

- Araştırma Makalesi -

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNU (TÜRK OMBUDSMANINI) YENİDEN TASARLAMAK*

(REDESIGNING THE PUBLIC SUPERVISION INSTITUTION (THE OMBUDSMAN INSTITUTION OF TURKEY))

Mutlu Kağıtçıoğlu**

ÖZ

Türkiye’de anayasal bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, dünyadaki “*ombudsmanya*” (“*ombudsmania*”) akımının ülkemizdeki karşılığını oluşturmaktadır. Dünyada bu kadar çok yaygın olan bir denetim sistemi, ulus devletler ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü kurumlarca farklı özelliklere sahip olarak düzenlenmiştir. Ülkemizdeki ombudsmanlık denetimi de yine ülkemizin hukuk sistemine ve idari yapısına göre şekillendirilmelidir. Yaklaşık beş yıllık faaliyetine bakıldığında, Kamu Denetçiliği Kurumunun dünyadaki başarılı örneklerine nazaran etkin olmadığı görülmektedir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin hukuki yapının yeniden tasarlanması kaçınılmazdır. Bu kapsamda Kurumun gerek organik anlamda gerekse fonksiyonel anlamda yeniden gözden geçirilmesine yönelik çeşitli tespitler ve öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Denetçiliği Kanunu, idarenin bütünlüğü, insan hakları.

ABSTRACT

The Public Supervision Institution, which is a constitutional institution in Turkey, constitutes the equivalent of “ombudsmania” move-

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 15.12.2018 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 05.01.2019 tarihinde birinci hakem; 12.01.2019 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Altınbaş Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8032-0976

ment in the world. A system of supervision, which is so common in the world, has been organized by nation-states and supranational institutions such as the European Union with different characteristics. The ombudsman system in our country should also be shaped according to the legal system and administrative structure of our country. When the five-year activity is examined, it is seen that the Public Supervision Institution is not effective compared to its successful examples in the world. Therefore, it is inevitable to redesign the legal structure of the Public Supervision Institution. In this context, various determinations and suggestions for revising the Institution in terms of both organic and functional aspects have been tried to be introduced.

Keywords: *Ombudsman, the Public Supervision Institution, Law on the Public Supervision Institution, integrity of administration, human rights.*

Giriş

İdarenin denetimi, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir unsuru olarak varlığını artan önemle devam ettirmektedir. Yargısal denetim esas olmakla birlikte, günümüzde idarenin yargı yanında yargı dışı yollarla denetimi de gündeme oturmuştur. Arka planında çeşitli sebeplerle ifade edilebilecek yargı dışı denetim yollarının gelişimine baktığımızda, kamu denetçiliği, yaygın adıyla ombudsman denetimi, idarenin yargı dışı denetim yollarından biri olarak uygulanmaktadır. Dünyadaki “ombudsman-ya” fenomeni, idarenin büyüklüğünün ve karmaşıklığının arttığı düzenleyici refah devletinin yükselişi ve yargıya başvuruya nazaran daha az resmi, esnek bir prosedür içermesi nedeniyle açıklanmaktadır.¹ Geniş bir uygulama alanı olan bu denetim, 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilk kez hukuk sistemimize girmiştir. Ancak bu Kanun’un tümü, Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarihli kararıyla² iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararı doğrultusunda, 07.05.2010 tarihli ve 5982

¹ Ana María Moure Pino, “The European Ombudsman In the Framework of The European Union/La Figura del Defensor del Pueblo en el Marco de la Unión Europea”, **Revista Chilena de Derecho**, Volume 38, No. 3, 2011, s. 427.

² AYM, 25.12.2008, E. 2006/140, K. 2008/185, RG, 04.04.2009/27190.

sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Anayasa'nın 74. maddesine getirilen ek fıkra getirilerek, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği kabul edilmiştir. 2010 Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimizde yerini alan Kamu Denetçiliği Kurumunun, 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile hukuki oluşumu tamamlanmıştır.

Ombudsmanlık sisteminde, idare edilenlerin hak ve özgürlükleri ile idarenin faaliyetlerinin çatışması durumunda, tarafsız ve çeşitli yetki-lerle donatılan yargı dışındaki bir birim tarafından idarenin eylem ve işlemleri denetlenmektedir. Öte yandan bu sistem sadece idarenin denetimini değil, temel hak ve özgürlüklerin ihlali halinde idare dışı örgütlerin de denetimini içerecek genişlikte ele alınabilmektedir. Ombudsmanın aldığı kararların niteliği ve uygulanma kabiliyeti, uyuşmazlığın çözümünün yargı yoluna gidilmeden yargı öncesi aşamada gerçekleştirmesini sağlamaktadır. Bu çerçevede, ülkemizde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu, 29.03.2013 tarihi itibarıyla faaliyetine başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun günümüze kadar olan faaliyetleri, bu Kurumun olumlu çıkış amacı yanında oluşumu ve aldığı kararların etkinliği açısından bazı olumsuzlukları bünyesinde taşımaktadır. Çalışmamızda Kamu Denetçiliği Kurumu hem organik anlamda hem de fonksiyonel anlamda incelenerek, bu Kurumun etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması noktasında yeniden tasarlamaya yönelik sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri getirmek amaçlanmaktadır.

I. Kamu Denetçiliği Kurumunu Yeniden Tasarlamaya Yönelten Sebepler ve Uygulama Örnekleri

Kamu Denetçiliği Kurumunu, yeniden ele almayı gerektiren sebepler, Kurumun yayımladığı yıllık raporlarındaki istatistikler ve tavsiye kararlarının uygulanmamasına dair olarak idarelerin yaklaşımı üzerinden anlaşılabilir. Kamuoyuna yansıyan örneklerinde, Kurumun aldığı ve tavsiye niteliğindeki kararlarının kimi zaman idareler tarafından çeşitli gerekçelerle uygulanmadığı görülmektedir. Çalışmamızda incelediğimiz bu kararlar; farklı konudaki idare hukuku meselelerini içermeleri ve idarelerin iyi yönetim ilkelerine uygun işlem, eylem, tutum ve davranışta bulunup bulunmadıklarını yansıtma sebepleriyle seçilmiştir. Bu çerçevede öncelikle genel istatistikler ve yıllık raporlar üzerinden ortaya çıkan so-

nuçlara yer verilecek, sonrasında ise örnek olaylar üzerinden Kurumun aldığı kararların uygulanamaması noktasındaki idarelerin yaklaşımları değerlendirilecektir.

a. Kamu Denetçiliği Kurumunun Raporları, TBMM Denetimine Yanıtları ve Kamuoyuna Yansıyan Açıklamaları Üzerinden Gözlemlenen Sebepler

Kamu Denetçiliği Kurumu, Tavsiye Kararına uyan ve uymayan idareleri ve bu kararlara konu olan gelişmeleri yıllık raporlarında paylaşmaktadır. Tavsiye kararlarından bazıları, başvuran yanında Kuruma başvuru yapmayanları etkileyecek nitelikte objektif kararlar olduğu için kamuoyuna yansımaktadır. Bu kararlara idareler tarafından uyulup uyulmadığı sadece Kurum ve başvuran tarafından değil kararla ilgili olan kişilerce ve basın tarafından da takip edilmektedir. Bizim verdiğimiz son örnek haricindeki diğer tavsiye kararlarına uyulmaması, basında yer bulmuş ve eleştirilere konu olmuş kararlardır.

2017 yıllık raporuna göre, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayısı 2013 yılında 7.638 iken, 2017 yılında 17.131'i bulmuştur. 2016 yılında, 2013 yılının da gerisinde kalan başvuru sayısı 2017 yılında büyük artış göstermiştir (%210).³ Fendoğlu, örnek verdiği ülkelerdeki nüfus sayısı, kurumdaki personel sayısı ve başvurulara ilişkin sayısal verileri değerlendirerek, Türkiye'de iyi işleyen bir ombudsmanlık kurumunun yılda asgari 20 bin başvuruyu almak durumunda olduğunu ifade etmiştir.⁴ Ancak yaklaşık 10 milyon nüfuslu İsveç'te 2016/2017 yılında yaklaşık 9 bin başvuru⁵, 46,5 milyon nüfuslu İspanya'da yaklaşık 18 bin başvuru⁶, 67 milyonluk Fransa'da 2017 yılında 140 binin üzerinde⁷ baş-

³ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, Ankara, 2018, s. 122.

⁴ Örneğin müellif, nüfus sayısı göz önünde bulundurulduğunda, İspanya'da 200 kişilik personelle yılda yaklaşık 30.000 başvuru alınmasının çarpıcı olduğunu ifade etmiştir. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara: Yetkin, 2001, s. 83.

⁵ Justitieombudsmannen/The Ombudsmen or the Parliamentary Ombudsmen (JO), Statistics, <https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/> (19.10.2018).

⁶ Defensor del Pueblo, Annual Report Summary 2016, https://www.defensor.delpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Summary_annual_report_2016.pdf (19.10.2018).

vuru söz konusudur. Ülkemizin ombudsmanlık tecrübesi kısa bir süreye dayansa da Kuruma başvurunun nüfusa oranla düşük kaldığı söylenebilir.

2017 yılında yapılan şikayetlerin dağılımında ilk üç idare olarak, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve mahalli idareler sıralanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine yapılan şikayet başvuruları ile ilgili olarak mevzuata göre şu kararları tesis etmektedir: Başvurunun Geçersiz Sayılması Kararı, Birleştirme Kararı, Gönderme Kararı, İncelenemezlik Kararı, Dostane Çözüm Kararı, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar, Ret Kararı, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı, Tavsiye Kararı. 2017 yılında bu kararların büyük kısmını Başvurunun Geçersiz Sayılması ve Birleştirme Kararları oluşturmaktadır (%61,10). Kararların, % 1,66 oranı Tavsiye Kararı, % 2,39 oranı Ret Kararı ve % 1,20 oranı ise Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumun yıllık raporuna göre, 2017 yılında tavsiye yönünde verilen 422 adet kararla ilgili olarak; 349 idare karara ilişkin uyup uymayacağı yönünde cevap verirken, 53 idare herhangi bir cevap vermemiş, 18 idare ise kararın kendisine ulaştığı bilgisini iletmiştir. Kararlara ilişkin cevap veren 349 idarenin cevapları değerlendirildiğinde ise; 226 idarenin karara uyacağı, 117 idarenin uymayacağı, 6 idare ise değerlendirme çalışmalarına devam ettiği şeklinde bir tablo ortaya çıkmaktadır. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde Kurumun 2017 yılında verdiği tavsiye kararlara uyulma oranı %65 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın 2013 yılı için %20'lerde olduğu düşünüldüğünde, %65 oranın büyük bir ivme olduğu söylenmelidir. Ancak %65 oranının yetersiz olduğu da belirtilmelidir. Kurum yıllık raporunda, kendisinin başvuruları inceleme oranlarının, Avrupa ülkelerinden daha yüksek olduğunu, incelenemezlik oranlarının ise çok daha düşük olduğunu bazı verilerle ifade etmiştir. Ancak yıllık raporda, Tavsiye Kararlarına uymama noktasında, Avrupa ülkeleriyle ilgili bir karşılaştırma oranı sunulmamıştır.

Tavsiye Kararlarına uyulmaması, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet raporlarının incelendiği TBMM komisyonlarında eleştiri konusu edilmektedir. Bu eleştiriler yanında milletvekilleri tarafından verilen yazılı soru önergelerine Kurum tarafından verilen yanıtların kamuoyuna yansması Kurumun etkinliği üzerine soru işaretleri yaratmaktadır. Ayırı-

⁷ Defenseur des Droits, Rapport Annuel d'Activite 2017, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/rapport_annuel/raa2017_num-accessibilite-10.04.2018.pdf (19.10.2018).

ca, Kamu Başdenetçisinin verdiği beyanlar ve Kurumun yıllık raporlarında verdiği hedeflerde sunulan açıklamalar da Kurumun etkinliğinin ve kamuoyu desteğinin arzu edilen düzeyde olmadığını göstermektedir.⁸ Yine Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet raporlarında, Kurumla ilgili mevzuat çalışmalarının yapılmasına yönelik beklentiler dile getirilmektedir. Dolayısıyla Kurumun yıllık raporlarında belirttiği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumunun daha “fonksiyonel ve verimli”⁹ çalışması amacıyla yeniden tasarlanması gerektiğini söyleyebiliriz.¹⁰

⁸ Uler, vatandaş ile yönetim ilişkilerinin iyileştirmeye gereksinimi olmadığı söylene-
meyeceğinden ucuz, çabuk, basit ve etkili olan ombudsmanlık kurumunu benimse-
memizde yararlı olacağını; ama ülkemizde kamu oyu bilgisi ve desteği sağlanmadan
denenecek modellerin girişimde başı çeken hükümet, parti ya da grubun istediği yön-
de zayıf ve hatta komik yapıların oluşmasına yol açabileceğini belirtmiştir. Yıldırım
Uler, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü
Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, s. 1021-1028.

⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, s. 579.

¹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun kanun çerçevesinde ortaya konulduğu şekliyle olumlu
karşılandığı görüşler de öğretilerde mevcuttur: “Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu,
devletin uygulamalarına karşı vatandaşların haklarını savunacak, devletin sınırsız
yetkilerini vatandaş lehine ve aynı zamanda kamu yararına uygun olarak düzeltecek-
tir”, Muhammed Serkan Şahin, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama
Örnekleri**, Ankara: Astana, 2015, s. 136. “Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de
başarı ile uygulanabilmesinde risk oluşturacak faktörler (kalabalık nüfus, geniş yü-
zölçümü, değişikliğe direnç ve duyarlı kalma, vatandaşların bilinç düzeyinin yeterli
olmaması vb.) bulunmakla birlikte kurumun etkin ve verimli çalışabilmesi için gerekli
ortamın mevcut olduğu söylenebilir.”, İsmail Sevinç, “Kamu Yönetiminin Denet-
lenmesinde Yeni bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”,
Süleyman Demirel Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt
20, Sayı 4, 2015, s. 118. “Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşundan günümüze kadar
olan süreçte bireysel başvuru inceleme, kararlar alma, raporlar hazırlama ve insan
haklarının korunmasına ve geliştirilmesine yönelik eğitim ve kampanya düzenleme
gibi çalışmalarıyla geleneksel sistemin dışına çıkılmasını ve çağdaş ve verimli çalı-
şan bir hale gelmesini sağlamıştır.”, Ümran Güneş, “Türkiye’de İnsan Haklarının
Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler
Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, 2018, s. 183.

b. Örnek Olay 1: Başvuran Tarafından Ücretli Öğretmen Olarak Görev Yaptığı Dönemde Sigorta Primlerinin Eksik Bildirildiği İfade Edilerek Mağduriyetinin Giderilmesi Sebebiyle Alınan Tavsiye Kararı

Devlet Memurları Kanunu uyarınca öğretmenler, Kanun'un 4/A maddesine göre memur ya da 4/B maddesine göre sözleşmeli personel biçiminde istihdam edilebilmektedir. Ayrıca Kanun'un 86. maddesi kapsamında memur olarak istihdam edilen öğretmenlerin işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine vekil öğretmen atanabilmektedir. Yine eğitim kurumlarında yeterli öğretmen bulunmaması halinde, anılan Kanun'un 89. maddesi kapsamında açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilmektedir. Bu doğrultuda yürürlüğe konulan 2006/11350 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'ın¹¹ "*Ders ücreti karşılığında görevlendirme*" başlıklı 9. maddesine dayanılarak öğretmen sayısının yeterli olmaması halinde başvurana haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebilmektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nun 89. maddesi kapsamında ücret karşılığı ders görevi verilen öğretmenler hakkında; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "*Sigortalı sayılanlar*" başlıklı 4. maddesi uyarınca, aynı maddenin (a) bendi kapsamında sigortalı sayılan hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar hakkındaki hükümler uygulanmaktadır. 5510 sayılı Kanun'un "*Prime esas kazançlar*" başlıklı 80. maddesinde, ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışan ve çalıştığı saat karşılığında ücret alan sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısının, ay içindeki toplam çalışma saati süresinin 4857 sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunacağı hükmüne yer verilmektedir. İşte bu doğrultuda ücretli öğretmen olarak çalışan başvuran, sigorta priminin aylık 14 gün üzerinden ödendiği, aylık 30 gün üzerinden prim ödenmesi talebiyle idareye başvurduğunu, ancak talebinin reddedildiğini iddia ederek, çalıştığı döneme ilişkin sigorta primlerinin aylık 30 gün üzerinden ödenmesi suretiyle mağduriyetinin giderilmesini Kamu Denetçiliği Kurumundan talep etmiştir.

¹¹ RG, 06.12.2006/26378.

