliştiğini iddia ettiği 2015/..., 2015/..., 2015/... ve 2015/... sayılı ret kararlarının kaldırılmasını talep etmektedir.

19. Ülkemizin de taraf olduğu AİHS'in "ifade özgürlüğü" başlıklı 10 uncu maddesi ile Birleşmiş Milletler Kişisel, Siyasal Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 19 uncu maddesinde herkesin ifade özgürlüğü hakkına sahip olduğu, bu hakkın kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin haber ve görüş alma ve verme özgürlüğünü de kapsayacağı, bu özgürlüklerin kullanılmasının bazı sınırlamalar içerebileceği yönünde düzenlemelere yer verilmiştir (Bknz: 7. ve 8. prgrflar).

20. Bilgi edinme hakkı, ya düşünce ve ifade özgürlüğünün uzantısı olarak düzenlenmekte ya da ayrı bir hak olarak benimsenip temel haklar kategorisine eklenmektedir. Bilgi edinme hakkı, [ülkemizde ve] İsveç'te anayasal hak iken Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te bilgi edinme hakkı kanunları anayasal bloğa (yasama organının uymak zorunda olduğu anayasal değerlerde kurallar ve ilkeler bütünü) dahil değildir. Belçika, Estonya, Finlandiya, Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler [de ise] bilgi edinme hakkı temel bir hak olarak kabul edilmektedir. (Bknz, Ayhan DÖNER, "Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları", XII Levha, İstanbul 2010, s.89 ve Ramazan ŞENGÜL, "Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 47, Sayı 3, Eylül 2014, s.91-110)

21. Ülkemizde ise, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 1 inci maddesiyle Kanun'un amacının demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu, 14 üncü maddesiyle de, bilgi edinme başvurularına ilişkin itirazları inceleyerek kurum ve kuruluşların bilgi edinme hakkının kullanılmasına yönelik kararlar vermek üzere BEDK'in oluşturulduğu hüküm altına alınmıştır (Bknz: 12. prgrf).

22. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun "itiraz usulü" başlığını taşıyan 13 üncü maddesi uyarınca, bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurul'a itiraz edebilir (Bknz: 12. prgrf). Maddede geçen "itiraz edebilir" ifadesi, bu itirazın idari ve ihtiyari bir itiraz olduğunu göstermektedir. Bu düzenleme ile başvuru sahibine seçimsel bir hak tanınmaktadır. Bilgi edinme talebi reddedilen başvuru sahibi, idarenin kararına karşı Kurul'a itirazda bulunabileceği gibi, Kurul'a itiraz etmeden doğrudan doğruya idari yargıda dava açabilecektir. Kurul'a itiraz başvuru sahibine bir seçimsel hak olarak tanındığından mahkemelerin doğrudan kendilerine açılan davaları, öncelikle Kurul'a itiraz edilmediği ve bu durumun da idari merci

tecavüzüne yol açtığı şeklinde nitelendirip reddetmeleri mümkün gözükmemektedir. Görüldüğü üzere, ihtiyari bir başvuru olarak öngörüldüğü anlaşılan itirazda, başvurusu kısmen veya tamamen reddedilen ya da hiç cevaplandırılmayan başvuru sahiplerinin elinde birden fazla alternatif bulunmaktadır (Bknz, Harun YILMAZ “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında İtiraz Usulü” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı Cilt:2, 2015 s.977-979 ve BEDK’nin 14/01/2016 tarihli ve 2016/78 sayılı kararı).

23. Başvurucu, söz konusu kararların BEDK tarafından reddi üzerine Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “İtirazın usulden incelenmesi” başlıklı 12 nci maddesi kapsamında kararların yeniden gözden geçirilmesi talebi yolunu ya da idari yargıda dava açma yolunu tercih etmeyerek doğrudan bağımsız bir kamu otoritesi olan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapmıştır.

24. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nda ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Uygulama Yönetmeliği’nde bilgi edinme hakkının sınırları belirtilmektedir. Söz konusu düzenlemelerde; Devlet sırrına, ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, idari soruşturmaya, adli soruşturma ve kovuşturmaya, özel hayatın gizliliği kapsamında açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturan bilgi veya belgelerle, haberleşmenin gizliliğini ihlal eden, Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler, kurum ve kuruluşların kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, fikir ve sanat eserlerine yönelik yapılan bilgi edinme başvuruları ile tavsiye ve mütalaa talepleri bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur (Bknz: 12. prgrf).

25. BEDK’in şikayet konusuna benzer taleplere ilişkin olarak verdiği kararlar incelendiğinde kurum içindeki nöbet çizelgesi, personelin oturma düzeni, memurların çalıştığı birimler, atanan kişinin adı soyadı, hangi çalışanın hangi sendikaya bağlı bulunduğu (Kişisel Verilerin Korunması Kanunu kapsamında ilgilinin açık rızası olmaksızın işlenmesi yasaktır), kurum yazışmalarının paraf ve imzalı daire nüshaları ile birime ait nüshaları, belirli bir birimde görevlendirilenlerin adı soyadı, görevlendirme yazısının fotokopisi, ataması yapılan öğretmenlerin hizmet puanları, askerlik görevini yapmadan çalışan memur sayısı ve birimleri, cezaevi kapalı görüş kabini de yaptığı görüşmelerin canlı olarak dinleniyor ise hangi görevli ya da görevlilerce dinlediği gibi uygulamalara ilişkin düzenlemelerin **kamuoyunu ilgilendirmedeği ve/veya bu alanda ki taleplerin sadece uygulamadan etkilenen kurum çalışanlarını ilgilendirdiğini belirterek Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 25 inci maddesi kapsamında ret ettiği**, diğer taraftan açılış ve kapanış saatleri, mesai saatlerindeki düzenleme, organizasyon şeması, norm kadro çizelgesi, kurum ve kuruluşta engelli, eski hükümlü ve terör mağduru kaç kişinin çalıştırıldığı, bir öğrenci tarafından bir banka ile üniversite arasındaki anlaşma metninin tarafına verilmesi, Valinin en yeni makam aracının model yılı bilgileri ile makam aracı olarak kaç adet aracının olduğu, tarafına ödenen tazminat için kurum çalışanlarına rücu edilip edilmediği, edildi ise kime edildiği bilgisi, ne kadar sayıda çalışanın kurumda vekaleten, tedviren ve geçici olarak görevlendirildiğine ilişkin talepleri ise **kamuoyunu ilgilendiren kurum içi düzenlemeler kapsamında değerlendirdiği ve kabul ettiği, bunu yaparken de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 21 inci maddesi öncelikli olmak üzere diğer maddelerini de gözetmediği görülmektedir** (Bknz, “BEDK Kararları Işığında Açıklamaları Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, BEDK Yayınları No:4, 1. Basım, 2015 ile BEDK’nin 2004/49, 2004/56, 2005/233, 2005/328, 2005/882,

2007/403, 2007/466, 2007/1015, 2008/110, 2004/140, 2004/217, 2008/378, 2010/28, 2010/1517, 2010/1608, 2010/1732, 2010/1755, 2013/2233, 2014/93, 2014/2704 sayılı kararları).

26. Bilgi edinme taleplerindeki uyuşmazlıkların çözümü noktasında Kurulun söz konusu uyuşmazlıkları yargıya taşımadan çözümleyerek idari yargıyı ek iş yükünden kurtardığı ve idari yargıya yardımcı olma konusunda önemli bir işlevi yerine getirdiği dikkate alındığında kararlarının tutarlı ve tatminkar olması önem arz etmektedir (Bknz. Harun YILMAZ, a.g.e. 22. prgrf).

27. BEDK'in kararlarının içeriğini bazı ana başlıklar itibariyle ele aldığımızda, kamusal bilgi-özel bilgi ayrımı, soruşturma raporları ile istihbarata ilişkin bilgi ve belgelerin hangi durumlarda erişime açılacağı başta kimlerin bilgi edinme hakkından, nasıl yararlanacağı da dahil olmak üzere birçok konuda kararlar vererek içtihatlar oluşturduğu, bilgi edinme hakkının önemli bir sınırlama sebebi olan "devlet sırrı"nın tanımlanmasına bunun yanı sıra ticari sır, kişisel verilerin güvenliğinin sağlanmasına ve korunmasına (Bknz, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu 07/04/2016 ve 29677 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır) yönelik bütünlüklü, tutarlı bir mevzuat oluşturmaya ve bahsi geçen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliğinin hükümlerinin ayrıntılı olmamasından kaynaklı boşlukları içtihatlarıyla doldurarak uygulamaya yön vermeye çalıştığı görülmektedir. Nitekim ÖSYM'nin soru kitapçığının yayınlanmasına ilişkin uygulamalarında ve öğrencilerin sınav kağıtlarını görebilmelerine ilişkin kararlarda BEDK'in içtihat değişikliklerine gittiği görülmektedir (Bknz: 16. prgrf). Bu durum, gelişen süreçte ve değişen hukuki şartlarda BEDK'in içtihat değişikliğine gitmesinin son derece normal olduğunu dolayısıyla da şikayetçinin BEDK'in kendi kararlarıyla çeliştiği iddiasının yerinde olmadığını göstermektedir.

28. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 nci maddesi kapsamında BEDK'e yapılan itiraz başvurularının büyük bir çoğunluğunun bilgi edinme talebinde bulunan kurum ve kuruluşların çalışanları tarafından yapıldığı ve BEDK'in de büyük bir çoğunlukla başvurucular tarafından talep edilen bilgi veya belgeleri maddedeki istisnanın istisnası olarak öngörülen "Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır." hükmü içerisinde değerlendirdiği ve bu sebeple de talep edilen bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamında olduğu yönünde kararlar verdiği, istisnanın istisnası olan bu hükmün, bilgi edinme hakkının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve yönetimde şeffaflığın sağlanması bakımından son derece önemli olduğu görülmektedir (Bknz, Ayhan DÖNER, a.g.e. 20. prgrf).

29. Bu noktada, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesinde yer alan "söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır." ibaresinden kurum çalışanlarının bizzat kendileri yanında sendikalarca da üyesi bulunan kurum çalışanlarının ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek adına üyelerini temsilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında talep edip edilemeyeceği, edebilecek ise bu elde etmenin şart ve sınırlarının ne olduğu ya da nasıl olması gerektiği hususu önem arz etmektedir.

30. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 3 üncü maddesinde sendika, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmış, 19 uncu maddesinin (f) bendinde ise; sendikaların kendi üyelerinin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir (Bknz, Sendikaların dava açma ehliyetine ilişkin olarak İDDK'nın 19/11/2014 tarihli

ve E.2013/2430, K.2014/4265 sayılı kararı, sendikalar ve şube temsilciliklerinin bilgi edinme başvurusu yapabileceklerine yönelik olarak BEDK'nin vermiş olduğu 14/05/2009 tarihli ve 2009/519 sayılı kararı).

31. Bu doğrultuda, kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının, sendika üyesi olan **kamu görevlisinin isteği üzerine**, statüsü ve bu statüsünden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak, **üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (sübjektif) işlemlere karşı** söz konusu düzenlemeden etkilenen sendikaların üyesi kurum çalışanlarını temsilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında idarelerden bilgi edinme talebinde bulunabilecekleri değerlendirilmektedir (Bknz: 14. prgrf).

32. Nitekim BEDK'de söz konusu içtihat değişikliğinden önce verdiği kararlarda; talep edilen bilgi ve belgeler Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesi çerçevesinde kurum içi düzenleme sayılsa bile sendikanın kurum çalışanlarına sağlanan bilgi edinme hakkından faydalanması gerektiğinin açık olduğunu bu nedenle de talep edilen bilgi ve belgelerin sendikaların da erişimine açılması gerektiğine yönelik kararlar vermiştir (Bknz, BEDK'nin 25/10/2004 tarihli ve 2004/149 sayılı ve 08/07/2005 tarihli ve 2005/543 sayılı kararları).

33. Ancak başvurucunun idarelerden talep etmiş olduğu bilgiler irdelendiğinde, taleplerinden bir kısmının sendikanın üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (sübjektif) işlemlere yönelik olmadığı, söz konusu taleplerin bugün için yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre Milli Eğitim Bakanlığı personellerinin Bakanlığa ait kurumlar arasında geçici olarak görevlendirilebileceği yönünde herhangi bir hüküm bulunmadığından bahisle idarenin mevzuata aykırı yaptığı iddia edilen geçici görevlendirmelerin ortaya çıkarılmasına yönelik olduğu, bu itibarla Sendika Kanununda belirtildiği üzere üyelerinin çıkarları adına yapılmış bir başvuru niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır.