Kamu Başdenetçisi, 2017/3743 numaralı başvuruya ilişkin olarak verdiği 27.03.2018 tarihli kararında, başvurana ücret karşılığı ders görevi verilen dönemde, ay içindeki prim ödeme gün sayısının tam süreli çalışmaya göre hesaplanarak bildirilmesi ve bu bildirim üzerine gerekli işlemlerin yapılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığına ve Sosyal Güvenlik Kurumuna tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir. Başdenetçi bu Tavsiye Kararında, ilgili mevzuat hükümlerine ve Milli Eğitim Bakanlığı başta olmak üzere idarelerle yaptığı yazışmalara dayanarak, başvuranın prim ödeme gün sayısının, ay içindeki toplam çalışma saati süresinin İş Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresine göre hesaplanan günlük çalışma saatine (7.5 saate) bölünmesi suretiyle hesaplanması işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Tavsiye Kararında ifade edildiği gibi başvuran belirli saatler içinde çalışsa da İş Kanunu hükümlerine tabi değildir. Aslında eğitim kamu hizmetinin, idarenin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olan memurlar tarafından görülmesi kamu personel hukukumuzdaki temel kuraldır.¹² Ancak sözleşme ile personel istihdam etme tercihi egemen olduktan sonra, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda bu konuda yürütmeye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.¹³ Dolayısıyla aynı işi yapan öğretmenlerin, farklı hukuk kurallarına tabi olması gibi bir sonuç da ortaya çıkmıştır. Nitekim bir öğretmenin günde 7,5 saat çalışması da söz konusu değildir. İdarenin ücretli öğretmenlerin sigorta prim hesabı ve sigortalılığın tespitine yönelik işlemi temelden sakattır. Başvuruya konu olan eksik prim mağduriyeti de bu sonuçlardan birini oluşturmaktadır. Başdenetçi, 5510 sayılı Kanun'daki atıf nedeniyle İş Kanunu hükümlerine dayanarak başvuran aleyhine yapılan hukuka aykırılığa ulaşmıştır. Söz konusu Tavsiye Kararına rağmen ücretli öğretmenlerin sigorta primlerindeki gün sayısına yönelik farklı uygulamalar devam etmektedir.

¹² Cumhuriyet öncesi döneme kadar uzatılabilecek kamu idaresi geleneğimiz, temel istihdam biçiminin memurluk olduğu bir anlayışa sahiptir. 128. madde başta olmak üzere 1982 Anayasası, asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışacak kamu görevlileri açısından memur istihdamını temele alarak, kamu görevlilerine yönelik kurallar getirmiştir. Konuyla ilgili bkz. Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, 7. Bs., İstanbul: Der, 2016, s. 4 vd.; Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İstanbul: İmge, 2013, s. 15 vd.

¹³ Örneğin, Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin B fıkrasının 5. paragrafında, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşmeli personel istihdam edilebileceği öngörülmüştür.

Halbuki bu hukuki sorunla ilgili yeknesak hukuk kurallarının oluşturulması ve ilden ile değişen uygulamalara son verilmesi gerekmektedir.

c. Örnek Olay 2: ÖSYM Tarafından Belirlenen 15 Dakika Kuralına Göre Geç Kaldıkları Gerekçesiyle Adayların Yükseköğretime Geçiş Sınavına Alınmaması Sebebiyle Alınan Tavsiye Kararı

ÖSYM, 29.12.2016 tarih ve 2016/26 sayılı ÖSYM Yönetim Kurulu kararıyla; 2017 yılından itibaren bütün sınav kılavuzlarında yer almak üzere bazı düzenlemeler yapmış ve bu düzenlemeleri internet sitesinde yayımlamıştır. Bu düzenlemelerden birini de ÖSYM'nin adayların soruları cevaplamaya başlama saatinden 15 dakika öncesinde binaya girişin tamamlanmış olması kuralı oluşturmaktadır. Yükseköğretime Geçiş Sınavına başvuran adaylardan bazı kişiler, yeni Sınav Uygulama Talimatı uyarınca 09.45'ten sonra sınav binasına adayların alınmayacağı kuralından dolayı, sınav tarihinde sınav binalarına ve sınava girememişlerdir. Bunun üzerine, konuyla ilgili Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuşlardır.

Bu başvuruların birleştirilmesi ile 2017/2171 numaralı başvurudaki şikâyetlere ilişkin olarak incelenen dosya, kamu denetçisi tarafından Tavsiye Kararı Önerisi ile Başdenetçiye sunulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu adına Başdenetçi 28.04.2017 tarihli kararıyla; şikâyet başvurusunun kabulüne, Kuruma başvuran adayların sınav saatinden önce sınav binasında hazır bulunmalarına rağmen sınav binasına alınmamalarından doğan mağduriyetlerinin (LYS'ye girmeye hak kazanan öğrenciler açısından yeni mağduriyetlere yol açmayacak şekilde) giderilmesine ve sınav saatinden 15 dakika önce sınav binası önünde hazır bulunma kuralının gözden geçirilerek bundan sonraki sınavlarda benzer radikal kararların alınması durumunda ölçülü ve orantılı davranılması ve yumuşak geçiş yapılarak, adayların ve ailelerinin iletişim ve medya araçları ile yeterince bilgilendirilmesine karar vermiştir. Tavsiye Kararında hem ulusal hem de uluslararası hukuksal metinler ile yargı kararları göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca bu Tavsiye Kararında, temel hak ve özgürlük üzerinden bir değerlendirme yapılarak, idarenin ölçülülük kuralına uymadığı yönünde bir tespit yapılmıştır. Kararda, başvuru konusu edilen idari uygulamanın idari istikrar ilkesi ve idari güven ilkesi ile bağdaşmadığı ifade edilmiş, böylece idare hukuku kavramları üzerinden de bir hukuka aykırılık incelemesi yapılmıştır.

Bu Tavsiye Kararı üzerine ÖSYM, internet sayfasında duyurduğu 05.05.2017 tarihli ve “ÖSYM'den KDK tavsiye kararına ilişkin değerlendirme” başlıklı yazısıyla¹⁴ özetle; başvuran adayların mağduriyetlerinin giderilmesinden kastın, bu adaylara yönelik yeni bir sınav yapılması ise 117 kişi ve benzer durumdakilere ilişkin tavsiyenin yerindelik ve uygulanabilirlik ilkelerine uygun olmadığı ve sınav binasına kılavuzda ilan edilen zamanda gelmiş ve sınavla ilgili tüm kurallara riayet etmiş olan adayların herhangi bir mağduriyete uğramasına yol açmadan yeni bir sınavın yapılmasının mümkün olmadığını ifade etmiştir.¹⁵

¹⁴ ÖSYM, “ÖSYM'den KDK tavsiye kararına ilişkin değerlendirme (05.05.2017)”, <https://www.osym.gov.tr/TR,13105/osymden-kdk-tavsiye-kararina-iliskin-degerlendirme-05052017.html> (21.11.2018).

¹⁵ ÖSYM'nin karar değerlendirmesinde ölçülülük eleştirisine ilişkin şu gerekçe verilmektedir:

"Tavsiye kararına yerindelik açısından bakıldığında, 15 dakika kuralı, yukarıda ayrıntılı olarak izah edildiği üzere, sınav güvenliğinin gereği gibi yerine getirilmesi ve sınav öncesi işlemlerin sınav başlamadan önce tamamlanması gerekçeleriyle hukukun genel ilkelerinden olan gereklilik, elverişlilik ve orantılılık ilkelerine uygun bir şekilde oluşturulmuş, idare tarafından tüm araçlarla kamuoyuna ve ilgililere zamanında duyurulmuş, sınava girecek tüm adaylara da yazılı olarak tebliğ edilmiştir.

Geç kaldığı için sınava alınmama bir ceza olmadığı için konunun cezalara ilişkin yargı kararlarıyla oluşmuş hukuki durum kapsamında değerlendirilmemesi daha isabetli bir yaklaşım olacaktır. Sınava geç kalanın alınmaması durumu, aday bakımından ancak bir ön şartın zamanında yerine getirilmemesinin zorunlu sonucuna maruz kalma olarak değerlendirilebilir. Bu durumda idarenin düzenleyici işlemleri nedeniyle oluşan bir mağduriyetten söz edilemez. Tüm iş ve işlemlerin zamanlı ve disiplin içinde yerine getirilmesini ilke edinen ÖSYM tarafından yapılan genel duyuruların yanı sıra tüm adaylara elektronik onay sistemi ile birebir tebliğ edilen, 'süresi içinde sınav binasına giriş yapmayan adayların sınava alınmaması kuralı', hizmetin gerekleri dikkate alındığında bireylerin eğitim haklarına ölçüsüz müdahale edilmesi olarak kabul edilemez." ...

İstikrar ve haklı beklenti ilkeler açısından ise şu gerekçe ileri sürülmüştür: “ÖSYM tarafından yapılan yılda ortalama 40 sınavın her birinin aday kitlesi birbirinden farklıdır. Dolayısıyla tüm kurallar her farklı sınava başvuran adaylar için bir ilk olma özelliği taşıyabilmektedir. Bir kural ile ilk kez karşılaşan adaylar her zaman olacaktır. Yıllardan beri uygulanmakta olan, istikrar kazanmış ve adayların binaya alınmamasına veya sınavlarının iptal edilmesine yol açan cep telefonu, kol saati gibi yasaklı eşyaları yanında bulundurma, sınava giriş belgesi olmadan sınava alınmayı talep etme, nüfus cüzdanı dışında kimlik belgeleriyle sınava girmeye çalışma gibi kural ihlalleri nedeniyle sınavı iptal edilen adaylara her sınavda rastlanmaktadır.”

ÖSYM'nin Tavsiye Kararını uygulamaması yönündeki gerekçeleri, sınava girenlere eşit davranma yükümlülüğünü sağlama noktasında haklılık payı taşısa da temel hak ve özgürlükler ile idarenin hukuk devleti ilkeleri birlikte değerlendirildiğinde, hukuken sorunsuz bir uygulama olduğunu göstermemektedir. İdarenin eylem ve işleminde kamu yararı saikiyle hareket etmesi yanında, bu tasarruflarını gerçekleştirme yollarının da hukukun evrensel ilkeleri ve idare hukukunun kendine özgü ilkeleriyle uyumlu olması yani hukukla bağdaşır olması gerekmektedir. İdarenin, hukukla bağlı kalması yönündeki ilkeler, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6. maddesi ile normatif hale gelmiştir. Tavsiye Kararında belirtildiği üzere, bu madde gereğince Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetecektir. Dolayısıyla her idare, 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 ilkelerini her türlü eylem ve işleminde gözetmek durumundadır. ÖSYM'nin Tavsiye Kararını uygulamama gerekçeleri kanaatimizce hukuken yetersizdir. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurularla ilgili olarak, başvuru sahiplerinin yaşadıkları mağduriyetin giderildiğine dair bir bilgi de idare tarafından kamuoyuna sunulmamıştır.

Öte yandan ÖSYM adına kamuoyuna yapılan açıklamalarda; 15 dakika kuralının kaldırıldığı, 10.00'dan sonra adayların sınav binasına alınmayacağı ve saat 10.15'ten sonra sınav salonuna gelen aday sınav salonuna alınmayacağı yönünde bir karar alındığı açıklanmıştır.¹⁶ Buna göre, daha önce adayların binaya alınma işlemi 09.45'de sona erip, sınav 10.00'da başlıyorken; bu karar sonrasında adayların binaya alınma işlemi 10.00'da bitirilerek, **sınav cevaplama süresi 10.15'de başlayacaktır.** Yani adaylar saat 10.00'da sınav binasında, saat 10.15'den önce de sınav salonunda olmak durumunda olacaklardır. Bu yeni uygulama de-

¹⁶ Hürriyet, "15 dakika kuralı bitti", 17.10.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/egitim/15-dakika-kurali-bitti-40614042> (21.11.2018).

ğerlendirildiğinde, idarenin yaklaşımında bir değişiklik olmadığını, süreye ilgili yaşanabilecek sıkıntılarda alternatif çözümler getirilmediğini söyleyebiliriz.

d. Örnek Olay 3: Lehlerine Yargı Kararları Bulunan Personelle İdarenin Ek Ödeme Yapmaması Sebebiyle Alınan Tavsiye Kararı

657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un mülga 4/C maddesinde düzenlenen geçici personel, 696 sayılı olağanüstü hâl KHK'sı ile başlayan süreç öncesinde ayrı bir istihdam biçimi olarak düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanun'un 4/C maddesinin ilga edilmekle birlikte bu maddenin ilgili fıkraları Kanun'un benzer şekilde 4/B düzenlemesinde devam ettirilmektedir. Geçici personel istihdamı, Devlet Memurları Kanun'un mülga 4/C düzenlemesinin uygulamada esnetilmesi ve istihdam koşullarında eşitsizliklerin doğması sonucu birçok defa yargı önünde uyuşmazlıklara söz konusu olmuştur. Geçici personel, kanuni düzenlemenin eksikliği ve idarelerin farklı uygulamaları nedeniyle sosyal haklar konusunda eşitsiz hukuksal muamelelere tabi olmuştur. Bu personelin hak kazanımları ise yargı kararlarıyla gerçekleşmiştir. Zaten geçici personel istihdamında kamu personel hukukumuzda ortaya çıkan hukuksal ve sosyal sorunlar, Devlet Memurları Kanun'un 4/C maddesinin ilga edilmesine yönelik süreci başlatmıştır.

Kamu Denetçiliğine yapılan başvuru, Devlet Memurları Kanun'un mülga 4/C maddesinin yürürlüğü sırasında, bu personelin idarenin düzenleyici işlemleriyle 375 sayılı KHK¹⁷ kapsamında ek ödemedenden yararlandırılmaması nedeniyle idari yargıda konu edilen uyuşmazlıkların personel lehine sonuçlanması ile ilgilidir. Başvurunun konusu, lehlerine yargı kararları bulunan 4/C kapsamındaki personelin ek ödemelerinin yapılması talebi oluşturmaktadır. Başvuru konusu olay şu şekilde özetlenebilir: Lehe oluşan yargı kararları sonrasında, geçici personelin ek ödemelerden yararlanma hakkı Toplu Sözleşme yolu ile yazılı bir kural haline gelmiştir. Geçici personelin ek ödeme hakkından yararlanması,

¹⁷ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG, 30.06.1989/20211 Mük.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmenin¹⁸ 24. maddesi ile kabul edilmiştir. Diğer taraftan, Toplu Sözleşme kapsamında verilen ek ödemeden gelir vergisi, damga vergisi vb. yasal kesintiler yapılırken, 375 sayılı KHK kapsamında verilen ek ödemeden sadece damga vergisi kesintisinin yapılması söz konusudur. Yani, her iki ödemenin aslında yapıları itibarıyla farklı ödemeler olduğu belirtilmelidir.¹⁹ Konunun muhatabı olan Maliye Bakanlığı ise Toplu Sözleşme hükmünü gerekçe göstererek, geçici personelin lehlerine olan idari yargı kararları kapsamında 375 sayılı KHK kapsamında yararlandıkları ek ödemeleri ödeme yoluna gitmemiştir.

Memur Sendikaları Konfederasyonu tarafından geçici personel adına yapılan 2017/1806 numaralı başvuruda Kamu Denetçiliği Kurumu, 05.04.2017 tarihli kararıyla, lehlerine verilen yargı kararı sonucunda 375 sayılı KHK kapsamında ek ödemeden yararlanan 4/C kapsamındaki personelin, Maliye Bakanlığının toplu sözleşmedeki hükümden kaynaklanan görüşü doğrultusunda ek ödemelerin yapılmaması sebebiyle oluşan mağduriyetinin ilgili idarelerce giderilmesi ve ek ödemelerin ödenmesine devam edilmesi, bu kişilerin hem yargı kararı kaynaklı ek ödemeden hem de toplu sözleşme kapsamındaki ek ödemeden yararlanacağını öngören genel bir uygulama yazısının Maliye Bakanlığı tarafından yazıl-

¹⁸ RG, 23.08.2015/29454.

¹⁹ Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2017 ve 2018 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin 24. maddesinde;

“Geçici personele ek ödeme

Madde 24- (1) Ayın veya haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatleri gibi kısmi zamanlı çalışanlar ile parça başı ücret vermek suretiyle istihdam edilenler hariç olmak üzere 657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası hükmüne istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararları kapsamında Yüksek Seçim Kurulu ve Türkiye İstatistik Kurumunda istihdam edilen geçici personel ile 29/12/2014 tarihli ve 2014/7140 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen geçici personele, 2.400 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda ek ödeme verilir. Bunlara kurumlarınca döner sermaye dahil başka bir kaynaktan ek ödeme ve benzeri adla herhangi bir ödeme yapılmaz.”

hükmüne yer verilmiştir.

ması hususunda Maliye Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir.

Maliye Bakanlığı ise sunduğu gerekçelerle bu Tavsiye Kararına uymamıştır.²⁰ Maliye Bakanlığı, mevzuata ve yargı kararlarına dayandırdığı uzun gerekçe ile şu sonuca ulaşmıştır:

“... lehlerine verilen yargı kararı bulunan geçici personele, hem bu yargı kararları uyarınca hem de Toplu Sözleşme uyarınca ek ödeme yapılmasının, aynı statüde istihdam edilen geçici personelin önemli bir kısmına sadece Toplu Sözleşmeye göre ek ödeme yapılırken diğer kısmına ise buna ilave olarak aynı nitelikte mükerrer bir ödeme yapılması sonucunu doğuracağı ve bu durumun eşitlik, adalet, hakkaniyet ve hukukilik ölçütlerine uygun düşmediği değerlendirilmektedir. Bu nedenle 5/4/2017 tarihli ve 2017/1806 sayılı ‘Tavsiye Kararı’nda yer alan çözüm uygulanabilir nitelikte görülememektedir.”

Maliye Bakanlığının, Kamu Denetçiliği Kurumu kararını uygulanabilir nitelikte görmemesi yönündeki tercihi eleştiriye açıktır. Bu itibarla Maliye Bakanlığının söz konusu kararının iptali amacıyla, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran sendika tarafından idari yargıda da dava açılmıştır. Zira kanuni güvenceye sahip olmayan ve idareler arasındaki belirsiz ve farklı uygulamalar ile eşit haklardan yararlanmayan kamu personelinin, yargı kararıyla sahip olduğu hakların idare tarafından yok sayılması mümkün olmamalıdır. İdari yargı kararlarının idare tarafından uygulanmadığı bir durum yaratılmıştır. Yargı kararları sonrasında ortaya çıkan Toplu Sözleşmenin, yargı kararlarını ortadan kaldırması hukuk devleti sistematğinde yeri yoktur. Maliye Bakanlığı, ek ödemelerle ilgili geçici personel lehine verilen yargı kararlarının, sonradan Danıştayın kanun yararına bozma (kanun yararına temyiz) kararları ile bozulmasını da kararında dayanak göstermiştir. Ancak kanun yararına temyiz kararlarının, kesinleşmiş yargı kararlarını ortadan kaldırmayacağı ve bu kararlara göre sağlanan hak kazanımlarını etkilemeyeceği ortadadır. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu kararına göre bu durum, yargı kararlarının uygulanmasının ilgili organın subjektif takdirine bırakılması anlamını taşır ki, bunun da hukuk devleti ilkesi ve yargı bağımsızlığı ile bağdaşmayacağı açıktır. Dolayısıyla Tavsiye Kararında belirtildiği üze-

²⁰ Maliye Bakanlığı, 11.05.2017 tarihli ve “Tavsiye Kararı” başlıklı yazı, https://www.memurlar.net/common/news/documents/673612/tbmm_kdk.pdf (20.10.2018).

re, toplu sözleşmede lehe olan mahkeme kararlarını kaldıran bir hüküm bulunmadığı, söz konusu sözleşmenin 01.01.2016 ile 03.12.2017 tarihleri arasında geçerli olacağı ve ilgili tarih sonrası için 4/C kapsamındaki personele bu uygulamanın nasıl yapılacağı belirsiz olduğu ve 375 sayılı KHK kapsamında verilen ek ödeme ile toplu sözleşmedeki ek ödemelerin yapıları itibarıyla farklı oluşları göz önünde bulundurulduğunda, ilgili idarelerin, Maliye Bakanlığının toplu sözleşmedeki hükümden kaynaklanan görüşü doğrultusunda lehe olan yargı kararları neticesinde ödenen 375 sayılı KHK kapsamındaki ek ödeme uygulamasını sona erdirmesi işlemi hukuka aykırıdır. Başdenetçinin ulaştığı bu hukuka aykırılık tespitine rağmen Tavsiye Kararı, Maliye Bakanlığı tarafından uygulanmamıştır.

e. Örnek Olay 4: İdarenin Riskli Yapı Onay Tarihinden İtibaren Şikâyet Başvurucusuna Kira Yardımında Bulunulmaması Sebebiyle Alınan Tavsiye Kararı

Tavsiye Kararına konu olan olayda başvuran, 07.03.2017 tarihinde kira yardımı için Kadıköy Belediyesi'ne yapmış olduğu başvurusunun, riskli yapıya riskli yapı onay tarihinden sonra taşınmış olduğu gerekçesiyle reddedildiğini; ancak riskli yapıda 1985 yılından 19.04.2016 tarihine kadar kesintisiz olarak ikamet ettiğini, eşinin vefatı nedeniyle diğer mirasçılarla birlikte tarafına intikal etmiş ve miras paylaşımı sonucu bağımsız bölümün kendisine kalmaması nedeniyle kendine ait olan başka bir bağımsız bölüme taşındığını iddia ederek kira yardımından yararlandırılmamasına yönelik “*idari işlemin iptal edilmesini ve tarafına kira yardımı yapılmasına karar verilmesini*” talep etmiştir.

Başvuranın kira yardımı talebi, riskli yapı tespit raporu onay tarihinde riskli yapıda “*ikamet etme şartını*” sağlamadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a göre, anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'da kira yardım koşulları düzenlenmemiştir. Dolayısıyla Tavsiye Kararında, 6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği ile 20.01.2015 ve 15.03.2017 tarihli Kira Yardımı Uygulama Kılavuzu çerçevesinde kira yardımı ile ilgili bir değerlendirme yapılmıştır. Kararda da belirtildiği gibi 6306 sayılı Ka-

nun'un Uygulama Yönetmeliği'nde, belirli bir tarihte riskli yapıda ikamet etme şartı getirilmemiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün riskli olarak tespit edilmiş yapılar için hazırlanmış olduğu 20.01.2015 tarihli Kira Yardımı Uygulamaları Kılavuzuna göre, kira yardımı ödemelerinde riskli yapıda ikamet şartı aranmakta olup, malik, kiracı ve sınırlı ayni hak sahiplerinden sadece bu şartı sağlayanlara ödeme yapılacaktır. Burada riskli yapı onay tarihinde riskli yapıda ikamet etme gibi bir koşulun aranmadığı görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün riskli olarak tespit edilmiş yapılar için hazırlanmış olduğu 15.03.2017 tarihli Kira Yardımı Uygulamaları Kılavuzunda ise malikten riskli olarak tespit edilen yapıda yapı kimlik numarasının alındığı tarihte ikamet ettiğine ve riskli olarak tespit edilen yapıyı tahliye ettiğine dair eski ve yeni adresini gösteren adres bilgileri raporu isteneceği, buna göre yapı kimlik numarası alındığı tarihte riskli yapıda ikamet etme koşulunun arandığı görülmektedir.

Kamu Başdenetçisi, söz konusu 2017/3445 numaralı başvuruda; kira yardımına ilişkin başvurunun idare tarafından 09.03.2017 tarihinde sonuçlandırıldığı hususu dikkate alındığında, 2017 yılı Kira Yardımı Uygulamaları Kılavuzunun 15.03.2017 tarihinden itibaren geçerli olduğunu ve bu nedenle mezkur olay açısından 20.01.2015 tarihli Kira Yardımı Uygulamaları Kılavuzunun geçerli olduğunu açıklamıştır. Başdenetçi, başvuruya konu işlemin, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un getiriliş amacına ve gerekçelerine dikkat çekerek sosyal hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı sonucuna ulaşmıştır. Bu itibarla Kamu Başdenetçisi, başvurana, 11 no.lu bağımsız bölümdeki hissesi oranında kira yardımında bulunulması hususunda makul sürede bir işlem tesisi için Kadıköy Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir. Tavsiye Kararında açıklanan mevzuat hükümleri incelendiğinde, kanunda olmayan bir sınırlamanın idarenin düzenleyici işlemleri ile getirildiği görülmektedir. Tavsiye Kararında, yapılan başvuruya ilişkin doğru mevzuatın uygulanmadığı da belirlenmiştir. Dolayısıyla Tavsiye Kararına konu olayda kanunilik ilkesine aykırı bir idari işlem söz konusudur.

Diğer taraftan Başdenetçinin hukuka aykırı bulduğu ve Tavsiye Kararı verdiği bu olayda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin cevabi yazısında, yapısı riskli olarak tespit edilen ancak kira yardımı için 2015 yılında başvuru yapan hak sahiplerine; Bakanlıkça yapı-

lan “Riskli yapılardaki kira yardımı ödemelerinin sadece ikamet eden hak sahiplerine yapılması” hususundaki düzenleme nedeniyle riskli yapıda ikamet etmeleri şartıyla kira yardımı yapılabileceği, riskli yapı onay tarihten sonra satış/devir yapıldığı durumlarda, yeni malik riskli yapı onay tarihinde ikamet etme şartını sağlayamayacağından kira yardımı başvurusunda bulunamayacağı belirtildiğinden Tavsiye Kararının uygulanamayacağı ifade edilmiştir.²¹ Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından da açıklandığı üzere, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’da ve bu kanunun uygulama yönetmeliğinde, riskli yapılardaki kira yardımı ödemelerinin sadece ikamet eden hak sahiplerine yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmadığından, ilgili idarenin söz konusu şartın Kira Yardımı Uygulamaları Kılavuzunda yer aldığına ilişkin gerekçesini kabul etmek mümkün değildir. Kanunda veya bu kanunu uygulamak üzere çıkarılan yönetmelikte öngörülme-yen bir şartın, normlar hiyerarşisinde yönetmeliğin altında yer alan kılavuz adındaki bir düzenleyici işlemde öngörülmesi idarenin kanuniliği ilkesi ile örtüşmediğini ve Tavsiye Kararının uygulanamamasının hukuken isabetli olmadığını söyleyebiliriz.

II. Türk İdari Teşkilatında Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerinin Belirlenmesi Gerekliliği

Ombudsmanlık her ülkenin kendi hukuk sistemi, siyasi, sosyolojik, kültürel unsurları ve özellikle demokrasiyle olan ilişkileri ile farklılaşan bir kurumdur. Dünyada tek tip bir ombudsman uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun karşılığını oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa’nın 74. maddesi uyarınca TBMM’ye bağlı olarak kurulmuştur. Kuruluş kanunu olan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu tüzel kişiliğini haiz olup özel bütçeli bir idaredir. Kanun’da, Kurumun bağımsız olacağına vurgu yapılmıştır. Kurumun parlamento ile kurulan bağı, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon ile yürütülmektedir. Buna mukabil, parlamentoya bağlı olarak kurulan Kurumun, anayasal sistemde hangi erk içerisinde yer aldığı belirsizdir. İdari teşkilatımıza

²¹ İdarenin Tavsiye Kararına uymadığı ile ilgili bilgi için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, s. 328.

hakim anayasal ilkeler düşünüldüğünde Kurumun, yasama, yürütme ve yargı erklerinden de bağımsız olup olmadığı, bu üç erkin yanında dördüncü bir erk olarak mı değerlendirileceği yoksa yasama organı içinde mi ele alınacağı sorularının yanıtı mevzuatta net olarak verilmemiştir.²² Belirtmek gerekir ki, aslında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yer alan bağımsızlık, kanaatimizce özerklik kelimesi ile eş değerdedir.²³ Kanun'a göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat vermemesi, genelge göndermemesi, tavsiye ve telkinde bulunmamaktadır. Dolayısıyla bağımsızlık kavramı aslında Kanun'da yer verilen bu hükümlerle birlikte değerlendirilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun idari teşkilat içerisinde nerede konumlandırılması gerektiği sorusu, bu Kurumun idari bir teşkilat olup olmadığı sorusunun yanıtına ulaşmayı engellemektedir. Kamu tüzel kişiliği sebebiyle idari teşkilatımızda yerinden yönetim içinde değerlendirilmesini Kurumun, parlamento ile olan hukuksal bağı engellemektedir. Kurum, teşkilat açısından kendisine en yakın olarak belirleyebileceğimiz RTÜK'ten farklı bir içeriğe sahiptir. RTÜK, idari teşkilat içinde hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları içinde saydığımız düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında yer almaktadır. Üyeleri parlamento tarafından seçilmekle birlikte, RTÜK'ün idari teşkilatımızla olan yeri belirli kılınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise doğrudan anayasadan kaynaklı özerk bir kurum olarak kendine özgü yani sui generis bir yapıda kurulmuştur. "*Sui generis*" ise aslında sorunun içinden çıkılamadığı noktada, bir tüzel kişiliği idare hukukumuzun temel ilkeleriyle uyuşmadığı çerçevede çıkışı sağlayan maymuncuk bir kavram niteliğini kazanmıştır.

²² Anayasa Mahkemesi, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun bazı maddelerinin iptali talebi üzerine verdiği ret kararında, "*yürütmenin yasama organına bağlı bir kurum tarafından denetlenmesi*"nim kuvvetler ayrılığı ilkesinin somutlaştırılması anlamına geldiğini ifade etmiştir. AYM, 27.12.2012, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013/28657.

²³ Bir görüşe göre ise ombudsman literatüründe açıkça ortaya konulduğu üzere bağımsızlık ve tarafsızlık ombudsmanın en önemli ayırt edici özelliklerinden birisi olup, bu bağımsızlığı kazandırmanın ve korumanın en önemli yolu ise ombudsmanın kurumunun Anayasa tarafından kurulması ve ombudsmanın parlamento tarafından atanmasıdır; Engin Saygın, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1-2, 2008, s. 1063-1064.

Dolayısıyla ombudsmanlık, ülkelerin farklı uygulamaları örnek verilse de her ülkenin kendi hukuksal sistemi içinde kazandırılması gereken bir kurumdur.

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışında hareket noktası, parlamento adına idarenin denetlenmesi amacıdır. Bu itibarla parlamentoya bağlı ombudsmanlık kurumunun oluşturulması doğaldır. İlk ortaya çıktığı ülke olan İsveç başta olmak üzere diğer ülkelerde de yaygınlaşan ombudsmanlık, o ülkenin sahip olduğu hukuk ve demokrasi kültürü ile bugüne kadar uygulanagelmiştir.²⁴ İsveç, anayasal krallık olan devlet sisteminde parlamenter demokrasiye sahip olup, birden fazla ombudsmanlık kurumuna sahiptir. Bu ülkenin Parlamento Ombudsmanlığı, parlamentonun hükümet üzerindeki denetim yetkisinin kullanımının bir ürünüdür ve yürütmenin dışındadır.²⁵ Anglo Sakson hukuk sisteminin geçerli olduğu bu ülkedeki ombudsmanlık sistemi ülkemiz açısından rol model olacaksa da Kamu Denetçiliği Kurumu oluştururken, bu ülke uygulamasının anayasal sistemiz ve yerleşik idare hukuku ilkelerimizin göz önünde bulundurulması gerekliydi. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumunun bir Parlamento Ombudsmanı olarak düşünülmemesi gerekmektedir. Öte yandan idare hukuku bağlamında ülkemize en yakın olarak düşünülebilecek Fransa’da, Hakların Savunucusu ismiyle varlık bulan ombudsman, Fransız Anayasası’na 2008 yılında 71-1 maddesi eklenerek yeniden düzenlenmiş olup, eskiden sahip olduğu ve “bağımsız bir idari otorite” olarak ele alındığı “*Le Médiateur*” konumundan farklılaşmıştır. Fransa’daki mevcut ombudsmanlık kurumu için, “bağımsız bir idari otorite” ifadesinden farklı olarak “bağımsız bir anayasal kurum” (“*autorité constitutionnelle indépendante*”) ifadesi, 29.03.2011 tarihli ve 2011-333 sayılı Organik Kanun’da²⁶ belirtilmiş hem de Fransız Anayasa Mahke-

²⁴ İsveç’in 1809 tarihli Anayasası’nda ilk defa kurumsal bir şekilde öngörülen ombudsman örneği, yüz yıldan sonra Finlandiya’da 1919’da Parlamenter Adalet Delegesinin atanmasıyla uygulanmaya başlamış ve Norveç (1950), Danimarka (1953) ve Almanya (1957) uygulamasıyla Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır. Konu için bkz. Jolanta Arcimowicz, “The Ombudsman - One of the Figures in the Drama of the Third Republic”, **Polish Sociological Review**, No. 140, 2002, s. 430.

²⁵ İsveç’te Ombudsmanlık sisteminin gelişimi için bkz. Lester B. Orfield, “The Scandinavian Ombudsman”, *Administrative Law Review*, Volume 19, No. 1, 1966, s. 7-74.

²⁶ Loi Organique n° 2011-333, 29.03.2011, relative au Défenseur des Droits, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id> (14.11.2018).

mesi kararında²⁷ vurgulanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, Fransa'da ombudsmanlık kurumu, organik ve fonksiyonel anlamda ülkemizdeki örneğinden farklılaşmaktadır.

Ombudsman ile insan haklarını korumak amacıyla oluşturulan birimlerin bağımsız idari otorite kategorisinde bulunduğu, ombudsmanın hem geleneksel hem de çağdaş hukuk kategorisinde yer alan bir bağımsız idari otorite olduğu öğretilmektedir.²⁸ Bağımsız idari otoriteler modeli, aynı ombudsmanlık modelinde olduğu gibi, her ülkede farklı bir terminolojiyle ve içerikle karşılanmıştır.²⁹ Kimi zaman bu kurumlara Anayasa'da yer verildiği görülse de (Yunanistan, Polonya gibi), çoğu ülke Anayasalarında bu kurumlara yönelik bir madde bulunmamaktadır. Bu kurumlar, kuruldukları faaliyet alanında uzmanlaşarak düzenleme, denetleme, uyuşmazlık çözme, yönlendirme gibi farklı görev ve yetkilerle donatılmışlardır. Finans piyasalarında, özel sektörlerde (enerji, telekomünikasyon gibi), iş hukukuna yönelik sosyal devletle bağlantılı alanlarda, çevre alanında veya temel hak ve özgürlüklerin korunmasında bu kurumların varlığı ön plandadır. Bu kurumların misyonunun, yeni teknolojilerin ve mali enstrümanların, kimi hak ve özgürlük-

²⁷ Le Conseil Constitutionnel, Décision n° 2011-626 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011626DC.htm> (14.11.2018).

²⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, "Değerlendirme", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 195.

²⁹ Uluslararası alanda bu kurumlar için; agency, independent agencies, independent regulatory agencies, les autorités administratives indépendantes, quasi autonomous non governmental organizations, non-departmental public bodies, office gibi terimler kullanılmaktadır. Türk hukukunda ise regülasyon kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurullar, düzenleyici kurumlar, bağımsız üst kurumlar, üst kurullar, özerk kurullar, özerk kurumlar, bilge kurullar, bağımsız idari otoriteler şeklinde farklı terimlere rastlanmaktadır. Terimlerle ilgili bkz. M. Jean-Marie Pontier, "Etude de Droit Comparé sur les Autorités Administratives Indépendantes", Assemblée National et Sénat, Office Parlementaire d'Evaluation de la Législation, **Rapport sur les Autorités Administratives Indépendantes 2006**, No. 404 Sénat, No. 3166 Assemblée Nationale, 15.06.2006, Tome II, s. 162 vd., <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-off/i3166-tII.pdf> (01.12.2018); Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, **İstanbul: Beta, 1999, s. 118 vd.**; Seriy Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE, 2003, s. 136; Mehmet Savaş Özdağ, **Özerk Kurullar**, Ankara: Asam, 2002, s. 8.

leri, belli sosyal alanları ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallerine karşı kollama ve koruma olduğu belirtilmektedir.³⁰

Oluşumu ve işleyişi kanunla belirlenen, merkezi idarenin denetimi dışında kalan, icrai kararlar alma yetkisine sahip olan özerk bir statü, bağımsız idari otoritelerin ortak nitelikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.³¹ Bu niteliklerin yoğunluğu veya çeşitliliği ülke sistemlerine göre değişiklik göstermektedir. Pauliat, tek model yokluğu hakkında, tek bir bağımsız idari otorite modelinin olmadığını, çünkü izlenen amacı ve ilgili sektörleri hesaba katmanın gerektiğini ve sonuç olarak her şeyin ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal sisteminin etrafında organize edildiğini açıklamaktadır.³² Bağımsız idari otorite ifadesi, Anayasa Mahkemesi kararında ilk kez Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ile ilgili olarak kullanılmıştır.³³ Bu kararda Mahkeme, söz konusu Kurumun bir kamu kurumu olduğunu belirtmiştir.

19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan³⁴ bağımsız idari otoriteler, aslında modern devletin dönüşümü ekseninde değerlendirilmesi gereken yapılardır. 1980'lerden itibaren özelleştirme akımının başlaması, neo-liberal politikaların uygulamaya konulması ve bağımsız idari otoritelerin yaygınlaşması birbirine bağlı gelişmelerdir. Buna karşılık, ülkemizde merkezden yönetim ile yerinden yönetim içinde yer alan ve türdeş olmayan kurulların idari teşkilat içindeki varlığı, Cumhuriyetin başlarına ka-

³⁰ Kaboğlu, **a.g.m.**, s. 193. Bu kurumların, statüleri ve gördükleri işlevler nedeniyle dördüncü erk olarak adlandırıldığı da ifade edilmektedir. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 13. Bs., İstanbul: Legal, 2015, s. 220.

³¹ İngiltere'de bu kurumlar, "*the fringe of government/hükümet püskülü*" olarak adlandırılmaktadır. Alan Cameron, "Administrative Justice at the Fringe of Government-Corporate Regulation", **Administrative Justice - The Core and the Fringe**, Ed. Robin Creyke/John McMillan, Canberra, A.C.T.: Australian Institute of Administrative Law, 2000, s. 174, <http://www.aial.org.au/Publications/webdocuments/Procedures/AdministrativeJustice.pdf> (02.12.2018).

³² Hélène Pauliat, "Autorités Administratives Indépendantes Droit Comparé", Çev. Mahmut Göçer, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 9.

³³ AYM, 20.11.2003, E. 2002/32, K. 2003/100, RG, 11.08.2004/25550.

³⁴ İlk örnek olarak gösterilen Interstate Commerce Commission/ICC (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu), ABD'de 1887 yılında eyaletler arası taşımacılık işlerinin düzenlenmesi amacıyla kurulmuştur. Bkz. Dominique Custos, "Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies", **The American Journal of Comparative Law**, Volume 54, 2006, s. 54 <https://doi.org/10.1093/ajcl/54.suppl1.615> (10.01.2019).

dar götürülebilir. Örneğin, 1927’de kurulan Ali İktisat Meclisi, ekonomik alanda bugünkü anlamda “*think-tank*” işlevi gören, karar yetkisi olmayan, danışma ve araştırma işlevleri üstlenen bir yapıya sahiptir.³⁵ Diğer taraftan, kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarına rağmen bu kurumların, Türk idari teşkilatında nasıl konumlandırılacağı meselesi önemlidir. Ekonomik kollukla bağlantılı olanları açısından bu kurumların dayanakları arasında Anayasa’nın 167. maddesi gösterilmektedir.³⁶ Günday, Anayasa’nın 123. maddesine göre kanunla ya da kanunun verdiği yetki ile kamu tüzel kişileri oluşturulmak suretiyle hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulması mümkün olduğu gibi, aynı şekilde bağımsız idari otoritelerin kurulmasının da mümkün olduğunu belirtmiştir.³⁷ Ayrıca yine ekonomik kamu düzenini sağlama çerçevesinde, Anayasa’nın 5., 48. ve 66. maddeleri de bu kurumların oluşumundaki anayasal dayanaklar olarak gösterilebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, yukarıda değindiğimiz Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumuna ilişkin kararında, Anayasa’nın 5., 48., 166. ve 167. maddelerine atıf yaparak; Kurumun bakanlık ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi idareden tamamen bağımsız olmadığını, idarenin bütünlüğüne dahil edildiğini, Kurumun kanunun gösterdiği çerçevede tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası ile ilgili düzenlemeler yapma yetkisine sahip olduğunu belirtmiş ve Kurumun oluşturulmasının Anayasa’nın 2. ve 167. maddelerine aykırı olmadığına karar vermiştir. Burada Mahkemenin, bağımsız idari otoritelerin “*tamamen bağımsız*” olmadığına ve Kurumun merkezden yönetim ile olan ilişkisinin, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kurulduğuna dair yaklaşımı önemlidir.

Danıştay, 2009 tarihli bir kararında “*bağımsız idari otorite olarak da isimlendirilen üst kurulların*”, bağımsız kuruluş olduklarından tesis ettikleri idari işlemlerin, merkezi idare makamlarının hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmadıklarını bir kararında açıklamıştır.³⁸ Öğreti-

³⁵ Sezen, **a.g.e.**, s. 14-15.

³⁶ M. Ayhan Tekinsoy, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı Tartışmalar, Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 65, Sayı 2, 2007, s. 126.

³⁷ Metin Günday, “Panel”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, 05.11.2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, s. 76.

³⁸ D 5. D., 11.03.2009, E. 2006/6386, K. 2009/1211, <https://www.kazanci.com.tr/> (10.10.2019). Benzer yönde D 5. D., 07.11.2008, E. 2006/532, K. 2008/5466, <https://www.kazanci.com.tr/> (10.10.2019).

de de bağımsız idari otoritelerin, kamusal hayatın hassas olarak nitelenen belli hürriyetler, ekonomik, mali ve iletişim alanında düzenleme ve denetleme faaliyeti gösteren, tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tâbi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğini haiz, klasik idari birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin kullanılmadığı nevi şahsına münhasır (kendine özgü, sui generis) kuruluşlar olduğu belirtilmiştir.³⁹ Ayrıca bağımsız idari otoritelerin, hizmet yerinden kuruluşlarına göre farklı konumlandırmak gerektiği, bunların yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisi oluşturdukları ifade edilmiştir.⁴⁰ Ancak, bu kurumların kuruluş kanunları incelendiğinde, bu kurumlara yönelik olarak merkezden yönetimin idari vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir.⁴¹ Zaten ülkemizde bağımsız idare otorite olarak isimlendirilen idareler, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine ve diğer kamu kurumlarından daha özerk hareket edebilme yeteneğine sahip olarak, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenleyici ve denetleyici kurumlar ismiyle yer almaktadır. Öte yandan, Danıştay'ın yukarıda yer verdiğimiz kararından sonra mevzuatta önemli bir düzenleme yapılmıştır. 2011 tarihli bir KHK⁴² ile 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun'un⁴³ 19/A maddesinin 1. fıkrasına, "*Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.*" cümlesi eklenmiştir. Bu hüküm, merkezi idare ile ilişkili kurumlar arasında bir idari vesayet ilişkisinin oluşmasına neden olabilecek şekilde yorumlanabilecektir. Dolayısıyla bağımsız idari otoriteler ile düzenleyici ve denetleyici

³⁹ Ender Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1-2, 2006, s. 271.

⁴⁰ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan, 2003, **a.g.e.**, s. 93.

⁴¹ Örneğin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun hizmet birimleri, Kurumun teklifi ve Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenmektedir (m.91).

⁴² 08.08.2011 tarihli ve 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG, 17.08.2011/28028.

⁴³ Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun.

kurumlar arasında, merkezden yönetim ile olan ilişkinin sağlanması noktasında önemli bir fark bulunmaktadır.⁴⁴

Kanaatimizce idare hukukumuzun mevcut sistemi içerisinde bağımsız idari otoriteler olarak ifade edilen kurumların varlığından söz etmek mümkün değildir. Zira Anglo Sakson ve Kıta Avrupası içinde popüler halen gelen ancak homojen bir yapısı olmayan bu kurumlar, ülkemizde anayasal bir dayanağa sahip değildir. Öğretide benzer yönde, Türkiye'nin yönetim yapısında, Amerika-İngiltere ve/veya Fransa modellerindeki türden bağımsız idari otoritelerinin bulunmadığı ifade edilmektedir.⁴⁵ Öte yandan, kullandıkları yetkiler açısından yabancı örneklerine benzemesi sebebiyle, ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumların, Anayasa'ya aykırı bir örgütlenme olduklarından bahsedilmektedir.⁴⁶ Türkiye yönetiminde bağımsız idari otoritelerden söz etmenin, idari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında fantezist bir girişim olarak görülebileceğine dikkat çekilmiştir.⁴⁷ Bağımsız idari otorite modelinin, insan haklarına ilişkin güvence oluşturan bir mekanizma oluşturdukları günümüzde yadsınamaz bir gerçektir. Ancak bu modelin ülkemizdeki mevcut Anayasa'da öngörülen idari teşkilata hakim ilkelerle uyumluluğunun bulunmadığı ortadadır. Bu itibarla, idarenin bütünlüğü ilkesi karşısında Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız idari otorite olarak nitelendirilemeyeceğini düşünüyoruz.⁴⁸

⁴⁴ Türkiye'de geçmişte özerklik uygulamalarına da bakarak, bağımsız idari otoritelerin özerkliğinin kanunla değil Anayasa ile sağlanması gerektiği, çünkü kanunla tanınan özerkliğin bağımsız idari otoriteleri siyasal kadrolara ve iktidara karşı koruyamayacağı da ifade edilmiştir. İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner/Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 6. Bs., İstanbul: Der, 2013, s. 586.

⁴⁵ Erkut, bağımsız idari otorite tanımına ülkemizde uyan kurumları, Rekabet Kurumu ve SPK olarak ele almaktadır, Celal Erkut, "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 134.

⁴⁶ Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayınları, 2000, s. 206.

⁴⁷ Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 24.

⁴⁸ Özdemir ise, Türkiye'de oluşturulduğunu belirttiği bağımsız idari otoritelerin, Kamu Denetçiliği Kurumuna bir model-örnek oluşturabileceğini; ancak bu model-örnekliliğini Kamu Denetçiliği Kurumuna birebir uygulamanın da sıkıntı oluşturabileceğini; bu nedenle bağımsız idari otoritelerin genel özelliklerinin Kamu Denetçiliği Kurumunun kendine has nitelikleri ile birleştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bi-

Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu öncesinde ülkemizdeki ombudsmanlığın, gerekli hukuki düzenlemelerin yapılmasıyla Devlet Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilebileceği de ifade edilmiştir.⁴⁹ Devlet Denetleme Kurulunun mevcut yapısal özellikleriyle bir ombudsman olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Öte yandan Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanlığına bağlı olma hususunun ve diğer organik anlamdaki konumunun değiştirilmesi yoluyla, ombudsmanlık kurumu olarak tasarlanması düşünülebilirdi. Böylece zaten idareye yönelik araştırma ve inceleme yapan Kurulun bu yöndeki birikiminden faydalanılabildi.

Anayasa Mahkemesi, giriş bölümünde bahsettiğimiz 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dair vermiş olduğu iptal kararındaki gerekçesinde, Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun, "*idarenin bütünlüğü ilkesi*" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerektiğini vurgulamıştır. Mahkeme bu kararda, TBMM tarafından bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesinin zorunlu olduğunu, bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmeceğini, aksi durumun idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmayacağını ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararı sonrasında Anayasa'nın 74. maddesinde Kurumun varlığına bir anayasal dayanak oluşturulmakla birlikte, kararda vurgulanan idarenin bütünlüğü ilkesinin gözetildiğini söylemek güçtür. Öğretide konuya ilişkin görüşlerin farklılaştığı ifade edilebilir. Anayasa Mahkemesinin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu iptal etmesi sonrasında, konuya ilişkin olarak değerlendirme yapan Özbudun'a göre; "*Yasama organına bir kamu kurumu veya kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, 'idare'ye ilişkin 123. maddede yer alması, TBMM'nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı bir hüküm yoktur. Esasen kamu denetçiliği kurumunun mahiyeti, onun, 'idare' içinde yer almasına engeldir. Kamu denetçiliği kurumu, yabancı örneklerin de gösterdiği gibi, idareyi idarenin dışında ve yasama organı*

rol Özdemir, **Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu**, Ankara: Adalet, 2015, s. 111.

⁴⁹ **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu)**, Ankara: TODAİE, 1991, s. 41-42.

adına denetleyen, kendine özgü bağımsız bir kurumdur. Dolayısıyla, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının, ‘idarenin bütünlüğü ilkesi’ne aykırı olacağı söylenemez.”⁵⁰ Odyakmaz, Kurumun kararlarının tavsiye niteliğinde olduğunu ve bağlayıcı olmadığı için teşkilat içindeki yerini tespit etmeye uğraşmanın gerekli olmadığını söylemiştir.⁵¹

Konuya ilişkin olarak Gözler/Kaplan, Kamu Denetçiliği Kurumunu, idari teşkilat içinde yerini tespit etmenin çok zor olduğunu ifade ederek, merkezi idarenin içinde yer almadığını, merkezi idarenin hiyerarşi ve idari vesayet yetkisinin bulunmadığını, bağlı olmakla birlikte TBMM’nin parçası olmadığını, yargısal niteliğe de sahip olmadığını belirtmektedir. Bununla beraber, Kurumun özelliklerinin onu Anayasa’ya aykırı hale getirmediğini, çünkü bu Kurumun bizzat Anayasa tarafından öngörüldüğünü eklemektedir.⁵² Yeşilyurt, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM Başkanlığı gibi, TBMM’nin iç idaresi olduğunu söylemenin mümkün olmadığını, Kurumun kendisinin yasama organı içinde değil; yürütme içinde kurulmuş olduğunu ve örgütlendiğini belirtmektedir.⁵³ Müellif, Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin yasama organı tarafından seçilmesini bir idari işlem olarak kabul etmektedir. Baş’a göre ise Kamu Başdenetçisi seçme işleminin bir parlamento kararı olarak değerlendirilmesi gerekmekte olup, Kurum yürütme organının içinde değerlendirilmemelidir.⁵⁴

Bu itibarla Türk idare hukuku açısından, Kamu Denetçiliği Kurumunun sui generis konumunun netleştirilmesinde ve belki de Türk idari teşkilatına ilişkin Anayasa’da yeni bir yaklaşım getirilmesinde fayda vardır. “Bağımsız” olarak nitelendirilen kurumların yaygınlaşması, idari teşkilatımızda yaratılan bu “adacıklar”a ilişkin hukuksal belirlemeyi

⁵⁰ Ergun Özbudun, “Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, 28 Nisan 2009, <https://www.dunyabulteni.net/> (23.09.2018).

⁵¹ Zehra Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Erklar Arasında Yeri ve Yargı yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler”, **I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 03 Eylül 2013, Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu, s. 66.

⁵² Gözler Kemal/Kaplan **Gürsel, İdare Hukuku Dersleri**, 20. Bs., Bursa: Ekin, 2018, s. 746.

⁵³ Nazile İrem Yeşilyurt, “TBMM’nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 107, 2013, s. 131.

⁵⁴ Sezgin Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, İstanbul: On İki Levha, 2016, s. 50 vd.

güçleştirmektedir. Ancak Anayasa gereği, kamunun bütçesini kullanan ve yasama, yürütme ve yargıdan tamamen bağımsız hale gelecek bir yapıdan söz edilemeyeceği de ortadadır. Bu doğrultuda, Kamu Denetçiliği Kurumunun temelden kopuk varlığı yeniden ele alınmalıdır. Yasama ve yargı erkleri içinde düşünülemeyecek Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal ilkeler çerçevesinde idari teşkilattan bağımsız düşünülmemesi daha uygun olacaktır.⁵⁵

İdari teşkilatımızın dayanağı olan Anayasa'nın 123. maddesi başta olmak üzere, ilgili anayasal hükümler değiştirilmedikçe mevcut durumda, bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmeyeceğimiz Kamu Denetçiliği Kurumunun, düzenleyici ve denetleyici kurumlar içinde yer alabileceği düşüncesindeyiz.⁵⁶ Zira bir kurumun bağımsızlık, daha doğru ifadeyle özerklik karakteri, onun tüzel kişiliğine sahip olması ile ölçülmelidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz olmadan da özerk bir şekilde karar verebilen bir idarenin varlığı mümkündür. Kamu tüzel kişiliği tanımak, özerkliği güçlendiren bir yöntemdir ancak bu özerkliğin tamamen bağımsızlık olarak nitelendirilmemesi gerekmektedir. Kurumun, özerk şekilde hareket edebilmesi gerektiğinden, özerkliğin diğer kamu kurumlarına nazaran daha geniş şekilde söz konusu olduğu düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında düzenlenebilmesi bir öneri olarak getirilebilir. Ancak vurgulanmalıdır ki, diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlardan daha ileri olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun, var oluş sebebiyle idari vesayet denetimine de tabi olmayacağı göz önünde tutulmalı ve bu husus kanuni dayanağa kavuşturulmalıdır. Dolayısıyla idare içinde yer alsa da yürütmenin denetiminin sınırlandığı bir idarenin varlığından söz edilecektir. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Kurumu, diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar içinde ancak onlardan daha da özerk bir kurum olarak karşımıza çıkacaktır.

⁵⁵ Benzer yönde Erkut, idare cihazı içinde bağımsız idari otoriteler tipi bir idari modelin benimsenmesinin mümkün olmadığı düşüncesindedir, Erkut, **a.g.m.**, s. 131.

⁵⁶ Karşı görüş olarak Azrak, bağımsız idari otoritelerin Anayasa'da açıkça düzenlenmiş olmalarının zorunlu olmadığını, bunların her birinin Anayasa'da öngörülmesi zorunlu sayılması, bağımsız idari otoritelerin kurulmasını imkânsız kılacak bir yaklaşım olduğuna işaret etmiştir. Azrak A. Ülkü, "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar", **Bağımsız İdari Otoriteler**, 05.11.2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, s. 23.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasa’da düzenlenmesi ve parlamento tarafından seçilmesi, Kurumun “bağımsız” olmasını sağlayacak yegâne hususlar değildir. Kurumun bağımsızlığı, organik anlamdaki koşulların yanında Kuruma tanınacak yetkilerle bir arada değerlendirilmelidir. Kuruma bir bağımsızlık kazandırılacaksa, bu bağımsızlığın hem organik hem fonksiyonel açıdan tanınması lazımdır. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde değineceğimiz üzere, Kurumun parlamento tarafından seçilmesi ile Kurumun yetkilerinin ele alınış şekli, bu bağımsızlık idealinin aslında kanun metnine yansıtılmadığını da gösterir niteliktedir.

III. Organik Anlamda Kamu Denetçiliği Kurumunu Yeniden Tasarlamak

Organik anlamdaki ayırım altında belki de yeniden tasarlamaya konu olabilecek öncelikli konu, Kamu Denetçiliği Kurumu deyimidir. Kurumun ismi, resmi belgelerden ve Kurum adına yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere ki resmi web adresi dahil, Kurumun kendisi tarafından kabul görmemektedir. Kurum, yıllık raporlarında dahi Anayasa ile belirlenen isminin yanında ve parantez için ombudsman kelimesini kullanmaktadır. Kurumun 2015 Yılı Faaliyet Raporunda, yanlış anlama ve çağrışımları önlemek üzere Kurumun isminin değiştirilmesi yönünde bir mevzuat değişikliği de önerilmiştir. Bu nedenle, Kurumun isminin değiştirilmesi, ancak yabancı bir kelime olduğu için ombudsman sözcüğü yerine farklı bir sözcüğün tercih edilmesi daha uygun olacaktır. Örneğin, Fransa’daki Hakların Savunucusu (Défenseur des Droits), İtalya’daki Yurttaş Savunucusu (Difensore Civico), İspanya’daki Halkın Avukatı (Defensor del Pueblo), Kanada’daki Vatandaş Koruyucu (Protecteur du Citoyen), Portekiz’deki Adalet Temsilcisi (Provedor de Justiça), isimleri gibi. Bu bağlamda, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağında belirlenen “Yurttaş Sözcülüğü” denetim kelimesini içermediğinden yerinde olmakla birlikte; sözcü yerine,⁵⁷ Fransa’daki gibi Haklar Savunucusu

⁵⁷ Akıncı, ombudsman için sözcü niteliğinin yerinde olmadığını; sözcüğün bir kimşenin, bir grubun görüşlerini, kararlarını, bir başka kimseye, gruba, topluluğa sunmakla görevli olduğunu; oysa ombudsmanın bireyle yönetim arasındaki çelişmeli bir konuda, belli bir yargılama yöntemi kullanarak çözüm üretmeye çalışmakta ve bu çözümü manevi baskıyla yönetime empoze ettiğini; ombudsmanın alelade bir sözcü gibi salt bir iletim aracı olmayıp, karar üretici ve öneri getirici bir konumda bulunduğunu belirtmiştir. Akıncı, **a.g.e.**, s. 369.

isminin kullanılmasının daha isabetli olacağı düşüncesindeyiz. Nitekim Fransa’da, arabulucu/sözcü/hakem anlamına gelen “*Médiateur*” sözcüğünden vazgeçerek “*Défenseur des Droits*” deyimini altında ombudsmanlık sistemini yeniden tasarlanmış ve Fransız ombudsmanı Hakların Savunucusu olarak isimlendirilmiştir.

Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil olunur. Kurumda, Başdenetçi yanında beş denetçi, genel sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kamu Başdenetçi, TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. TBMM tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda yazılı nitelikleri taşıyanlardan, başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar. Başdenetçi için başvuruda bulunanlar, öncelikle Karma Komisyonda seçilerek sayıları üçe indirilir ve bu üç aday arasından TBMM Genel Kurulu tarafından seçilir. Başdenetçi ve denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilirler.⁵⁸

⁵⁸ “ ..(5) Başdenetçi, üye tamsayısının üste iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının alt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlemek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.”

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uyarınca Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir. Başdenetçinin veya denetçilerin Kanun'da sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.⁵⁹

Organik anlamda Kamu Denetçiliği Kurumunu yeniden ele almak konusundaki lokomotif kavram “*tarafsızlık*”tır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, adeta bir Parlamento Ombudsmanı gibi ele alınmıştır. Halbuki Fransa örneğine baktığımızda, Haklar Savunucusunun parlamento ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmakla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu Kararıyla ile atandığı; görevden almaya ilişkin ise Danıştayın kararıyla belirlenen şartların arandığı görülmektedir.⁶⁰ Yani, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ombudsmanlık kurumu üzerindeki yetkileri belirlenmiş ve dağıtılmıştır. Türk idare hukuku sisteminde ise ombudsmanlık kurumu açısından salt parlamentoya bağlı bir işleyiş söz konusudur. Bu tek taraflı işleyiş ise Kamu Denetçiliği Kurumunu yasama erkini oluşturan çoğunluğun siyasi etkisine tabi kılma endişesi yaratmaktadır.

Mevzuat uyarınca Başdenetçinin ve denetçilerin parlamento tarafından seçiminde, dördüncü oylamada basit çoğunluk aranması, bu görevlilerin siyasi etki altında kalabilmelerine yol açabilecek bir ihtimali bünyesinde barındırmaktadır. Dördüncü turdaki basit çoğunluk nedeniyle, Kurumun bağımsız bir yapı olduğunu söylemenin zor olduğu belir-

⁵⁹ Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

⁶⁰ Loi Organique n° 2011-333, 29.03.2011, relative au Défenseur des Droits, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id> (14.11.2018).

tilmektedir.⁶¹ Kamu Denetçiliği Kanunu'na göre Başdenetçinin gizli oyla seçilmesi yerine açık oyla seçilmesi siyasi etki eleştirilerini bertaraf edecektir. Nitekim örnek alınan İsveç'te ombudsman parlamento tarafından açık oyla seçilmektedir.⁶² Ayrıca Karma Komisyonun oluşumu da diğer bir sorunlu konudur. Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu siyasi çoğunluğa göre oluşturulan bir dağılıma sahiptir. Dolayısıyla seçimde iki komisyonun birleşimi ile oluşan bir komisyon yerine, TBMM'deki tüm partilerin eşit dağılımla temsil edildiği bir komisyonun tarafsızlık idealine daha kolay ulaştıracağı belirtilmelidir. Zira, parlamentoda çoğunluğun siyasi görüşü ile belirlenmeyen, iktidarın ve muhalefetin üzerinde uzlaştığı bir denetçinin seçilmesi tarafsızlık eleştirilerinin önüne geçecektir. Burada, denetçi seçiminin adayların şahsi başvurusuna bırakılmaması ve adayların daha katılımcı bir komisyon tarafından belirlenmesi öncesinde çeşitli temsilcilerden oluşan bir çoğunluk tarafından adayların belirlenmesi yoluna gidilebilmesi yönünde bir öneri getirilebilir. Örneğin, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağında, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri veya dışarıdan, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adli ve idari yargı hâkim ve savcılarında, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olanlardan gösterilecek üçer adayın Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonuna bildirilmesi öngörülmüştür.⁶³

Diğer taraftan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda Başdenetçi ve denetçilerin, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmaması gerektiğine yönelik düzenlemesi olumlu bir düzenlemedir. Ancak Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri oldukça kısa tutulmuştur. Bir

⁶¹ Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 17. Bs., İstanbul: Beta, 2018, s 215-216.

⁶² The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän – "JO-instruktionen"), 13.11.1986 (revised 17 January 2017), <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (20.10.2018).

⁶³ 1982 Anayasası'nın yapım aşamasında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan Gerekeçeli Anayasa Önerisinin 114. maddesinde öngörülen Kamu Denetçileri Kurulunun üyelerinin beş yıllık bir süre için, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilme usulü belirlenmiştir, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, **Gerekeçeli Anayasa Önerisi**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1982, s. 137-138.

dönem daha seçilme imkânı olumlu bir düzenleme⁶⁴ olsa da dört yıllık görev süresi, bağımsız karar alabilme noktasında soru işareti doğurmaktadır. Zira Anayasamıza göre parlamento seçimleri de dört yılda bir yapılmaktadır. Bu durumda parlamentonun seçilme süresinden daha uzun bir görev süresinin belirlenmesi, altı ya da yedi yıllık süreler gibi, daha uygun olacaktır.⁶⁵ Örneğin Fransa'da ombudsmanın görev süresi altı yıldır. Ancak Fransız Anayasası'nda ombudsmanın altı yıldan sonra görev süresinin uzatılmayacağı belirtilmiştir.⁶⁶ Diğer taraftan, Yeni Zelanda'da ombudsmanın görev süresi beş yılken, bu sürenin bitiminde bir kez daha atanması söz konusudur.⁶⁷

Yine Başdenetçi ve denetçinin görevlerine son verilmesindeki yöntem de tarafsızlık noktasında eleştiriye açıktır. Görevden alma durumunda, yetkide paralellik ilkesinde bir olmasa da usulde paralellik ilkesi açısından bir sorun söz konusudur. Zira göreve getirmede, ilk oylamalarda öngörülen nitelikli çoğunluk görevden almada öngörülmemiştir. Kanun'da görevden alma konusunda, görevden getirmedeki usulün takip edildiği bir yeni düzenlemeye ihtiyaç vardır. Ayrıca Başdenetçinin veya denetçilerin Kanun'da sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde Karma Komisyon tarafından yapılacak olan tespitin içeriği ile ilgili Kanun'da açık bir düzenlemeye daha gerek bulunmaktadır.

IV. Fonksiyonel Anlamda Kamu Denetçiliği Kurumunu Yeniden Tasarlamak

Kamu Denetçiliği Kurumu üzerine yeniden bir tasarımın gerekli olduğu konuların arasında, Kurumun görevleri, Kuruma başvuru koşul-

⁶⁴ İsveç'te ombudsmanın üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesinin teamül haline geldiği belirtilmiştir, Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, İstanbul: Der Yayınları, 1990, s. 108.

⁶⁵ Aksi yönde görüş sunan Akıncı, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağında belirlenen yedi yıllık sürenin oldukça uzun olduğunu, Türk Ombudsmanının dört yıllık bir süre için seçilmesini önermiştir. Akıncı, **a.g.e.**, s. 363.

⁶⁶ Loi Organique n° 2011-333, 29.03.2011, relative au Défenseur des Droits, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id> (14.11.2018).

⁶⁷ Ombudsmen Act 1975, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430988> (22.11.2018).

ları ve Kurumun alabileceği kararlar gelmektedir. Bu başlık altında, bu konulara ilişkin sorunlar tespit edilmiş ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri getirilmiştir.

a. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri Açısından

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevinin odağını “*idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları*” oluşturmaktadır. İdarenin sadece aktif olduğu değil pasif veya sessizlik/eylemsizlik içinde kaldığı tutum ve davranışları da Kurum tarafından denetlenebilmelidir. Kanun uyarınca Kurum, “*insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden*” idarenin tasarruflarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak yönünde bir faaliyet yapacaktır. Ayrıca Kurum, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “*İyi yönetim ilkeleri*” başlıklı 6. maddesi uyarınca idarenin, 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 gözetmektedir. Dolayısıyla Başdenetçi ve denetçiler, Anayasa’da ve mevzuatta idare yargıcına dahi tanınmayan yerindelik denetimi yetkisine sahiptir.⁶⁸

Kamu Denetçiliği Kurumunun denetlediği “*idare*”nin kapsamına, kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişileri de dahil edilmiştir. Buradaki kamu hizmeti kavramı, kanaatimizce idarenin diğer faaliyetlerini kapsayacak şekilde geniş yorumlanmalıdır. Örneğin, özelleştirilen veya özel girişime süreli olarak devredilen idarenin kimi kolluk faaliyetleri de Kurumun görev alanı içinde düşünülmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uyarınca, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin ka-

⁶⁸ Ombudsmanın “*hukuka uygunluk*” denetimine ilâveten “*ihtiyaca uygunluk*” denetimi yaptığı da ifade edilmiştir. Zehra Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 4, Sayı 14, 2013, s. 9.

rarlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Ancak, organik anlamda olmasa bile fonksiyonel anlamda idari işlem niteliğini haiz yasama ve yargı işlemleri de Kurumun görev alanına girdiğini kabul etmek gerekmektedir. Yürütmeye ilgili Kanun'da bir istisna kuralı getirilmediğinden, yürütmenin de her türlü eylem ve işlemi Kurumun denetiminde olması gerektiği belirtilmelidir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin denetim dışında bırakılması ise kanaatimizce doğru olmamıştır; zira ombudsmanlık kurumunun çıkış amacına ters düşmektedir. Askeri alana ilişkin uzmanlaşmış bir ombudsmanlık sistemi kurulmadıkça, askeri faaliyetlerin tamamı Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim yetkisinde düzenlenmelidir.⁶⁹ Bu nedenle, Kurumun görev ve yetkilerinin sadece idare ekseninde ele alınmasının, ombudsmanlık sistemiyle ne kadar örtüştüğü sorusu üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.⁷⁰

Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanını sadece idare ekseninde konumlandırmak, ombudsmanlık sisteminin felsefesine uygun düşmemektedir. Ombudsman, demokrasi kültürünün bir parçasını oluşturmaktadır; ki bu sistemin başarıyla yürütüldüğü ülkelerde ombudsmanlık denetiminin ne kadar geniş bir görev alanına sahip olduğu ortadadır. Günümüzde büyüyen ve karmaşıklaşan devletin, temel hak ve özgürlüklere müdahalede bulunduğu her alanda yargısal denetimin yanında ombudsman denetiminin bir gereksinim olduğu belirtilmelidir. Böylece

⁶⁹ Benzer görüş, Tufan Erhüman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1-4, 2000, s. 171.

⁷⁰ Bu konuda öğretilerde şu karşılaştırılmaya rastlanmaktadır: "*Fransa'da Hakların Savunucusunun 'herkesin' sahip olduğu haklara karşı tüm kurum ve kuruluşların saygı göstermesinin teminatı olarak görev yapmaktadır. Kuruluş kanununda görev alanı belirlenirken 'hak' kavramı üzerinden hareket edilmiş ve bu çerçevede adaletsizliğe uğrayanlar, ayrımcılığa tabi tutulanlar, güvenlik görevlileri ile sorun yaşayanlar ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukların savunulması gibi hem geniş hem de belirleyici bir görev ve yetki alanı çizilmiştir. Türkiye'de ise görev alanı belirlenirken 'idare' kavramı üzerinde durulmuş ve idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların şikâyet üzerine, hakkaniyete uygunluk yönünden inceleyip, araştırıp, idareye öneriler sunmakla görevli kılınmıştır. Oysaki Fransa'da Hakların Savunucusu örneğinin; çocukların haklarına ilişkin bir müdahale söz konusu olduğunda hiçbir başvuru olmaksızın harekete geçerek tedbirler alabilmekte, güvenlik güçlerinin (kamu-özel) görevlerini yerine getirirken kurallara uygun ve saygılı olmalarını izleyebilmekte ve tedbirler alabilmektedir.*", Hüseyin Gül/Ramazan Kılıç, "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Denetçiliği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 49, 2016, s. 208-209.

devlet, her alanda kendini hukukla bağlı olduğunu hatırlatacak bir kamusal makamı kurarak, bu kurumdan kendisine getirilecek eleştirilere uyma taahhüdünde bulunmaktadır. Bu taahhüt ise ombudsmanın görevli olduğu alanlarda, aldığı kararlara uyma şeklinde bir manevi (moral) baskıyı devletin kabulünü gerektirmektedir. Bu manada ombudsman, bir “*watchdog*” yani havlayan ama ısırmayan ancak her zaman tetikte bekleyen bir bekçi köpeği olarak nitelendirilmektedir.⁷¹ Günümüzde bu şekilde ombudsmanlık kurumlarının görev alanı genişlemiş, her türlü hukuksuzluğa ve haksızlığa karşı harekete geçen saygın ve güvenilir bir “*uyarı mekanizması*” olarak ulus devletlerin gözdesi haline gelmiştir. Ombudsman artık sadece bireylerin medeni ve siyasi haklarını korumakla kalmayıp, aynı zamanda ekonomik ve sosyal menfaatlerini de korumaktadır.⁷² Dolayısıyla iyi devlet ve iyi idare, ombudsmanlık sistemiyle kendi meşruluğunu sağlayacak bir desteğe de kavuşmuştur. Bu nedenlerle, ülkemizdeki ombudsmanlık kurumuna biçilen görev alanının darlığından vazgeçilmesinin, kurumun özüne uygun düşeceği kanaatindeyiz.

b. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Koşulları Açısından

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre, Kurumun idareyi denetlemesi için bir şikâyet başvurusu yapılması gerekmektedir. Aracılı bir başvuru yöntemi öngörülmediğinden, Kuruma bizzat başvuru yapılabilir. Ombudsman ile başvuru arasına bir aracının girmesi (Örneğin İngiltere’de parlamentonun) kanaatimizce, ombudsmanlık sistemiyle uyumlu değildir. Bu nedenle bizim sistemimizde Kamu Denetçiliği Kurumuna aracısız başvuru yöntemi daha isabetli olmuştur. Nitekim Fransa, parlamento aracılığıyla başvuru yöntemini son değişikliğiyle kaldırarak, resen ve doğrudan başvuru yolunu kabul etmiştir. İngiltere de “*Local Government Ombudsman*”⁷³ ile aracılı başvurunun sakıncalarını mahalli düzeydeki ombudsmanlarla gidermeye çalışmıştır.⁷⁴

⁷¹ Nitelendirme örnekleri için bkz. United Kingdom Study of Parliament Group, **Parliament’s Watchdogs: At The Crossroads**, Ed. Oonagh Gay/Barry K Winetrobe, London: The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London), 2008, s. 9 vd.

⁷² Akıncı, **a.g.e.**, s. 370.

⁷³ Local Government Act, 1974, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/part/III> (24.11.2018).

⁷⁴ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısında ombudsmanın ancak şikâyet üzerine harekete geçeceği anlayışının benimsenerek bu konuda Birleşik Krallık ombudsmanının örnek alınmasının kabul edilir bir tarafı olmadığı, Birleşik Krallıkta ta-

Emsal örneklerinin (AB, İsveç, İspanya, Hollanda, Avusturya gibi) çoğundan farklı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu re'sen (“*proprio motu*”) harekete geçememektedir.⁷⁵ Oysa ombudsmanlık sisteminin varoluş amacına uygun olan, herhangi bir başvuruyu beklemezsizin Kamu Denetçiliği Kurumunun kendiliğinden harekete geçebilmesidir. Bu doğrultuda Başdenetçi ve denetçilere resen inceleme ve araştırma yetkisinin tanınması gerektirmektedir. Nitekim 2017 Yıllık Raporunda, dünya uygulamalarına bakıldığında ülkelerin yaklaşık %80 inde ombudsmanlık kurumlarının resen harekete geçme yetkisinin olduğu; Kuruma re'sen inceleme yetkisinin verilmesinin insan hakları kültürünün yerleşmesi, toplumun engelli, çocuk ve kadın gibi mağdur kesimlerinin sorunlarına çözüm bulunmasına önemli katkılar sağlayacağı düşünüldüğü açıklanmıştır.⁷⁶ Yurттаş Sözcülüğü Kanun Tasarısında da resen harekete geçme yetkisi öngörülmüştür.⁷⁷

rihten bu yana, halkın parlamenterlere yaptığı şikâyetleri, doğrudan doğruya Ombudsmanın kabul etmesinin parlamenterin haklarını gasp etmek olarak kabul edildiği belirtilmektedir, Hasan Dursun, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusal) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 95, 2011, s. 412. Özellikle İngiliz sisteminde uygulama alanı bulan, ombudsmanı bir parlamenter aracılığıyla harekete geçirme yönteminin, İngiliz parlamenter geleneğiyle ve ombudsmanın iş yükü altında ezilmesinin önlenmesi amacıyla açıklandığı vurgulanmıştır, Erhüman, **a.g.m.**, s. 173.

⁷⁵ İspanya için bkz. Ley Orgánica, 3/1981, 06.09.1981, del Defensor del Pueblo, <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOInglés.pdf> (22.11.2018). Diğer ülkeler için bkz. Fendoğlu, **a.g.e.**, s. 82 vd.; Tevfik Bora Erdengi, **Ombudsman Dünya Uygulamaları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 2009, s. 27 vd.

⁷⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, s. 580.

⁷⁷ Konuyla ilgili Odyakmaz şu açıklamaları yapmaktadır: “Biz 16 yıl önceki ilk çalışmalarımıza ombudsman için ‘re’sen harekete geçme’yi koymuştuk, hattâ ombudsmana anayasaya aykırı bulduğu bir kanun aleyhine Anayasa Mahkemesinde dava açma yetkisini vermeyi bile düşünmüştük. Ama sonra vazgeçtik; çünkü, başlangıçta 75 milyonluk ülkede birdenbire belki de beklenenden çok fazla şikâyet başvurusu ile karşılaşacak olan ombudsman bu şikâyetleri inceleyeyim derken, bu iş yükü içinde re’sen görüp de incelemeye başlaması gereken, idareye tavsiyede bulunması gereken hukuka veya ihtiyaca aykırı işlem, eylem, tutum ve davranışları gözden kaçırabilirdi, toplumsal sorunlara yetişemeyebilirdi. Böylece toplumun gözünde beklentilere cevap vermeyen bir müessese durumuna düşebilir, halkı hayal kırıklığına uğratabilirdi. Yani daha başlangıçta; Kurumun başarısı tartışmaya başlanabilirdi. Şikâyetçi başvuru süresini geçirirse; ombudsmanın – toplumun çoğunluğunu ilgilendiren çok önemli

Kanun'da yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan başvuruların, Kamu Denetçiliği Kurumunca incelenmeyeceği öngörülmüştür. Kanaatimizce, idarenin tasarrufu ile ilgili hem yargıya hem Kuruma başvuru mümkün olabilmelidir.⁷⁸ Zira Kurumun yaptığı incelemenin ve aldığı kararların, yargı kararlarını bertaraf etmesi mümkün değildir. Kurumun aldığı tavsiye kararının, yargı kararı başvuranın aleyhine de olsa idare tarafından gözetilmesi gerekmektedir. Çünkü Kurum, idareyi insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve İyi Yönetim İlkeleri yönünden inceleyerek, bir nevi yerindelik denetimi de yapmaktadır. Yargının sınırları ise Anayasa'da belirtildiği üzere lafzen hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış, nitekim idarenin takdir yetkisine müdahalesi ülkemizde yargı kararları açısından en fazla tartışılan konularından olmuştur.⁷⁹ Oysa yargısal denetimin ve ombudsmanlık denetiminin gerek uyuşmazlık üzerindeki yetkileri gerekse aldıkları kararların birbiriyle çatışması söz konusu değildir. Aksi bir durum ise Kamu Denetçiliği Kurumunun neden oluşturulduğunu sorgulatacaktır. Bu nedenle, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin başvuruların, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından incelenmeyecek başvurular arasından çıkarılması uygun olacaktır. Öte yandan ülkemizde kronikleşmiş hale gelen idari yargı ka-

bir konu ise- re'sen harekete geçebileceği şeklinde bir düzenleme getirmiştik, sonradan, işlerinin çoğalacağı endişesiyle vazgeçtik.", Odyakmaz, **a.g.m.**, s. 34. Biz bu görüşe katılmadığımızı çünkü Kamu Denetçiliği Kurumuna şikayet yollarının kısıtlı olarak sunulduğunu, idari yargı kararlarının uygulanmasındaki sorununun Kurumun tavsiye kararlarına da yansımış olduğunu, Kurumun tavsiye kararlarına uymadaki idarenin çekimsizliği ile Kurumun görev ve yetkilerinin yetersizliği nedeniyle Kurumun varlığının tartışmaya zaten başladığını, iş yükü endişesinin Kurumun yetkisini kısıtlaması gerekmediğini, bu endişenin idareyi hukuka bağlı kılmakla kökünden çözülebileceğini belirtmek isteriz.

⁷⁸ Aksi yöndeki görüş için bkz. Kemal Özden, **Ombudsman (Kamu Denetçisi) Türkiye'deki Tartışmalar**, Ankara: Seçkin, 2010, s. 175.

⁷⁹ Öğretide yargı organlarının hukukilik denetimi yaptıkları, ombudsmanın bunu da aşmak suretiyle yerindelik denetimi yapabildiği ki Türkiye'de geçmiş yıllarda tartışıldığı, yargı kararlarının dahi zor tatbik edildiği sözlerini dikkate alacak olursak, ombudsman kurulduktan kısa bir süre sonra ortadan kaldırılacağı da ileri sürülmüştür, Süleyman Arslan, "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, s. 1045.

rarlarının uygulanmaması sorunu sebebiyle, uygulanmayan bir idari yargı kararı için Kuruma başvurmak da mümkün olmalıdır.⁸⁰ Kimi ülke örneklerindeki gibi, doğrudan olmamakla birlikte, yargının işleyişi ile ilgili şikayetlerin de Kamu Denetçiliği Kurumuna iletilmesinin de faydalı olacağı; böylece yargıyla ilgili aksaklıkların aşılmasına katkıda bulunulacağı düşüncesindeyiz.⁸¹

Kanun uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru, idari işlemin yürütmesini durdurmamakla birlikte, başvuru konusu işleme karşı dava açma süresini durdurmaktadır. Yine Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (İYUK) öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilecektir.⁸² Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi, gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun kabulü hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

⁸⁰ Benzer görüşteki Erhüman, ombudsmanın kamuoyu denetimini harekete geçirmek yoluyla kararı uygulamayan idare üzerinde siyasal yaptırım uygulatabileceğini açıklamıştır, Erhüman, **a.g.m.**, 179.

⁸¹ Anglo Sakson ülkelerinde (ABD, Birleşik Krallık gibi) “*Yargı Ombudsmanı*” olarak yargıya yönelik uzman bir ombudsmanlık sistemi mevcut olup, bizim önerdiğimiz yetkiden daha da ileri olarak doğrudan yargı ve yargıçlarla ilgili başvuruları almaktadır. ABD'nin New Jersey eyaletindeki “*Yargı Ombudsmanı Programı*” (New Jersey Judiciary Ombudsman Program) yargı ombudsmanlığı için örnek verilebilir. Bilgi için bkz. Michele Bertran, “*Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts.*”, **Fordham Urban Law Journal**, Volume 29, 2002, s. 2009.

⁸² Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca, idarenin tutum ve davranışlarına ve kesin işlemleri hakkında yapılan başvurularda da idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmayacaktır.

Ancak bu düzenlemeler, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruları ve alınan kararların etkililiğini sorgular niteliktedir.

Kuruma yapılacak başvuru öncesinde bir idari başvuru yapılması şartı aranması gerekliliği üzerinde durulmalıdır. Kanun'a göre Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Ayrıca Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. Bu düzenleme, hak kayıplarının önüne geçmesi için önem taşımaktadır. Öte yandan, Kanun'da idari başvuru yollarının tüketilmesinden bahsedilmiştir. Ama uygulamada bir idari başvuru yolunun, zorunlu ya da ihtiyari olup olmadığı noktasında farklı görüşler mevcuttur. Zorunlu idari başvuru yollarının ülkemiz uygulamasındaki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine uygun olmayan uygulaması, Kuruma yapılacak başvurularda da gündeme gelecektir. Bu durumda hangi başvuru yolunun zorunlu olup olmadığına dair karar Kuruma kalabilecektir ki Kurumun bu kararına karşı yargı yolunun açık olup olmayacağı ayrı bir tartışma konusudur. Ayrıca idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin özel düzenlemelerin varlığı halinde, İYUK'ta öngörülen başvuru yollarının Kuruma başvuruda uygulanıp uygulanmayacağı sorusu belirsiz hale gelmektedir. Zira özel başvuru yollarının söz konusu olduğu durumlarda, İYUK'ta öngörülen başvuru yollarını tüketme zorunluluğu olmadan Kuruma başvurulabilmelidir. Aksi halde, yani hem özel başvuru yolu hem de İYUK'taki başvuru yollarının tüketilmesi şartı arandığında ise Kuruma başvuru yapılması, dava açma süresinin geçirilmesine de neden olabilecektir.⁸³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği açık-

⁸³ Konuyu vergi uyuşmazlıkları açısından değerlendirildiğinde; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun, Danıştay 7. Dairesinden farklı olarak İYUK 11. maddenin, vergi tarh ve tahakkuku işlemlerine uygulanamayacağı görüşünde olduğu; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun, vergi tarh ve tahakkukuna dair işlemlerin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenen özel kurallara göre tesis edileceğini ve bu kuralara göre vergilendirme alanında kesin işlem tesis edildikten sonra gidilebilecek tek yol olarak yargı yolunun gösterildiği gerekçesiyle, İYUK 11. maddenin vergilendirme işlemlerine uygulanmasını uygun bulmadığı; bu farklı görüşlerin bir yandan fikir ve içtihat birliğinin oluşmasını engellerken bir yandan da hak kayıplarına neden olabileceği belirtilmiştir. Zeynep Müftüoğlu Hoş, "Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulanması", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 114, 2014, s. 308.

landıysa da yukarıda da belirttiğimiz üzere, çoğu zaman hangi başvuru yolunun zorunlu olduğuna dair bir belirlilik bulunmamaktadır. Farklı ihtimallerin varlığı başvuru aleyhine işleyebileceğinden, İYUK'ta öngörülen ihtiyari başvuru yolunu, zorunlu bir başvuru yolu hale getiren düzenlemeden vazgeçilmelidir.⁸⁴ Örneğin Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağında bir başvuru şartı belirtilmeden, Yurttaş Sözcüsüne idari işlemlerde tebliğ tarihinden; idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren bir yıl içinde başvurulabilme imkânı getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı öngörülmemiştir.

Kuruma yapılacak başvuru süresi altı ay olarak Kanun'da belirlenmiştir. Altı aylık süre zorunlu ya da ihtiyari idari başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden veya idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren başlatılmaktadır. Bu altı aylık sürenin oldukça kısa olduğu, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nda da olduğu gibi bir yıl olarak belirlenmesinin daha uygun olacağı ifade edilebilir. Dolayısıyla idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı korunmak isteniyorsa, Kanun'da Kuruma yapılacak başvurular için daha uzun bir sürenin tanınması, olası hak kayıplarının önüne geçmek adına uygun düşecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, Kuruma başvuru için "*menfaati ihlali*" şartı aranmaktadır. Diğer taraftan, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmayacağı da eklenmiştir. Ancak başvurudaki menfaat ihlaline ilişkin bu şarta Kanun'da yer verilmemiştir. Dolayısıyla söz konusu düzenleyici işlemin Kanun'a aykırı olan madde düzenlemesinin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Eğer böyle başvuru kısıtı getirilecekse de bu düzenlemenin doğrudan Kanun'da yer alması hak arama özgürlüğü, mahkemeye erişim

⁸⁴ Kanun'da idari başvurunun zorunlu olmaktan çıkarılması ve niteliksiz ve ilgili idari makamlarca yerinde kolaylıkla giderilebilecek talep ve şikâyetlerin denetçilerin gündemini işgal etmesinin önlenmesi sağlamak üzere, kamu denetçisine yapılan başvuruda, idari başvurunun yapılmamış olması durumunda, başvurunun incelenmesinin Kurumun takdirine bırakılması yönünde bir öneri de getirilmiştir, Kadir Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 94, 2011, s. 365.

hakkı, kanunilik ilkesi gibi en temel hukuk ilkelerinin gereğidir. Kanaatimizce Kurumun, şikâyet edenin menfaatinin ihlali şartına bağlı olmaksızın başvuruları inceleme yetkisi olmalı; başvuruya ilişkin yargıya özgü bir kısıtlama getirilmemelidir.

c. Kamu Denetçiliği Kurumunun Alabileceği Kararlar Açısından

Kanun'da yer verilmemekle birlikte, başvuru süresi geçmiş olsa da belirli uyuşmazlıklarda, örneğin temel hak ve özgürlüklerle ilgili başvurular, süresi geçen başvuruların Kurumca incelenmesi kabul edilmelidir. Nitekim, Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısında Kurum, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmemeye veya bireysel işlemler hariç olmak üzere, kendiliğinden inceleme yapmaya ve öneride bulunmaya yetkili kılınmıştır.

İdarenin tasarruflarına karşı dava açma yoluna gidilmesi öncesinde ombudsman denetiminin işlerliği söz konusu olacaksa, Başdenetçi veya denetçiler başvuruya konu idari işlemin yürütmesini durdurabilmelidir. Kanun'da, İYUK'taki yürütmenin durdurulmasına benzer bir yetki getirilebilir. Zira dava yoluna gitme hakkı ve yürütmenin durdurulması kararı alma imkânı zaten varken, bir de öncesinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulmasının başvuran için nasıl bir hukuki fayda sağlayacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan dava açma süresinin durdurulmasına yönelik düzenlemelerin kaldırılmasının uygun olacağı belirtilmelidir. Kuruma yapılan başvurunun dava açma sürelerini etkilememesi gerekmektedir.⁸⁵

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurunun esasına girmeden verdiği kararların iptali için, örneğin incelenemezlik kararı gibi, başvuru hakkının idari yargıya başvuru hakkı olduğunu kabul etmek gerekir. Burada her ne kadar Kurumun aldığı kararların bağlayıcı olmadığı ve karar üzerine başvuru hakkının devam ettiği belirlense de Kurumun usuli konularda verdiği kararlara karşı bir itiraz hakkının mümkün olacağı düşüncesindeyiz. Bu nedenle Kurumun, başvurunun esasına girmeden aldığı kararların icrai nitelikte olduğunu ve her ne ka-

⁸⁵ Benzer görüşte Odyakmaz, ombudsman yargının alternatifini olmadığını ve yargı ile farklı fonksiyon icra ettiğini belirterek Kuruma başvurunun dava açma süresini durdurulmaması görüşüne katılmakta ve ilgili fıkra düzenlemesinin (8. fıkra) ileride kaldırılabilirliğini açıklamıştır, Odyakmaz, **a.g.m.**, s. 66.

dar başvuruya konu işlem hakkında dava yolu açıksa da Kurumun usule ilişkin bu yöndeki kararının başvuru açısından sonuç doğurduğunu belirtmeliyiz. Ancak Danıştay bu yönde aksi yönde bir karar vererek; Kuruma yapılan başvuruların dava açma süresini durdurduğu ve Kurumun vereceği karar üzerine duran dava açma süresinin yeniden işleyeceği, ilgililerin idarenin işlem ve eylemlerine karşı dava açma haklarının devam ettiği, Kurumun vereceği kararların idarenin işlem ve eylemlerine karşı önerilerde bulunma niteliğinde olduğu, ayrıca bir yaptırıma sahip olmadığı, yine davacının hukuki durumunda değişiklik meydana getiren kesin ve icrai bir vasfı da bulunmadığından idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar veren İdare Mahkemesi kararını onamıştır.⁸⁶ Karara ilişkin karşı oyda ise Kuruma başvuruların esasına girilmeden bazı usuli gerekçelerle incelenemezlik kararı verilmiş ise, bu kararların iptali istemiyle açılan davaların esasına girilerek, başvurunun gerekli şartları taşıyıp taşımadığı açısından değerlendirilmesi gerektiği; aksi durumun Anayasa ile tanınan kamu denetçisine başvurma hakkının, dolayısıyla hak arama hürriyetinin hukuka uygun olmayan nedenlerle engellenmesi sonucunu meydana getirdiği ifade edilmiştir.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında, ombudsmanın sadece tavsiye kararı ile yetkilendirilmediği, daha güçlü yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Örneğin ombudsman; suç işleyen kamu görevlileri hakkında adeta savcı sıfatıyla hareket edebilir ve disiplin soruşturması başlatabilir (İsveç⁸⁷) veya ilgili makamlara bildirerek ceza davası açılmasını talep edebilir (Danimarka⁸⁸) yahut idareden kamu görevlisi hakkında disiplin yaptırımının uygulanmasını talep edebilir (Fransa).⁸⁹ Yine Avrupa Birliği Ombudsmanı, ilgililer hakkında disiplin soruşturması ve

⁸⁶ D 10. D., 18.01.2016, E. 2014/843 K. 2016/222. Benzer yönde D 10. D., 18.01.2016, E. 2014/842 K. 2016/223, <https://www.lexpera.com.tr> (22.11.2018).

⁸⁷ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän – ”JO-instruktionen”), 13.11.1986 (revised 17 January 2017), <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (20.10.2018).

⁸⁸ The Ombudsman Act, No. 473, 12.06.1996, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (19.11.2018).

⁸⁹ Loi Organique n° 2011-333, 29.03.2011, relative au Défenseur des Droits, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id> (14.11.2018).

ceza davası açılmasını isteme yetkilerine sahiptir.⁹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumunun ise başvuruya konu olaydaki kamu görevlisi hakkında, suç kovuşturması veya disiplin soruşturması yapılmasına yönelik ilgili makama veya idareye bir talepte bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Kurumun idareler için bağlayıcı olmayan tavsiye kararlarını uygulamayan kamu görevlileri hakkında herhangi bir icrai karar alma, ilgili makamlara başvurma veya disiplin yaptırımını önerme yetkisi mevcut değildir. Gerçi kamu denetçisinin, konusu suç teşkil eden bir idari tasarruf hakkında suç duyurusunda bulunmasına bir engel yoktur. Ayrıca 26.09.2004 ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "*Kamu Görevlisinin Suçu Bildirmemesi*" başlıklı 279. maddesi⁹¹ de burada uygulama alanı bulabilecektir. Zira kamu görevlileri, bağlantılı olarak bir suçun işlendiğini öğrendiklerinde bu durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlülüğü altındadırlar. Öte yandan bu konudaki yetkilerin ombudsmana ait mevzuatta ayrıca verilmesi, ombudsmanın kararlarına uyma açısından psikolojik bir baskı yaratarak, idarelerin aldığı kararlarda daha dikkatli olmasını sağlayabilecektir.

Kurum, parlamentoya sunduğu, internet sitesinde yayımladığı raporlar ve kamuoyuna verilen açıklamaları ile kararlarının idare tarafından uygulanabilirliğini sağlamaktadır. Ancak Kanun uyarınca, Karma Komisyona sunulması ve bu komisyonun özet görüşünü özetleyerek raporu TBMM Genel Kuruluna gönderilmesi, bu raporların idare üzerindeki etkisini zayıflatmaktadır. Bu düzenleme, Kuruma parlamento desteği sağlama için önem taşımaktaysa da parlamentonun gölgesi, Kurum açısından olumsuz bir görünüm yaratmaktadır. Zira oluşumundan işleyişine kadar, tek erk üzerinden var edilen bir kurumun tarafsız olabilmesinde soru işaretleri gündeme gelmektedir.⁹² Bu nedenlerle, idarelerin

⁹⁰ Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, 08.07.2002, https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/13/9a492d64-bf2b-4e02-be4e-1f8c34d02f27/publishable_en.pdf (16.11.2018).

⁹¹ "*Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi*

Madde 279- (1) Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. ..."

⁹² Söz konusu raporun kanunen bağımsız ve tarafsız bir niteliğe sahip olması gereken denetçiler tarafından hazırlanmış olması gerekirken, bu rapora belirli bir siyasi düşünceye sahip olan parti üyeleri tarafından müdahale edilmesi ve bu kişilerin kendi

tavsiye kararlarına uyumunun artırılması için Kuruma; tavsiye kararını uygulamayan kamu görevlileri hakkında idareye disiplin soruşturması talebiyle başvurma, bu başvurunun sonuçsuz kalması halinde resen disiplin soruşturması başlatma ve konusu suç olan eylem veya işlemin varlığının tespiti halinde ise savcılığa suç duyurusunda bulunma yetkisinin verilmesinin faydalı olacağı düşüncesindeyiz. Ayrıca, Başdenetçi ve denetçilerin başvuruda inceledikleri mevzuata yönelik eksiklikleri ve değişiklik önerilerini, yasama ve yürütmeye teklif olarak sunulabilmesi imkânı da idare ile kişiler arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümüne katkı sağlayacaktır.⁹³

Kamu Denetçiliği Kurumunun, Anayasa'ya aykırı bulduğu hususlarda Anayasa Mahkemesine iptal davası açma yetkisinin ya da bireysel

kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetlediği ve yeniden hazırlamış olduğu raporu Genel Kurula sevk etmesinin 6328 sayılı Kanun'un sözüne ve özüne aykırı bulunduğu; kamuoyuna açıklanacağı Kanun'da belirtilen raporun, siyasi revizyona uğramış metin olması durumunda ise, Kurumun işlevinin yeniden düşünülmesinin gerekebileceği ileri sürülmüştür. Özdemir, **a.g.e.**, s. 146. Ombudsmanın raporu üzerine kendi görüşlerini de içeren bir "özet" ekleyerek Meclis Genel Kuruluna yıllık faaliyet raporunu sunmasının, Karma Komisyonun ombudsmanın faaliyetleri üzerinde bir çeşit vesayet algısı oluşturduğu izlenimi verebileceği söylenmiştir, Gül/Kılıç, **a.g.m.**, s. 210. Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kaldırılması, bunun yerine Kamusal Komisyonu kurulması, bu komisyona, TBMM'de grubu bulunan tüm partiler eşit ölçüde üye vermesi ve Komisyon Başkanlığını, Komisyon üyesi ana muhalefet partisinden bir milletvekili yapması da önerilmiştir, Dursun, **a.g.m.**, s. 403.

⁹³ Kamu Denetçiliği Kurumu Başkanının Karma Komisyonunda yaptığı; "Kuruma resen araştırma yetkisinin verilmesi, tavsiye kararlarından hukuka mutlak aykırı olduğu, uymayan idarelere karşı dava açma, Meclis Başkanlığı ya da karma komisyonunda Kurum kararlarının yerine getirilmesi yönünde mekanizma geliştirilmesi" yetkilerini istediği; "Bu yetkiler bizim tavsiye kararlarımıza uyum oranında hem toplumsal barışın hem de bireyin bürokrasiden olan sorunlarını asgariye indirecektir" dediği; Portekiz ombudsmanı ve İspanya ombudsmanının Anayasa Mahkemesine kanunların iptali için dava açma yetkisi bile olduğunu söylerken, "Aynı zamanda ombudsmanın Meclis'e sunulan yasa tekliflerine görüş bildirme yetkisi bile var. Gerekirse yasa tekliflerini Meclis Başkanı'na sunma yetkisi var. Yanlış anlaşılmasın ben bu kadar yetki istiyorum anlamında değil sadece Avrupa ombudsmanlarındaki mevcut mekanizmayı arz etmeye çalışıyorum." şeklindeki kamuoyuna yansıyan açıklamaları dikkat çekicidir. Milliyet, "Ombudsman 'savcı' yetkisi istedi", 08.03.2016, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-savci-yetkisi-istedi-siyaset-2205872/> (06.11.2018).

başvuruda bulunma yetkisinin tanınması bir öneri olarak getirilebilir.⁹⁴ Örneğin İspanya'da Halkın Avukatı yani ombudsmana bu türden bir yetki verilmiştir.⁹⁵ Böylece kamu denetçisi, önündeki başvuruya ilişkin mevzuatta Anayasa'ya aykırılık tespiti yaptığı takdirde, bu tespitini re'sen Anayasa Mahkemesi önüne taşıyarak, hukuka aykırılığın giderilmesi için işleyecek sürecin hızlanmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu yetkinin kullanımı, bireysel başvuruya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarının daha etkili bir şekilde ele alınmasına katkıda bulunacaktır.⁹⁶ Yine Kurumun, başvurulara ilişkin olarak yeni bir mevzuatın hazırlanması, değiştirilmesi veya eksikliğin giderilmesi yönünde parlamentoya bir teklif sunabilmesi, parlamentoda kanunun hazırlanma süreçlerine katılması da mümkün olmalıdır.⁹⁷ Ayrıca Kurumun kendisinin de ifade ettiği üzere, çeşitli birimleri ziyaret etme yetkisinin de bulunması gerekmektedir.⁹⁸ Özellikle temel hak ve özgürlüklerle ilgili ihlallerin yoğunlaştığı ve doğrudan bu ihlallerin tespit edilebileceği cezaevleri, nezarethaneler, sağlık kurumları, bakım evleri gibi yerlerin haberli veya habersiz şekilde ziyaretler, idarenin denetiminin etkinliğini artıracaktır.

Eklemeliyiz ki, Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin insan haklarına uygun davranmasını sağlama yönünde bir işlev de üstlendiği için yetkileri açısından ulusal bir insan hakları kurumu olarak düşünülebilir. Bu nedenle Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 20.12.1993 tarihinde kabul edilen “*Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Statüsüne İlişkin Prensipler*” yaygın ismiyle “*Paris Prensipleri*”nde (“*the Paris Principles*”)⁹⁹ yer alan ilkeleri de ilgili mevzuatın içermesi gereklidir. Paris

⁹⁴ Şirin, Başdenetçiye anayasa şikâyeti başvurusunda bulunması imkanının sunulmasını, Anayasa'ya göre temel hak ve özgürlüklerin “vazgeçilmez” oluşu ile uyumlu olabileceğini belirtmektedir, Tolga Şirin, **Türkiye’de Anayasa Şikayeti (Bireysel Başvuru)**, İstanbul: On İki Levha, 2013, s. 36.

⁹⁵ Ley Orgánica, 3/1981, 06.09.1981, del Defensor del Pueblo, <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf> (22.11.2018).

⁹⁶ Erdengi, **a.g.e.**, s. 289.

⁹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, Kurumla iş birliğine yanaşmayan veya bilgi ve belge taleplerine otuz gün içerisinde dönüş yapmayan idarelerin sorumluları hakkında yasal yaptırım getirilmesinin uygun olacağını belirtmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, s. 579.

⁹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, **2017 Yıllık Raporu**, s. 580.

⁹⁹ Principles Relating to the Status of National Institutions (the Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx> (11.11.2018).

Prensipieri ışığında insan hakları komisyonu, danışma komitesi, insan hakları kurumu gibi ulusal insan hakları kurumları modelleri yanında ombudsman modeli de uygulanmaktadır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi tarafından yayımlanan İnsan Hakları Ulusal Kurumları El Kitabında ulusal insan hakları kurumları, insan hakları komisyonları, uzmanlaşmış kurumlar ve ombudsman olarak üçe ayrılmıştır.¹⁰⁰

Paris Prensipleri, ulusal insan hakları modelleri için asgari standartlar getirmiştir. Bu kapsamda Kurumun, yetki alanına giren bütün konuları özgürce araştırması; görüşlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna doğrudan doğruya veya basın aracılığıyla bildirmesi; işlevlerini yerine getirmede yardımcı olacak yerel ve bölgesel birimler kurması; insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürmesi beklenmektedir.¹⁰¹ Siyasi ve ahlaki bir bağlılığa da sahip olan Paris Prensipleri uyarınca insan hakları kurumlarının, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili sivil toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesi; kurumların, hükümetten bağımsız olarak kendi personelini istihdam etmesi, kendi mekânlarına sahip olması ve bağımsızlıklarını tehlikeye düşürecek mali bir kontrole tabi olmaması gerekmektedir. Ayrıca, kurumların üyelerinin atanmaları kararname ile yapılmalı, üyelerin görev süresi belirtilmeli ve yeniden atanması mümkün olmalıdır. Yine bu Prensiplere göre, faaliyetleri bakımından bu kurumların; yetki alanlarına giren bütün konuları özgürce araştırmaları; görüşlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna doğrudan doğruya veya basın aracılığıyla bildirmeleri; işlevlerini yerine getirmede yardımcı olacak yerel ve bölgesel seksiyonlar kurmaları; yargı gücü olsun-olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü

¹⁰⁰ Centre for Human Rights, **National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights**, New York/Geneva: United Nations Publication, 1995, s. 35, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf> (01.12.2018).

¹⁰¹ Fendoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumunun aynı zamanda Paris Prensiplerine uygun bir ulusal insan hakları kurumunu kapsamı için, mevcut görevlerine ek olarak; insan hakları alanında araştırma yapması, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerinde bulunması, insan haklarının geliştirilmesi konusundaki görevlerine vurgu yapılması; görevleri arasında ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik ile ilgili konulara açık bir şekilde yer verilmesi, Kurumun görev alanının yalnızca idarenin işlem ve eylemleriyle sınırlanmaması gerektiğini belirtmektedir. Fendoğlu, **a.g.e.**, s. 255. Benzer görüşte Züleyha Keskin, **Kamu Hizmetlerinde Eşitlik İlkesi**, İstanbul: On İki levha, 2015, s. 203 vd.

diğer organlarla karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürmeleri gibi ilkeler gözetilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu da insan hakları kurumu sıfatını da taşıdığından, Paris Prensiplerinde yer alan ilkeler Kuruma ilişkin mevzuatta dikkate alınmalıdır. Ancak yukarıda tespit ettiğimiz üzere, Paris Prensiplerindeki kimi ilkelerin Kurum açısından gözetilmediği belirtilebilir. Örneğin, “*Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri*” başlıklı maddesine göre, ulusal kuruluşların oluşturulması ve üyelerinin seçimle veya başka bir yoldan belirlenmesi, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin var olduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır. Bu da özellikle,

(a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların,

(b) Din ve felsefi düşünce akımlarının,

(c) Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların,

(d) Parlatonun,

(e) (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcileriyle etkin bir işbirliğine imkân veren yetkilerle veya bu temsilcilerin bu kuruluşlara katılımıyla gerçekleştirilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşumu ve bu oluşumundaki Karma Komisyonun yapısı göz önünde tutulduğunda, Paris Prensiplerinde aranan çoğulculuğun, üyelerin belirlenmesinde farklı toplumsal kesimlerin temsilinin güvence altına alınması noktasında zayıf olduğu belirtilebilir. Ayrıca Kurumun, kurul olarak çalışması Kamu Denetçiliği Kanunu’nda öngörülmediğinden bu noktada da çoğulcu temsiline sağlanamadığı da eklenebilir. Kaboğlu, Kurumun insan haklarının güvencesi olabilir mi sorusunun yanıtının, Kurumun görev alanı, yetkisi ve yapılanma tarzı göz önüne alınarak verilebileceğini ifade etmiştir.¹⁰² Bu doğrultuda Kurumun hak ihlallerinin önlenmesinde etkili olamadığını açıklamıştır.

Paris Prensiplerinde ifade edilen, yargı gücü olsun - olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla karşılıklı olarak danışma ilişkilerinin sürdürülmesi açısından Kuruma tanı-

¹⁰² Kaboğlu, a.g.e., s. 302.

nan yetkilerin yetersiz olduğu görülmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, özellikle temel hak ve özgürlükler alanında mevzuat teklif etme, mevzuat hazırlama sürecine katılma, resen Anayasa Mahkemesi önüne hukuka aykırılıkları taşıma, danışma işlevinin eklenerek görüş verme gibi yetkilerin Kurumda bulunması, Paris Prensipleri ile uyumluluğu artıracaktır. Nitekim Paris Prensiplerinde doğrudan yer almamakla birlikte, İnsan Hakları Ulusal Kurumları El Kitabında, insan hakları kurumlarının yargısal süreçlere katılımının gereği ifade edilmiştir. Bu kapsamda bu kurumların, “*amicus curiae*” (“*friend to the court*”) olarak insan hakları ile ilgili konularda yargısal süreçlere müdahale etmesi gerektiği belirlenmiştir. Mahkeme dostu olarak Türkçeleştireceğimiz bu kavram, davaya taraf olmayan üçüncü kişinin mahkemenin izni veya daveti ile dava konusu üzerindeki görüşlerini veya kanıtlarını sunması anlamına gelmektedir. Mevzuat uyarınca, Kamu Denetçiliği Kurumunun bu şekilde insan haklarına ilişkin uyuşmazlıklarda yargısal süreçlerde yer almadığı ortadadır.

Söz konusu Paris Prensiplerinin “*Görevler ve Yetkiler*” başlıklı maddesinde ulusal kuruluşların hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, bunların talebi üzerine veya kendi inisiyatifleriyle, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildireceği ve tavsiyelerde bulunacağı kurala bağlanmıştır. Yine aynı maddede göre kuruluşlar, uygun gördükleri insan hakları ihlalleri vakalarına el koyacaklardır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun, re'sen harekete geçme yetkisinin bulunmaması Paris Prensipleriyle de örtüşmemektedir.¹⁰³ Kurumun herhangi bir başvuruyu beklemeksizin ya da bir başka merciden izin almaksızın kendi iradesi ile inceleme yapabilmesi, insan hakları alanında bir güvence mekanizması olmasının ayrılmaz bir parçası olmalıdır. Dolayısıyla Kurumun kendiliğinden harekete geçebilmesinin yolunun açılmaması, Kurumun var oluş amacını sorgulatmaya devam edecektir. Bu itibarla, insan hakları alanında adalete erişim açısından

¹⁰³ Kamu Denetçiliği Kurumunun kendiliğinden harekete geçerek re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamakla birlikte, özel raporlar yoluyla özel öneme sahip konularda çalışma yapabilmesinin mümkün olduğu, ancak resen inceleme yetkisi Kuruma verilmediğinden incelemelerin önleyici değil düzeltici mahiyet taşıdığı ifade edilmiştir. Hamza Günaydın, **Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, 2107, s. 214, 244

kilit bir rol üstlenebilecek Kurumun, Paris Prensipleri açısından da yeniden ele alınması gerektiğini düşünüyoruz.¹⁰⁴

Sonuç

“İdari yargının iş yükü”, bitmek tükenmek bilmeyen bir sorun olarak idare hukukunun tam merkezinde yer almaktadır. Bu iş yükünü azaltmak adına yargısal başvuru yolları dahil idareyi denetim altında tutmak üzere birçok hukuksal çözüm geliştirilmeye çalışılmaktadır. İdari yargının iş yükü sorununun çözümünün idarenin dışında aranması, idarenin yargı dışındaki yollarla denetlenmesine yönelik modelleri genişletmiştir. Ülkemizde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden denetleyen pek çok idare vardır: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, merkezden yönetimdeki idarelerin ve yerinden yönetim içindeki idarelerin kendi birimlerindeki çeşitli kurullar (İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı İnsan Hakları İhlalleri İnceleme Bürosu, Jandarma İnsan Hakları İhlalleri İnceleme ve Değerlendirme Merkezi, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, üniversitelerin insan hakları hukuku araştırma ve uygulama merkezi gibi). Aslında bu kadar çok idarenin varlığı, ülkemizde idarenin hukuka uygun davranması yönündeki sorunların aşamadığını göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu bu sorunların yeni bir halka-

¹⁰⁴ Nitekim ülkemizde 21.06.2012 tarihli ve 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ile ve ulusal insan hakları kurumu niteliğindeki Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulmuştur. Daha sonra söz konusu Kanun yürürlükten kaldırılmış ve 06.04.2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ismiyle yeniden oluşturularak görev alanı genişletilmiştir. Türkiye İnsan Hakları Kurumunun görev ve yetkilerinin tekrar düzenlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu için de örnek teşkil edebilir. Ancak bu yeniden tasarımın yine Paris Prensiplerinin gözetilerek yapılması gerekmektedir. Örneğin Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun, Paris Prensiplerinde aranan çoğulculuğu yansıtmadığı ifade edilebilir. 6332 sayılı Kanun çerçevesinde Türkiye İnsan Hakları Kurumunun Paris Prensipleriyle olan ilişkisi hakkında bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Hangi İnsan Hakları?**, Der. Perihan Özcan, İstanbul: İmge, 2013, s. 150, 318.

sını oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasıyla bu dağınık yapıdan vazgeçilmediği gibi, Kurumun eklenmesiyle daha parçalı bir durum oluşmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu organik ve fonksiyonel anlamda yeniden düzenlenmediği sürece, yukarıda saydığımız parçalı denetim karmaşasının devam edeceği belirtilmelidir. Ayrıca ulusal insan hakları kurumu sıfatına sahip olan Kurum, Paris Prensipleri başta olmak üzere, bu sıfatın gerektirdiği niteliklere tam anlamıyla kavuşmamıştır. Bu durumda büyük umutlarla oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumunun varlığı da sorgulanır hale gelecek ve düş kırıklığı yaratacaktır. İdari yargı kararlarının uygulanması sorununun aşamadığı bir süreçte, Kamu Denetçiliği Kurumunun kendisini idareye kabul ettirmesinde ne kadar başarılı olacağı bir soru işareti olarak karşımızda durmaktadır. Kanaatimizce çalışmamızda yaptığımız tespitler ve getirdiğimiz öneriler çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun yeniden tasarlanması ve yukarıda saydığımız farklı idarelerin sayılarının azaltılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akgüner Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, 7. Bs., İstanbul: Der, 2016.

Akıncı Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta, 1999.

Aktaş Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 94, 2011, s. 359-374.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1982.

Arcimowicz Jolanta, “The Ombudsman - One of the Figures in the Drama of the Third Republic”, Polish Sociological Review, No. 140, 2002, s. 427-448.

Arslan Süleyman, “Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, s. 1044-1045.

Atay Ender Ethem, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 10, Sayı 1-2, 2006, s. 259-293.

Azrak A. Ülkü, “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı So-

runlar”, Bağımsız İdari Otoriteler, 05.11.2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, s. 19-27.

Baş Sezgin, Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları, İstanbul: On İki Levha, 2016.

Bertran Michele, “Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts.”, Fordham Urban Law Journal, Volume 29, 2002, s. 2099-2116.

Cameron Alan, “Administrative Justice at the Fringe of Government-Corporate Regulation”, Administrative Justice - The Core and the Fringe, Ed. Robin Creyke/John McMillan, Canberra, A.C.T.: Australian Institute of Administrative Law, 2000, <http://www.aial.org.au/Publications/webdocuments/Procedures/AdministrativeJustice.pdf> (02.12.2018).

Centre for Human Rights, National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, New York/Geneva: United Nations Publication, 1995, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf> (01.12.2018).

Custos Dominique, “Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies”, The American Journal of Comparative Law, Volume 54, 2006, s. 615-659, <https://doi.org/10.1093/ajcl/54.suppl1.615> (10.01.2019).

Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, 08.07.2002, https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/13/9a492d64-bf2b-4e02-be4e-1f8c34d02f27/publishable_en.pdf (16.11.2018).

Defensor del Pueblo, Annual Report Summary 2016, https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Summary_annual_report_2016.pdf (19.10.2018).

Défenseur des Droits, Rapport Annuel d’Activité 2017, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/rapport_annuel/raa2017_num-accessibilite-10.04.2018.pdf (19.10.2018).

Duran Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 24-30.

Dursun Hasan, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 95, 2011, s. 377-418.

Erdengi Tefvik Bora, Ombudsman Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 2009.

Erhüman Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 1-4, 2000, s. 155-180.

Erkut Celal, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 129-134.

Fendoğlu Hasan Tahsin, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Ankara: Yetkin, 2001.

Justitieombudsmannen/The Ombudsmen or the Parliamentary Ombudsmen (JO), Statistics, <https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/> (19.10.2018).

Giritli İsmet/Bilgen Pertev/Akgüner Tayfun/Berk Kahraman, İdare Hukuku, 6. Bs., İstanbul: Der, 2013.

Gözler Kemal/Kaplan Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 20. Bs., Bursa: Ekin, 2018.

Gül Hüseyin/Kılıç Ramazan, “Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye de Kamu Denetçiliği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 49, 2016, s. 183-213.

Güler Birgül Ayman, Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İstanbul: İmge, 2013.

Günaydın Hamza, Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, 2107.

Günday Metin, “Panel”, Bağımsız İdari Otoriteler, 05.11.2001, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, s. 73-79.

Güneş Ümran, “Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu Ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı 1, 2018, s. 165-186.

Hürriyet, “15 dakika kuralı bitti”, 17.10.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/egitim/15-dakika-kurali-bitti-40614042> (21.11.2018).

Kaboğlu İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri, 13. Bs., İstanbul: Legal, 2018.

Kaboğlu İbrahim Ö., Hangi İnsan Hakları?, Der. Perihan Özcan, İstanbul: İmge, 2013.

Kaboğlu İbrahim Ö., “Değerlendirme”, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 193-199.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, Ankara, 2018.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), Ankara: TODAİE, 1991.

Keskin Züleyha, Kamu Hizmetlerinde Eşitlik İlkesi, İstanbul: On İki levha, 2015.

Le Conseil Constitutionnel, Décision n° 2011-626 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011626DC.htm> (14.11.2018).

Ley Orgánica, 3/1981, 06.09.1981, del Defensor del Pueblo, <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf> (22.11.2018).

Local Government Act, 1974, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/part/III> (24.11.2018).

Loi Organique n° 2011-333, 29.03.2011, relative au Défenseur des Droits, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id> (14.11.2018).

Maliye Bakanlığı, 11.05.2017 tarihli ve “Tavsiye Kararı” başlıklı yazı, https://www.memurlar.net/common/news/documents/673612/tbmm_kdk.pdf (20.10.2018).

Milliyet, “Ombudsman ‘savcı’ yetkisi istedi”, 08.03.2016, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-savci-yetkisi-istedi-siyaset-2205872/> (06.11.2018).

Moure Pino Ana María, “The European Ombudsman In the Framework of The European Union/La Figura del Defensor del Pueblo en el Marco de la Unión Europea”, Revista Chilena de Derecho, Volume 38, No. 3, 2011, s. 421-455.

Müftüoğlu Hoş Zeynep, “Kamu Denetçiliği Kurumu Ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 114, 2014, s. 293-314.

Odyakmaz Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl 4, Sayı 14, 2013, s. 1-85.

Odyakmaz Zehra, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Erkler Arasında Yeri ve Yargı yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler”, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, 03 Eylül 2013, Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu, s. 66-96.

Ombudsmen Act 1975, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430988> (22.11.2018).

Orfield Lester B., “The Scandinavian Ombudsman”, *Administrative Law Review*, Volume 19, No. 1, 1966, s. 7-74.

ÖSYM, “ÖSYM'den KDK tavsiye kararına ilişkin değerlendirme (05.05.2017)”, <https://www.osym.gov.tr/TR,13105/osymden-kdk-tavsiye-kararına-iliskın-degerlendirme-05052017.html> (21.11.2018).

Özbudun Ergun, “Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, 28 Nisan 2009, <https://www.dunyabulteni.net/> (23.09.2018).

Özdağ Mehmet Savaş, Özerk Kurullar, Ankara: Asam, 2002.

Özdemir Birol, Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Ankara: Adalet, 2015.

Özden Kemal, Ombudsman (Kamu Denetçisi) Türkiye’deki Tartışmalar, Ankara: Seçkin, 2010.

Pauliat Hélène, “Autorités Administratives Indépendantes Droit Comparé”, Çev. Mahmut Göçer, Bağımsız İdari Otoriteler, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: Alkım, 1998, s. 1-10.

Pontier M. Jean-Marie, “Etude de Droit Comparé sur les Autorités Administratives Indépendantes”, Assemblée National et Sénat, Office Parlementaire d’Evaluation de la Législation, Rapport sur les Autorités Administratives Indépendantes 2006, No. 404 Sénat, No. 3166 Assemblée Nationale, 15.06.2006, Tome II, s. 162 vd., <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-off/i3166-tII.pdf> (01.12.2018).

Principles relating to the Status of National Institutions (the Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx> (11.11.2018).

Saygın Engin, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 12, Sayı 1-2, 2008, s. 1045-1072.

Sevinç İsmail, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 4, 2015, s. 99-121.

Sezen Seriya, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Ankara: TODAİE, 2003.

Şahin Muhammed Serkan, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri, Ankara: Astana, 2015.

Şirin Tolga, Türkiye’de Anayasa Şikayeti (Bireysel Başvuru), İstanbul: On İki Levha, 2013.

Tanör Bülent/Yüzbaşıoğlu Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bs., İstanbul: Beta, 2018.

Tekinsoy M. Ayhan, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı Tartışmalar, Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 65, Sayı 2, 2007, s. 119-134.

The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän – ”JO-instruktionen”), 13.11.1986 (revised 17 January 2017), <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (20.10.2018).

The Ombudsman Act, No. 473, 12.06.1996, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (19.11.2018).

Uler Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, s. 1021-1028.

Ulusoy Ali, Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara: Turhan, 2003.

United Kingdom Study of Parliament Group, Parliament’s Watchdogs: At The Crossroads, Ed. Oonagh Gay/Barry K Winetrobe, London: The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London), 2008.

Versan Vakur, Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat, İstanbul: Der Yayınları, 1990.

Yeşilyurt Nazile İrem, “TBMM’nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 107, 2013, s. 119-142.

Yıldırım Turan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara: Danıştay Yayınları, 2000, s. 201-206.

<https://www.kazanci.com.tr/> (10.10.2019).

<https://www.lexpera.com.tr> (22.11.2018).