34. Yine, başvurucunun taleplerinden okulun norm kadro çizelgesi talebinin başvurucuya verilmesine ilişkin kabul kararı ile ücretli öğretmen olarak görevlendirilenlerin KPSS Sınav Puanı ile KPSS sonuç belgesine ilişkin talebinin, mesleki değerlere haksız müdahale oluşturabilecek kişisel veri niteliğinde olduğu gerekçesiyle Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21 inci, merkez ilçe bünyesinde geçici görevlendirme ile görev yapan öğretmenlerden her bir öğretmenin geçici görevlendirme gerekçesi ile geçici görevlendirmede ilgi tutulan mevzuat maddesine ilişkin talepleri Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3 üncü maddesinde bahsedilen bilgi ve belge tanımı kapsamında olmadığından mütalaa talebi olduğu gerekçesiyle Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 27 nci maddesini gerekçe göstererek verdiği olumsuz cevabında BEDK'in geçmişte verdiği kararlarla aynı yönde verilmiş yerinde kararlar olduğu değerlendirilmektedir.

35. Yukarıdan bu yana anlatılan hususlar, **şikayet başvurusunun iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde**, BEDK'in uygulamadan kaynaklı boşlukları doldurarak uygulamaya yön vermeye ve bilgi edinme hakkının önemli bir sınırlama sebebi olan istisnaları dikkate alarak bütünlüklü, tutarlı bir mevzuat oluşturmaya çalıştığı ve bu anlamda Kurul kararlarında tutarsızlıktan (keyfilikten) ve sürekli değişkenlik gösteren bir uygulamadan söz edilemeyeceği, kaldı ki **BEDK'in zaman zaman içtihat değişikliğine gitmesinin son derece doğal olduğu ve bunu kısıtlayıcı bir mevzuat hükmünün olmadığı**, başvurucunun Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, "itirazın usulden incelenmesi" başlıklı 12 nci maddesinin dördüncü bendi uyarınca "**yeniden gözden geçirme (karara itiraz)**" talebinde bulunmadığı, ayrıca

anılan taleplerin söz konusu idareler tarafından **başvurucu sendikanın üyesi olan kamu görevlileri hakkında tesis edilmiş bireysel (sübjektif) işlemlere yönelik olmadığı**, adı geçen sendikanın üyeleri hakkında tesis edilmiş işlemler olsa bile bu işlemlere ilişkin bilgi ve belgeleri düzenleme ve uygulamadan etkilenen sendikanın üyesi kurum çalışanları aracılığıyla da elde edebileceği, ayrıca bir an için üyeleri adına bu belgeleri idareden talep etme hakkı olduğu düşünülecek olsa dahi talep edilen belgelerde adı geçen öğretmenlerin bu sendikanın üyesi olduğunun kanıtlanamadığı ve **BEDK'in içtihat değişikliği sonrası aynı kapsamdaki tüm başvuruları Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25 inci maddesi kapsamında değerlendireceğini belirtmesi** nedenleriyle BEDK'in başvurusunun söz konusu kararların kaldırılması talebinin reddine ilişkin yapmış olduğu işlemde hukuka **aykırılık tespit edilemediğinden, şikayetin reddi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

36. Anayasamızın "Kanun Önünde Eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesinde ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bulgu ve bilgiye rastlanmadığı gibi şikayete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan başkaca bir insan hakkı ihlalinin tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

F. İyi Yönetişim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

37. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun hareket etmeleri değil, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

38. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde; Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması; eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeteceği düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası"nda da yer verilmiştir.

39. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; şikayet başvurusu kapsamında Kurumumuzun bilgi ve belge talebine süresi içinde cevap verildiği, idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde makul sürede karar verme, kanunlara uygunluk, kararların gerekçeli olması ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi **ilkelerine uygun davrandığı**; ancak idarenin vermiş olduğu kararlarda karara karşı başvuru yolunu göstermediği, bu nedenle iyi yönetim ilkelerinde vurgulanan "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" **ilkesine uymadığı** anlaşılmış olup, idarenin bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

40. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 nci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumuna, dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, anılan Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

41. Anayasamızın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlıklı 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden varsa arta kalan süre içinde **Ankara İdare Mahkemesine** yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosya kapsamına göre **şikayetin REDDİNE**,

Kararın **şikayet başvurusuna ve BİLGİ EDİNME VE DEĞERLENDİRME KURULUNA** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce **karar verildi.**

e-imzalıdır

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi