

# 10. YILINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU UYGULAMALARININ GELİŞTİRİLMESİ SORUNU (BİR UYGULAMAYI DEĞERLENDİRME MAKALESİ)\*

## THE PROBLEM OF IMPROVING THE SERVICES OF THE TURKISH OMBUDSMAN INSTITUTION IN ITS 10TH YEAR OF ESTABLISHMENT (AN OVERVIEW ARTICLE OF OMBUDSMAN SERVICES)

Kadir AKTAŞ\*\*

### ÖZET

Kamu Denetçiliği Kurumunun varlığı, bugün hiç şüphesiz toplumsal bir ihtiyacın gereğidir. Kurumun etkinliğinin sınırlı kalması yeni kurum kurma arayışına sebep olacaktır. Söz konusu ihtiyacın karşılanmamasının gerek kişiler nezdinde gerekse idareler nezdinde (yönetsel uygulamaların geliştirilmesi bağlamında) yol açabileceği kayıplar çok olacaktır. Kurumun mevcut işlevlerinin yürütülmesinde etkinliğin sınırlı kaldığı koşullarda yeni görev ve yetki arayışlarına girmek, bizi sorunun çözümünden uzaklaştırabilir. Bugün Kurumun incelenemezlik kararları çerçevesinde kendini gösteren tutumu öncelikle odaklanması gereken bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Anahtar sözcükler:** Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), Dilekçe Hak-  
kı, Gönderme Kararları, İdarenin Denetimi, Etkinlik.

---

\* Araştırma Makalesi  
Makale gönderim tarihi: 24.11.2021  
Makale kabul tarihi: 25.08.2022

\*\* Yasama Uzmanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; Avukat  
E-posta: hamiteli32@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4099-4938>

### **ABSTRACT**

*The existence of the Ombudsman is undoubtedly a social necessity today. It is inevitable that the Ombudsman Institution's ineffective operation will lead to the search for new institutions. Failure to meet the aforementioned social needs will lead to many losses for individuals, society and administrations (in the context of good management). In the current conditions where the effectiveness of the Institution is limited, the search for new duties and powers may distract us from the solution of the problem. Today, the Institution's approach, which manifests itself within the framework of "non-examination decisions", emerges as a main problem that should be primarily focused on.*

**Keywords:** *Ombudsman Institution, Right of Petition, Posting Decisions, Supervision of Administration, Efficiency.*

## GİRİŞ: KANUNİ KAZANIMLAR

2010 yılında yapılan Anayasa düzenlemesi doğrultusunda çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kuruluşuna dair 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, dilekçe hakkının gereklerinin yerine getirilmesi ve idarenin denetlenmesi amacına yönelik modern ülke düzenlemelerine iyi örnek teşkil eden hükümler içermektedir.

Anayasa'nın 74'üncü maddesinde; KDK'ya başvurunun bir hak olarak tanımlanması, Kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlanmak suretiyle yürütmeden bağımsızlığının gözetilmesi<sup>1</sup> ve çalışma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceğinin belirtilmesi, ülkemiz insanının hak arama güvencesi bakımından önemli kazanımlardır.

6328 sayılı Kanun'a bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumunun;

- Seçim ve teşkilatlanma usullerinin,
- Çalışma ilke ve usullerinin,
- TBMM'ye bağlı statüsünün yanında güncel siyasi etkileşimlere ve başta yürütme erki olmak üzere baskı gruplarına karşı işlevsel ve yönetsel bağımsızlığının,
- Yerindelik (hakkaniyet) değerlendirmesini içerecek şekilde görev alanının geniş tutulmasının ve önemli bir görev kısıtının bulunmamasının,
- Başvuru yapıldığında dava açma süresini durdurmasının ve başvuruda bedelsizliğin ve kolay ulaşılabilirliğin esas olmasının,
- Bir araştırma ve inceleme faaliyeti için yeterli yetkileri haiz olmasının,<sup>2</sup>
- Bütçe ve kadro imkânlarının

hizmetin yürütülmesi için gerekli ideal bir kanuni çerçeveye kavuşturulduğu görülmektedir.

İdari işlem, eylem ve tutumları denetlemekle görevli bir kurum için bir denetim hizmetinin gerektirdiği kanuni düzenlemelerin başarılı bir şekilde kanun koyucu

---

1 Kurumun TBMM'yle ilişkilendirilerek yürütmeden ayrı olmasının Kuruma güç kazandıran bir ayrıcalık olduğu yaklaşımı için bkz. Yahya Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 59.

2 Aynı yönde yaklaşım için bkz.. Abdullah Cengiz Makas, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 174.

tarafından inşa edildiği söylenebilir.<sup>3</sup> Bu statü pek tabii Kurumdan beklentileri de artırmaktadır.

Bu çalışma çoğunlukla Kurumun yıllık raporlarını veri olarak alarak başvuru hakkının kullanılması ve görevin yürütülmesi açısından Kanun'un uygulanmasını konu edinmiştir. Bu kapsamda önce uygulamadaki kazanımlar ile beklentiler genel olarak tartışılmıştır. Sonra kamuoyunda önemli bir tatminsizlik sebebi olan incelenemezlik kararları analiz edilmiştir. Son olarak da söz konusu beklentilerin karşılanmasına ve çalışma kültürünün geliştirilmesine dair bazı öneriler getirilmiştir. Çalışma, 2011 ve 2019 yıllarında yayımlanan makalelerin devamı niteliğindedir.<sup>4</sup> Özellikle akademik ortamlarda kurumun etkinliğinin artırılmasına ilişkin yapılan tartışmalara katkı sağlamayı hedeflemektedir. Literatürde çokça rastlanılan Kurumun teorik olarak tanıtımına ve anlatımına zorunluluk olmadıkça bu çalışmada yer verilmemiştir.

## 1. UYGULAMADAKİ KAZANIMLAR/BEKLENTİLER

### 1.1. Kazanımlar

KDK'nın kuruluşundan bu yana geçen 10 yıllık süreçte bütçe, lojistik imkânların tahsisi, kadro ve teşkilatlanmanın oluşturulmasında bir denetim organı için yeterli kazanımlara sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, KDK Yıllık Raporuna (2020) göre Kurumun personel sayısı 273'tür. Kurumda 120 civarında (kamu denetçiliği uzmanı / uzman yardımcısı - 101, hâkim - 12, uzman - 9) kamu denetçiliği uzmanı niteliğinde personel görev yapmaktadır.<sup>5</sup> Son üç yıllık dönemde her bir uzman personelin incelemesine düşen dosya sayısının, yıllık 160 ila 180 arasında olduğu ve bu sayının adli makamların üstlendikleri dosya sayılarına kıyasen oldukça göğüslenebilir bir iş yükü oluşturduğu söylenebilir.<sup>6</sup> KDK'nın

3 “Kamu Denetçiliği Kurumu ombudsmanlık için konulan Venedik Kriterlerine yüzde 95 oranında uymaktadır. Yani tarafsızlığıyla, bağımsızlığıyla, bütçesiyle, seçimiyle bu kriterlere yüzde 95 oranında uymaktadır.” Şeref Malkoç, “Bütçe Sunumu”, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı*, 27. Dönem, 5.Y.Y., 6. Toplantı.

4 Kadir Aktaş, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İşbölümü Üzerine”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, S. 11; Kadir Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, S. 94.

5 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 558-65.

6 Örneğin idari yargıda (bölge idare mahkemeleri ve Danıştay hariç) 2020 yılı içinde hâkim başına düşen dosya sayısı 265, önceki yıldan devren gelenlerle birlikte hâkim başına düşen toplam dosya sayısı 408'dir. 2020 yılı içinde hâkim başına çıkan dosya sayısı 257'dir. Adli yargıda ise 2020 yılı içinde hâkim başına düşen dosya sayısı 378, önceki yıldan devren gelenlerle birlikte hâkim başına düşen toplam dosya sayısı 709'dur. 2020

çoğunlukla usuli kararlar verdiği düşünüldüğünde söz konusu tespit daha da pekişmektedir.<sup>7</sup> Kurumun 2020 yılı toplam bütçe ödeneği ise 35.547.900 TL'dir.

KDK'nın gerek Kurumun tanıtımına gerekse hak aramanın önemine ilişkin akademiye ve/veya sivil topluma yönelik, sempozyum, seminer, konferans, dergi vb. faaliyetleri dikkat çeken başarılı atılımlar olmuştur.<sup>8</sup> Özellikle bir veya iki yılda bir düzenlenen sempozyumlarla, Kurumun faaliyetlerinin akademisyenler ve siyasi karar vericilerle birlikte tartışılması/değerlendirilmesi, Kurumun gelişmeye açık vizyonu adına örnek açılımlar olmuştur.

Başvuru aşamasında ve bilirkişi gibi yetkilerin kullanılmasında bedelsizliğin ve hızlı erişimin Kanun'a uygun olarak uygulamaya kazandırıldığı da görülmektedir.<sup>9</sup> Yine başvuruda kişinin kimlik bilgilerinin gizlenebilir olması dilekçe hakkını güvence altına almaya yönelik isabetli bir uygulamadır.

TBMM'yle olan Anayasal ve işlevsel bağı gereği,<sup>10</sup> faaliyet raporları ile kimi başvuruların -Kurum kararlarının idare nezdinde takibi için- TBMM gündemine taşınabilmesi,<sup>11</sup> raporların görüşülmesinde şeffaf, cesaretlendirici ve paylaşımcı tutum sergilenmesi ve bu şekilde Kanun'da kısmen eksik bırakılan TBMM'yle vekâlet ilişkisinin teamülle oluşturulması süreçteki önemli gelişmelerdir.<sup>12</sup>

Kuruma başvurunun dava açma süresini durdurması, yargıya başvuruyu amaçlayan ancak zamana, bilgi ve belgeye ihtiyaç duyanlar için Kuruma başvuruyu bir tercih sebebi yapmıştır. Zannımızca bu stratejideki kişisel menfaat ile Kurumun varlığındaki (uyuşmazlığın çözümüne alternatif oluşturulması, yargısal başvuru

---

yılı içinde hâkim başına çıkan dosya sayısı 353'tür. Adalet Bakanlığı, *Adli İstatistikler*, 2020, s. 5-256.

- 7 Kurumun daha çok başvuruyu inceleyebilmesi için personel sayısının artırılması gerektiği yaklaşımı için bkz. İsmail Sevinç - Betül Akyıldız, "Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 87.
- 8 Tanıtım ve halkla ilişkiler faaliyetleri için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu*, SS. 264, s. 74-81.
- 9 Ayrıca açıklama için bkz. a.k. s. 82-84.
- 10 Kurumun TBMM ile ilişkisi için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin..."s. 190. Kağıtcioglu, Kurumun anayasal statüsüne dair yaptığı literatür taraması akabinde, Kurum için özerk düzenleyici denetleyici kuruluş nitelemesi yapmaktadır. Mutlu Kağıtcioglu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", *Anayasa Hukuku Dergisi*, S. 14, s. 462.
- 11 Örnek çalışma için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 13-15, 101-130.
- 12 Öneri için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun..." s. 366-7.

iradesinin olgunlaşması vb.) amaçlar örtüşmektedir. Kurumun çalışmaları, ileride yargılama konusu olacak bir vakianın önceden tespitinde ve ilgili idari işlem ya da eylemin yargısal denetiminde yardımcı rol oynayabilmektedir.<sup>13</sup> KDK, başvuruların lehine karar vermese dahi hızlı ve faydalı bilgi aktarmak, sorunların giderilmesi için uygun yolu göstermek adına işlevsel bir yapıya sahiptir.<sup>14</sup>

Kanun ile, idareye, Kurumun tavsiye kararlarına karşı cevap verme, gerekçe ortaya koyma yükümlülüğünün getirilmesi (m.20), en azından idarenin işlemi ciddi bir şekilde sorgulaması ve kendi iç değerlendirme süreçlerini işletmesi bakımından önemli bir işlev olmuştur.<sup>15</sup>

Kurumun kararlarının tavsiye niteliği, ilk bakışta etkinliğini azaltan bir durum olarak görülebilmektedir.<sup>16</sup> Bununla birlikte, bu karar türünde daha esnek ve yol gösterici kararlara imza atabilme seçeneğinin oluşması, yine sadece başvurularla (taraf) sınırlı olmaksızın benzer durumda olan kişileri de (geneli de) içerecek şekilde çözümler üretilebilmesi, sadece uyumsuzluğu doğuran idari işlem ya da eyleme yönelik değil aynı zamanda idarenin iyi yönetimine dair ve fakat genele ve ileriye dönük önerilere de yer verilebilmesi<sup>17</sup> ve yerindelik ve hakkaniyet değerlendirmesi yapılabilmesi, yargı kararlarına göre göz ardı edilemeyecek üstün yönleridir.<sup>18</sup>

13 Bu bağlamda kimi Kurum kararlarından yola çıkarak yapılan tespit için bkz. “KDK tavsiye kararlarının yetkili idari makamın kimi hallerde tespit edilen aksaklığın giderilmemesine bağlı olarak, hizmet kusurunun tespit edilmesinde yahut açılan iptal davalarında idari işlemin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesinde yardımcı işlevi haiz olduğu ifade edilebilecektir. Dolayısıyla çeşitli temel hak ve hürriyetlerin, KDK faaliyetleriyle ilintili olduğu göz önüne alındığında; yapılan bu tespit ve değerlendirmelerin, iyi idare ilkesinin gerçekleştirilmesi yönünden, önemi yadsınamaz.” Onur Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 112-3.

14 Bayram Keskin - Yaprak Yeşil, “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, s. 51.

15 Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 109.

16 Örnek yaklaşım için bkz. İsmail Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 7, S. 14, s. 50.

17 Örnek kararlar için bkz. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 149-65.

18 Örneğin, Kurumun avukatlık staj kayıt ücretinin alınmasında barolar arasında uygulama birliğinin sağlanmasına, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi sınavına girişteki mağduriyetlerin giderilmesine, ücretli öğretmenlere ek ders ücretinin artırımı ödenmesine ilişkin verdiği kararların tarafların dışında benzer durumda olan kişiler için de sonuç ve çözüm üreten nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 25-26; Şeref Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 125. Kurumun iyi yönetim ve hakkaniyet kararları hakkında

Uygulamayla geliştirilen bir kazanım da yerinde inceleme yetkisine ilişkin olmuştur. Kanun'da belge ve bilgi isteme, tanık/ilgili kişiyi dinleme ve bilirkişiye başvurma Kurumun yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'da belirtilmemekle birlikte Yönetmelik (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik) düzenlemesiyle (m. 22), insan haklarına ilişkin başvurularda resen, kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise talep üzerine Kurumun yerinde inceleme yapabileceğinin belirtilmesi, denetim görevinin doğal (ayrılmaz) bir gereği olarak isabetli bir yorum olmuştur.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde KDK'nın, inceleme ve araştırma yaparken uyacağı iyi yönetim ilkeleri düzenlenmiştir. Bu şekilde iyi yönetim ilkeleri, Yönetmelik seviyesinde de olsa ilk kez idare hukuku mevzuatımıza girmiştir. Kurum kararlarında söz konusu ilkeler gözetilerek idari işleyişin değerlendirdiği de görülmektedir. Şüphesiz ki, bu ilkelerin pozitif hukuk kuralları haline getirilmesi idare hukuku açısından önemli bir gelişmedir.<sup>19</sup>

Yine Yönetmelikte; kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişilerinin de KDK'nın denetimine tabi olacağı belirtilmesi (m. 3, 13) ve idari tutumları konu edinen başvuruların idari başvuru yolunun tüketilmesi şartından istisna tutulması kişiler lehine yerinde kazanımlar olmuştur.

## 1.2. Beklentiler

### 1.2.1. Başvuruların Yapılmasında ve Kararların Uygulanmasında Beklentiler

Kurumun son 3 yıla ilişkin istatistiklerine bakıldığında kamu denetçilerine havalı edilen başvuru sayısı ile kamu denetçilerinin karar sayısının yıllık 20.000 civarında olduğu, gelen başvuruların ancak %25'inin esastan incelendiği (kabul edildiği) görülmektedir.<sup>20</sup> Sadece ilk derece idare mahkemelerinde (vergi hariç) 2020 yılında 201.430 yeni dava açıldığı, yine bu yılda 219.329 davanın sonuçlandırıldığı bilinmektedir.<sup>21</sup> Bu rakamlar karşısında KDK'nın kuruluşunda gözetilen uyuşmazlıkların çözümünde alternatif bir merkez olma hedefinin yeterince ger-

---

değerlendirme için bkz. Keskin - Yeşil, "İdare Hukukunda İyi İdare...", s. 50-1, 57-8.

19 Söz konusu ilkelerin Kurum kararlarında kullanımı hususunda bkz. Mehmet Kahraman-Ali Balkan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 12, s. 80-97.

20 Ayrıntılı bilgi için 30 ve 59 nolu dipnotlara bkz. Şeref Malkoç'un açıklamasına göre, 2021 yılında 12 Ekim günü itibarıyla 14.599 başvuru yapılmıştır. Şeref Malkoç, "Bütçe Sunumu", s. 40.

21 İdari uyuşmazlıkların ceza ve hukuk davalarının konusunu da oluşturabileceği düşünüldüğünde belirtilen sayının daha çok olacağı düşünülebilir. Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, s. 205-10.

çekleşmediği söylenebilir.<sup>22</sup>

Kurumca verilen tavsiye kararlarına idarelerin uyum oranının; 2013 yılında %20, 2014 yılında %39, 2015 yılında %37, 2016 yılında %42, 2017 yılında %65, 2018 yılında %70, 2019 yılında ise %75'e ulaştığı açıklanmıştır.<sup>23</sup> Bu istatistikten yola çıkarak kararlarının uygulanması hususunda Kurumun önemli bir mesafe aldığı söylenebilir.

Ancak kimi yazarların, Kurum istatistikleri, örnek karar incelemeleri, kamuoyuna yansıyan kimi açıklamalar ve başka ülke kıyaslaması üzerinden Kurum kararlarının uygulanma oranının düşük olduğuna ilişkin eleştirileri de dikkati çekmektedir.<sup>24</sup> Örneğin Önder, 2018 yılı istatistiğine göre %70 olarak açıklanan uygulanma oranının, cevap verilmeme durumu dikkate alındığında %45 civarında olduğunu belirtmiştir. Önder'e göre esastan incelenen 946 tavsiye/kısmen tavsiye kararının 657'sine idare uyma veya uymama yönünde (459 uyma, 198 gerekçe bildirme) bir cevap verirken, 263'üne bir cevap vermemiştir. Ona göre idarenin cevap vermemesini, uygulamama kapsamında değerlendirmek gerekir.<sup>25</sup> 2020 yılı için ise cevap verilmeme durumu dikkate alındığında söz konusu uygulanma oranının %64 civarında olduğu söylenebilir.<sup>26</sup>

22 “Kurum temel haklara ilişkin olarak siyasi açıdan önemli meselelerde sessizliğini korumuştur.” eleştirisi için bkz. Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, 2020, s. 15, [https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf), Erişim Tarihi: 4.11.2021. Kağıtcioglu da başka ülke başvuru sayıları ile kıyaslama yaparak Kuruma başvurunun ülke nüfusuna oranla düşük kaldığının söylenebileceğini belirtmiştir. Bkz. Kağıtcioglu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 461.

23 *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 13-5, 72-3.

24 Kağıtcioglu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 462. İsveç ombudsmanı kıyaslamasıyla uygulanma oranının artırılması gerektiği tespiti için bkz. Müslüm Akıncı, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 132. Kurum kararlarının bağlayıcı olmadığı için etkili bir denetim yolu olmadığına dair yaklaşım için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 2018, s. 393. Uyma oranlarının belirlenmesinde cevap vermeyen idarelerin istatistiğe katılmadığı eleştirisi için bkz. Çiğdem Dilşad Sever, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 159.

25 Murat Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, s. 182-183; *KDK 2018 Yıllık Raporu*, s. 7.

26 Kurumun 2020 yılı istatistiğine göre temel destek kredilerine ilişkin kararlar hariç tavsiye / kısmen tavsiye kararlarına uyum oranı %76'dır. İdare, 1551 kararın 1012'sine uyma yönünde, 313'üne gerekçe bildirme/uymama yönünde cevap vermiştir. 226 karara ise henüz cevap verilmediği, 30 karara ilişkin idarenin değerlendirme aşamasında olduğu belirtilmiştir. Bu cevap verilmeme durumu -olumsuz cevap olarak- orana katıldığında,

Kurum, başvuruların önemli bir kısmını arabuluculuk faaliyetiyle dostane çözüm kararlarıyla neticelendirmektedir. Örneğin Kurumun 2020 yılında esasan incelemeye aldığı 4400 dosyanın %43'ü (1808'i) dostane çözüm kararlarıyla neticelenmiştir.<sup>27</sup>

Hukuk uyuşmazlıklarında görev yürüten arabulucuların faaliyetlerine dair aşağıdaki istatistik, Kurumun uyuşmazlığın çözümünde beklentileri ne ölçüde karşıladığı konusunda bize bir fikir vermektedir.<sup>28</sup> Arabuluculara (2020 yılında) taşınan 627.192 uyuşmazlığın %64,6'sında anlaşma sağlanmıştır. İhtiyari arabuluculukta bu oran %98'dir. Adli arabulucuların bu istatistiği ile kıyaslandığında Kurumun kararlarına uyma/olumlu netice alma oranının düşük kaldığı söylenebilir. Kuruma yapılan tüm başvurular üzerinden bu oranlama yapıldığında yapılan tespit daha da pekişmektedir. Çünkü aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2019 ile 2020 yılındaki toplam başvurular üzerinden (2020 yılı için temel destek kredilerine ilişkin başvurular, 2019 için birleştirilen başvurular hariç) Kurumun uyuşmazlığı kişiler lehine sonuçlandırma oranı, diğer bir ifadeyle başvuruların taleplerini/beklentilerini kısmen de olsa karşılama oranı %20'yi aşmamaktadır.<sup>29</sup> Kurumun esasan

2020 yılı kararlara uyum oranının %64 civarında olduğu söylenebilir (*KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 97-8).

27 2020 yılı istatistiğine göre Kurumun esasa dair verdiği kararların dağılımı şöyledir: Dostane çözüm kararı 1808, tavsiye kararı 947, kısmen tavsiye kararı 704, ret kararı 941. Yine esasan incelemeye alınan ve olumlu netice alınan (yani idarece uyulan 1012 tavsiye, kısmen tavsiye kararı ile 1808 dostane çözüm kararına konu) dosyaların %64'ü arabuluculuk faaliyetiyle ulaşılan dostane çözüm kararıyla. Söz konusu istatistikte birleşik dosya özelliğinden dolayı temel destek kredilerine ilişkin karar sayıları dikkate alınmamıştır. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 79, 97-8.

28

Yıllar	İhtiyari Arabuluculuk Uygulaması			Dava Şartı Arabuluculuk Uygulaması		
	Anlaşma Sağlanan	Anlaşma sağlanmayan	Toplam hukuki uyuşmazlık	Anlaşma sağlanan	Anlaşma sağlanmayan	Toplam hukuki uyuşmazlık sayısı
2020	178.373	2.075	180.448	226.984	219.760	446.744

**Not:** Karar türlerine ilişkin tablolarda anlaşma ve kısmi anlaşma olarak verilen kararlar anlaşma sağlanan başlığı altında toplanarak verilirken, arabuluculuğa uygun olunmaması, görüşme sonunda anlaşamama, görüşme yapılmadan anlaşamama, konusuz kalma, başvurucağının vazgeçmesi, yetkisizlik kararları ise anlaşma sağlanamayan başlığı altında toplanarak verilmiştir.

*Kaynak: Adalet Bakanlığı, Adli İstatistikler, 2020, s. 210.*

29 Temel destek kredilerine dair başvurular hariç, tavsiye ve kısmen tavsiye kararı verilip idarece uyulan dosya sayısı 1012, dostane çözüm kararıyla çözüme kavuşan başvuru sayısı 1808, gönderme kararı üzerine dostane çözüme kavuşan başvuru sayısı 1059'dur. 2020 yılında (temel destek kredileri dışında) yapılan başvuru sayısı 19.769'dur. Dolayısıyla toplam başvurular üzerinden Kurumun uyuşmazlığı sona erdirmeye diğer bir ifadeyle başvurucağının beklentisini karşılama oranının %19,6 olduğu söylenebilir.

bir değerlendirmesini içermeyen gönderme kararları üzerine idarenin başvurana verdiği olumlu cevap sayısı düşüldüğünde söz konusu oran %14'e düşmektedir. Kaldı ki söz konusu oranın tespitinde dostane çözüm kararları lehe karar olarak değerlendirilmiştir. Aşağıdaki örnek olay 4'te görüldüğü üzere kimi dostane çözüm kararları idarenin salt açıklaması esas alınarak verilebilmekte ve her zaman uyumsuzluğun giderildiğine dair tarafların mutabakatını içermemektedir. Bu durum dikkate alındığında söz konusu oranın daha düşmesi de olasıdır.<sup>30</sup>

Bir karşılaştırma da ilk derece idare mahkemeleriyle (vergi hariç) yapılabilir. 2020 yılında idare mahkemelerinde kişi lehine (iptal veya kısmen iptalle) sonuç-

2019 ve 2020 Yılı KDK'nın Uyuşmazlığı Sonuçlandırma Tablosu (2019 Yılı İçin Birleştirilen Başvurular, 2020 Yılı İçin Temel Destek Kredilerine İlişkin Başvurular Hariç)					
Başvuranların talebi doğrultusunda uyuşmazlığı çözülen veya anlaşma sağlanan dosyalar			Başvuranların talebi doğrultusunda uyuşmazlığı çözülmeyen veya anlaşma sağlanamayan dosyalar		
	2019	2020		2019	2020
İdarece uyulan tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı	772	1012	İdarece uyulmayan tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı	255	313
Dostane çözüm kararıyla çözüme kavuşan başvuru sayısı	1607	1808	İdarece cevap verilmeyen tavsiye kararı sayısı	243	256
Gönderme kararı üzerine dostane çözülen başvuru sayısı	1100	1059	Ret kararı sayısı	893	941
			Gönderme kararı üzerine dostane çözülmeyen dosya sayısı	7012	7496
			İncelenemezlik kararı sayısı (2020 yılı için temel destek kredi başvuruları hariç)	6517	6348
			Geçersiz sayılan başvuru sayısı	159	164
			Birleştirme kararı	75	87
			Karar vermeye yer olmadığı	433	284
<b>Toplam</b> (Başvuran lehine sonuç alınan)	<b>3.479</b>	<b>3.879</b>	<b>Toplam</b> (Başvuran lehine sonuç alınmayan)	<b>15.587</b>	<b>15.890</b>
<b>Toplam başvuru sayısı</b>				<b>19.066</b>	<b>19.769</b>

*Kaynak: KDK 2020 Yıllık Raporu, s.79, 95-101; KDK 2019 Yılı Raporu, s.104, 116-119.*

- 30 Kurumun dostane çözüm kararları üçüncü kişilere açık olmadığı için dostane çözüm kararlarının ne kadarında tarafların mutabakatı olduğuna dair bir istatistik üretilememiştir. Bununla birlikte Kurum tarafından yapılan açıklamada, dostane çözüm kararlarının %25,3'ünün idareye bilgi ve belge talepli yazı gönderilmesi neticesinde idarenin başvuruya konu sorunun çözüldüğü veya kişinin uzlaşmanın sağlandığına ilişkin (yani taraflardan birinin) bildirimini üzerine verildiği, diğer dostane çözüm kararlarının ise gerek idare gerekse başvuranla yüz yüze görüşme, telefon ve e-posta gibi iletişime geçilerek verildiği belirtilmiştir (KDK'nın 31.8.2022 tarihli bilgi edinme cevabı).

lanan davaların (64.360) tüm davalara (219.329) oranı %30'un üzerindedir.<sup>31</sup> Kurumun kişi lehine tavsiye veya kısmen tavsiye ile sonuçlandığı dosyaların, tüm başvurulara oranı ise %8 civarındadır. Dostane çözüm kararları da eklendiğinde ise bu oran %16 civarındadır.<sup>32</sup>

Bu karşılaştırmalarda çalışmada asıl sorunsal olarak dikkate sunulan Kurumca başvuruların kabul edilmeme oranının yüksekliğinin analiz edilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü istatistikler tatminsizliğin asıl sebebinin Kurumun esas-tan inceleyerek verdiği kararların uygulanmasından daha çok başvuruların kabul edilmemesinden (incelenemezlik kararıyla sonuçlandırılmasından) kaynaklandığına işaret etmektedir.

Yine literatüre yansıyan bazı güncel araştırmalar Kurumun beklentileri ne ölçüde karşıladığı konusunda bilgi vermektedir. Türkiye'de KDK'nın halk nezdindeki imajına yönelik güncel bir araştırmada katılımcıların; %70'inin KDK'yı duydukları, ancak %5,8'inin KDK'ya başvuru yaptığı, Kurumun en önemli özelliğinin tarafsızlık (%33), güvenilirlik (%26) ve çözüm bulma (%23,5) olması gerektiğini düşündükleri, %96'sının KDK'nın kararlarıyla haksızlığa uğrayanın yanında pozisyon alma ve kamu kurumlarına yaptırımında bulunma beklentisinin bulunduğu sonucu çıkmıştır.<sup>33</sup>

Yine araştırmada “idare nezdinde haksızlığa uğrama durumunda ne yapacaklarına” ilişkin katılımcıların %44'ü mahkemeye ve %30'u Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine (CİMER'e) başvuruyu çözüm ve başvuru mercii olarak görürken, KDK'ya başvuru ancak %10'da kalmıştır. “Haksızlığa uğrama durumunda KDK'ya başvurur musunuz?” sorusuna ise katılımcıların %46'sı evet yanıtını verebilmiştir. Özellikle bu iki veri katılımcıların Kurumdan sonuç alacaklarına dair inançlarının/bilinçlerinin henüz oluşmadığını göstermektedir.<sup>34</sup>

31 Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, s. 212.

32 Temel destek kredi taleplerine dair başvurular hariç, tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı 1551, dostane çözüm kararı sayısı 1808, toplam başvuru sayısı 19.769'dur. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 95-6.

33 Söz konusu araştırma 2-4 Şubat 2021 tarihlerinde 26 il nezdinde 1371 kişi ile elektronik ortamda görüşülerek anket (CAWI) uygulamasıyla yapılmıştır. Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği...”, s. 78-88. KDK'ya yönelik eleştiriler için bkz. Serkan Ökten-Durmuş Gökhan Turhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S. 2, s. 143-149.

34 Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği...”, s. 78-88. Milletvekili gözlemi olarak, daha çok CİMER'in bildiği, KDK'nın halkımızca popüler bulunmadığı yaklaşımı için bkz. Arife Polat Düzgün, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 286.

Söz konusu araştırma sonuçları, toplumun, tarafsız ve güvenilir özellikleri taşıyan, haksızlığa uğrayanın yanında olan ve haksıza müdahale eden bir ombudsmanlık faaliyeti beklentisinin olduğunu da göstermektedir.<sup>35</sup>

Yine Kurum çalışanları nezdinde yapılan diğer bir ankete göre, Kurumun süreçlerinin etkinliğine ve kalitesine ilişkin soruya, ankete katılan (60) personelin %50'si normal ve altı görürken, %50'si karar verme süreçlerini etkin buluyorum şeklinde cevap vermiştir.<sup>36</sup> Bu araştırma sonucu da toplumun belirtilen beklentisini teyit etmektedir.

Hiç şüphesiz hak arama kurumlarına nitelikli ciddi başvuruların az yapılması bir sonuçtur. Sağlıklı bir değerlendirmeye ulaşmak için bu sonucun sebeplerinin ortaya konulması gerekir. Kişiler, ciddi başvurularını, yargısal başvurunun konusu yapıp diğer hak arama kurumlarına yönelmiyorsa, bunun altında, bu kurumlarca başvurularının yeterince incelenmediği veya görüşülmediği algısının bulunup bulunmadığı öncelikle irdelenmelidir.<sup>37</sup>

### 1.2.2. Etkinliğin Artırılması Konusunda Beklentiler/Arayışlar

Kurumun görevlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurabilme, davaya taraf olabilme, taşra temsilciliklerinin olması, etkili takip için suç duyusunda bulunabilme ve resen inceleme yetkilerinin tanınması, Kurumun çoğulcu yapıya kavuşturulması ile karar alma usullerinin değiştirilmesi kamuoyuna yansıyan başlıca öneriler olmuştur.<sup>38</sup>

Kurumun yürüttüğü görevlerin takibi ve etkinliğinin artırılması bağlamında uygulamayla mesafe alınabilecek öne çıkan bazı hususlara aşağıda yer verilmiştir. Yine bu kapsamda değerlendirilebilecek çalışma kültürüne temas eden konular ise ayrı bir bölüm altında ele alınmıştır. Kamuoyuna yansıyan ve daha çok yasal düzenleme gerektiren diğer önerilerin tartışılması ise başka bir çalışmaya bırakılmıştır.

#### 1.2.2.1. Tavsiye Kararlarının Takibinin Yapılması ve Suç Duyurusunda Bulunulması

Yukarıdaki bölümde istatistikler diliyle Kurum kararlarına uyum konusunda beklentinin yeterince karşılanmadığı belirtilmiştir. Bu hususta öncelikle idare makamlarının tutumlarının irdelenmesi yerinde olacaktır.

35 Dursunoğlu vd., "Türkiye'de Kamu Denetçiliği...", s. 78-88.

36 Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 184.

37 Tartışma ve değerlendirme için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin..." s. 174-8, 185.

38 Kurum adına açıklama için bkz. Malkoç, "Bütçe Sunumu" s. 151. Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 306-309. AB Komisyonu eleştirisi için bkz. "Kamu Denetçiliği Kurumunun resen soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi hâlâ bulunmamaktadır." Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

Ülkemizde kamu yöneticilerinin kendi uygulamalarının yanlışlığını bilseler bile işlemin düzeltilmesi için bir mahkeme kararını bekleme yaklaşımının olduğu bilinmektedir. Özellikle ödeme yapılması gereken taleplerde kamu görevlisinin bağlayıcı bir karar getirilmesi beklentisi ön planda olmaktadır. Hâlbuki kamu denetçisi kararına dayanarak bir idari işlemin tesisi veya düzeltilmesi hukukiliğin ve yerindeliğin varlığı hususunda ciddi bir karinedir. İdare makamlarının bu kaygılarının giderilmesine yönelik “İdare görevlileri, konusu suç teşkil etmeyen KDK kararları doğrultusunda yapılan işlemlerden dolayı sorumlu tutulamaz.” şeklinde Kanun’a veya Yönetmeliğe bir hüküm konulması bugün için gerekli gözükmektedir.<sup>39</sup>

Diğer yandan Kurumun kararlarına karşı ilgili idarenin gerekçeli bildirimde bulunması, Kanun’un öngördüğü bir görevdir (m.20/3).

Kurum kararlarını uygulamayan veya makul bir gerekçe sunmayan kamu görevlileri hakkında, disiplin soruşturması açılmasının talep edilmesi bugün için geliştirilebilecek bir uygulama/teamül olarak mümkün gözükmektedir. Ancak Kurumun, Kanun’da açıkça bir yetki tanımlaması olmadığı gerekçesine dayanarak bu yönde bir girişiminin bulunmadığı anlaşılmaktadır.<sup>40</sup>

Bununla birlikte, -Kanun’un 18’inci maddesinin hükmüne benzer- tavsiye kararını makul bir gerekçe sunmaksızın uygulamayan kamu görevlileri hakkında, idareyi disiplin soruşturması açmak zorunda bırakacak bir kanuni düzenleme yapılması da düşünülebilir. Bu yönde bir düzenleme kamu görevlilerinde Kurum kararlarına uyma iradesinin oluşturulması için yerinde bir adım olacaktır.<sup>41</sup>

Kararların uygulanmamasının (ve vatandaşın talebinin karşılanmamasının) aynı zamanda bir suçun unsurunu oluşturması durumunda, kamu denetçisi -meri mevzuata göre- savcılığa suç duyurusunda bulunabilir. Örneğin, Kurum kararına konu talebe ilişkin bir kamu görevinin kasten yapılmamasıyla kişisel zararın oluşmasına neden olunuyorsa görevi ihmal suçlamasıyla (TCK m. 257) suç duyurusunda bulunulabilir. Ceza hukuku sistemimizde düzenlenmiş suç ihbar etme ve suç bildirme görevi (TCK m. 278, 279) KDK için de bir görev olarak karşımıza

---

39 Aynı yönde yaklaşım ve ortak öneri için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...* Öneri için bkz. Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun ...”, s. 365-6. Aynı yönde görüş için bkz. Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 108; Ahmet Nohutçu, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 249.

40 KDK’nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

41 Ülke uygulamaları hakkında bilgi için bkz. Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498-9.

çıkılmaktadır.<sup>42</sup> Ancak Kurumun -açıkça kanuni yetki bulunmadığı gerekçesiyle- bugüne değin bu yönde bir suç duyurusunda bulunmadığı anlaşılmaktadır.<sup>43</sup>

Bunun yanında “KDK kararlarına salt uyulmamasına cezai (ve/veya idari) yaptırım” getirilmesi KDK’nın kararlarının “tavsiye” vasfı ile örtüşmeyen ve Anayasal kapsamı zorlayan bir öneri olarak değerlendirilebilir.

### **1.2.2.2. Bilgi ve Belge Talebinin Karşılanması ve Suç Duyurusunda Bulunulması**

Kurumun yıllık raporlarında, idarelerin tavsiye kararları üzerine cevap verme yükümlülüğünü yerine getirmediği durumlarda; Kurumun Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosunun, ilgili idarelere gerekli uyarıyı yaptığı, ilgili Kurum yöneticileri nezdinde görüşmelerde bulunduğu, yıllık raporların görüşülmesi sırasında bilgi ve belge vermeyen, kararlarını uygulamayan idarelerin TBMM nezdinde açıklama yapmaya davet edilerek siyasi denetime konu edildiği, bilgi belge sunmamanın istisna olduğu, örneğin 2020 yılında, %95 nispetinde bilgi ve belge talebinin karşılandığı belirtilmiştir.<sup>44</sup>

6328 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinde Kurumun bilgi ve belge talebinin 30 gün içinde karşılanması zorunluluğu öngörülmüş, bu zorunluluğun haklı bir sebep olmaksızın yerine getirilmemesi durumunda kamu denetçisine, soruşturma açılmasını isteme; hakkında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılmış makama ise soruşturma açma görevi yüklenmiştir.

Bilgi ve belgenin verilmemesinin veya tavsiye kararlarına ilişkin bildirimde bulunulmamasının, bir görevin ihmali olması hasebiyle, disiplin mevzuatı bakımından sonuç doğurması tabiidir. Bunun yanında söz konusu görevlerin yapılması haline dair özel ve nitelikli bir disiplin cezasının mevzuata kazandırılması ayrıca tartışılabilir.

Bilgi ve belge vermeme fiilinin, görevi ihmal suçu kapsamında (TCK m. 257) sonuç doğurabilmesi için bu suçun bir unsuru olan kişisel veya kamusal bir zararın varlığı gerekecektir.

---

42 Kurumun, incelemeleri sırasında bir disiplin suçuna ve adli suça rastlaması durumunda bunu bir yazıyla ilgili makamlara bildirmesinin görevi olduğu ve bunun için yasal düzenlemeye gerek bulunmadığı yaklaşımı için bkz. Bekir Bozdağ, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü Bugünü Yarını Sempozyumu Raporu*, 14 Şubat 2019, KDK Yayınları, Ankara, 2019, s. 197.

43 KDK’nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı. Bu yönde bir düzenleme yapılması önerisi için bkz. Akıncı, *6. Yılında Ombudsmanlığın ...*, s. 133.

44 *KDK 2018 Yıllık Raporu*, s. 533; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 467, 497; *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 483.

Yukarıda belirtilen Kanun'un 18'inci maddesinde bir ceza yaptırımını bulunmadığı için bu eksikliği tamamlayıcı, "Kurumun bilgi belge talebini 30 gün içinde kasten karşılamayan, tavsiye kararlarına dair süresi içinde bildirimde bulunmayan kamu görevlileri 6 aydan 1 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." vb. şeklinde, söz konusu kamusal görevin sadece yapılmamasına cezai sorumluluk yüklenmesi, etkinliği artırıcı etki yaratabilir.<sup>45</sup>

Tabii söz konusu mevcut ve/veya olası düzenlemenin sonuç doğurabilmesi için Kurumun bu kuralı işletme yönünde iradesinin oluşması önemlidir. Kurumca bugüne değin 18'inci (ve 20'nci) madde kapsamında bir soruşturma talebinin yöneltilmediği, girişimlerin idari düzeyde veya siyasi denetime taşıma şeklinde kaldığı anlaşılmaktadır.<sup>46</sup> Hâlbuki Kurumun, taleplerini karşılamayan idari muhatapları nezdinde söz konusu girişimleri, etkinliğinin yanında saygınlığının oluşması için de ihmal edilmeyecek önemde bir kamu görevidir.

### 1.2.2.3. Resen İnceleme Yapılması

Kurum adına yapılan açıklamalarda ve Avrupa Birliği Komisyonu İlerleme Raporunda resen hareket etme yetkisinin bulunmaması bir eksiklik olarak belirtilmektedir.<sup>47</sup> Söz konusu yetkinin gerekliliğini değerlendirmeden önce mevcut statünün ne getirdiğini tespit etmek yerinde olacaktır.

Kanun'a ve Yönetmeliğe göre KDK ancak bir başvurunun kendisine ulaşması durumunda inceleme yapabilmektedir. Kanuni şartları haiz bir başvurunun yapılması aynı zamanda inceleme yükümlülüğünü de doğurmaktadır. Çünkü usule uygun yapılan bir başvuruyu Kurumun esastan incelemeyebileceğine dair bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bu statü başvuran için dilekçesinin incelenmesi ve talebinin değerlendirilmesi bakımından bir güvencedir. Kurum açısından ise özellikle yürütmeden gelebilecek belli bir başvuruyu neden gündemine aldığına dair itirazlara karşı bir dayanak oluşturmaktadır.

Bununla birlikte -örnek olaylarda görüldüğü üzere- Kurumun, dostane çözüme imkân tanıma gibi gerekçelerle, usuli şartlarını yerine getirmiş kimi başvuruların esastan incelenmemesine dair bir takdir yetkisi kullandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu takdir alanının talep üzerine harekete geçme yükümlülüğünü öngören kanuni güvenceyle bağdaşmadığı söylenebilir.

45 Sempozyum ortak önerisi için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 307.

46 KDK'nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

47 Kurum yaklaşımı için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 85; AB Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

Kanun'un 7'nci maddesine göre kamu denetçilerinin özel rapor hazırlama yetkisi bulunmaktadır. KDK bu hükme dayanarak başvuru yapılmayan ancak kamu vicdanını zedeleyen Soma maden kazası gibi önemli konularda, resen inceleme yapıp rapor hazırlayabilmektedir.<sup>48</sup> Söz konusu hükme ilişkin uygulamalar da dikkate alındığında, Kurumun resen inceleme hususunda bir esnekliğinin ve yetkinliğinin olduğu söylenebilir.<sup>49</sup>

Başvuruda, kolay erişilebilirliğin ve bedelsizliğin esas olmasından Kuruma hemen hemen her konuda başvuru gelebilmektedir. Yine Kurum bir başvuruya ilişkin çalışmalarını geneli de içine alacak şekilde genişletebilmektedir. Hatta Malkoç'un da belirttiği gibi kamuoyuna yansıyan kimi olaylarda kişilerle iletişime geçilip dilekçe vermelerinin temin edildiği de düşünüldüğünde, Kurumun istediği bir konuyu gündemine taşımakta pek sıkıntı çekmeyeceği söylenebilir.<sup>50</sup>

Bu itibarla, Kurumun, başvuruları kabul etme oranının düşüklüğü ve esastan inceleme konusundaki çekingenliği de dikkate alındığında, resen inceleme yetkisine dair ayrıca düzenleme yapılması yaklaşımının bugün için ihmal edilebilir olduğu, asıl olarak mevcut başvuruların esastan incelenmesine odaklanılması gerektiği düşünülmektedir.<sup>51</sup>

#### 1.2.2.4. Çoğulcu Bir Yapı Oluşturulması

Anayasa koyucunun, kamu denetçisi seçiminde ilk etapta nitelikli çoğunluk aramasında uzlaşmayı hedeflediği, nihai aşamada ise TBMM'nin bir karar alabil-

48 Kurumun yayımlanan 6 özel raporu için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/OzelRaporlar>, Erişim Tarihi: 1.2.2022.

49 Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas, Kanun'un 7'nci maddesine göre Kurumun özel rapor hazırlama yetkisinin resen inceleme yapma imkânını sağladığını belirterek, resen hareket konusunda ayrıca bir yetkiye ve düzenlemeye ihtiyaç bulunmadığını belirtmiştir. Makas, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 173. Bülent Kent ise söz konusu hükmün resen inceleme için dar geleceğini, kamu vicdanını etkileyen konuların dışında idarenin işleyişine dair konuları da içeren resen inceleme düzenlemesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Bülent Kent, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 187.

50 Malkoç, ÖSYM sınavlarına girişte sıkıntı çeken kişiler ile KPSS'de birinci olan bir kişinin mülakatta elenmesi gibi kamuoyuna yansıyan durumlarda basın müşaviri aracılığıyla kişilerle iletişime geçip başvurularını temin ettiklerini, bunun kanunun dolanılması değil, Kurumun aynı zamanda halkın avukatı misyonuyla örtüşüğünü dolayısıyla resen inceleme yetkisinin bulunmamasının Kurum çalışmalarını aksatmadığını belirtmiştir. Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 276-7.

51 AB Komisyonu Raporunda "Kurum temel haklara ilişkin olarak siyasi açıdan önemli meselelerde sessizliğini korumuştur." eleştirisi için bkz. AB Komisyonu Raporu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

mesi için seçimin oy çokluğuna tabi kılındığı söylenebilir. (Ay.m.74)

Meclisteki azınlık grubu sözcüleri ve kimi yazarlarca, bugüne değin kamu denetçilerinin TBMM’deki çoğunluk grubunun oylarıyla seçilmesi Kurumun etkinliği için bir dezavantaj olarak görülmüş, idarenin daha etkin denetlenmesi için (muhalefetin de temsil edildiği) azınlık gruplarının adaylarının da seçilebilmesinin gerekliliği dile getirilmiştir.<sup>52</sup>

Bu kapsamda -Radyo Televizyon Üst Kurulu üye seçimi benzeri- parti gruplarına adaylık için kontenjan tanınarak (Ay. m. 133) daha çoğulcu bir yapı oluşturulabileceği ileri sürülebilir. Ancak bu tür bir yapılanmanın Kurumun etkinliği açısından birtakım riskleri taşıyacağı da düşünülebilir.<sup>53</sup> Öncelikle kamu denetçileri (kurul halinde değil) işbölümüyle ve tek başlarına görev yapmaktadır (6328 sayılı Kanun / m.8). Taraflarla doğrudan muhatap olan bir denetçinin / başdenetçinin, Meclis çoğunluğuna dayanmadığı iddia edilebilir. Yine, kurumsallığın olmadığı bir zeminde azınlık grubunun adayı olarak seçilen denetçinin girişimleri, idare makamlarınca, ‘denetçi iktidara karşı siyasi amaçla hareket ediyor’ iddiasıyla siyasi bir zemine çekilebilir. Bu şekilde idari işlemin konusu tartışılmayıp önyargıyla denetimin savuşturulması ve kamu denetçisinin etkinliğinin azalması ile sonuçlanabilir.

Dolayısıyla, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üye seçiminde olduğu üzere (Ay. m. 159) uzlaşmayı zorlayan, seçimde nitelikli çoğunluk aranması önerisi daha savunulabilir görünmektedir. Bu durumda her denetçi bir parti grubunun kontenjanı dâhilinde değil Mecliste varılan uzlaşının neticesinde seçilmiş olacaktır.

Bununla birlikte, anayasal düzenleme gerektirdiği için seçim usulünün tartışılmasının uzun dönemli bir beklentiye/hedefe konu edilmesi, bugün için ise Kurumun etkinliği konusunda Kurum çalışma kültürünün ve teamüllerinin geliştirilmesine odaklanılması daha yerinde görünmektedir.

52 Ökten-Turhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...”, s. 145; Akıncı, 6. Yılında Ombudsmanlığın..., s. 129.

53 RTÜK modelinin Kurumu siyasileştireceği eleştirisi için bkz. Bekir Bozdağ-Hasan Tahsin Fendoğlu, 6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarın Sempozyumu Raporu, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 139.

## 2. İNCELENEMEZLİK/GÖNDERME KARARLARININ KAPSAMI SORUNSALI

### 2.1. Genel Olarak Düzenleme İhtiyacı

Kanun'da (m.17) ve Yönetmelikte (m.19),<sup>54</sup> imza ve adres gibi şekli unsurları eksik, yargı organlarınca karara bağlanmış veya yargılama konusu olan, belli bir konusu bulunmayan, mükerrer yapılan, idari başvuru yolları tüketilmemiş ve kanuni düzenleme talebi gibi yasama yetkisinin alanına giren konulardaki dilekçeler hakkında Kurumun incelenemezlik kararı vereceği belirtilmiştir.

Başvuruların idarenin işleyişiyle ilgili olması gerektiğine dair Kanun'un kapsamı, Yönetmelik düzenlemesiyle (m.4/1-b) geniş yorumlanarak, kamu hizmeti niteliği arz eden özel hukuk tüzel kişilerinin de denetim kapsamına alınması, isabetli bir yaklaşım olmuştur.

Yine kanuni kısıt gereği sırf askeri nitelikte hizmete ilişkin idari işlemler (m.5) Kurumun görev alanının dışındadır. Bu düzenlemenin Anayasanın 74'üncü maddesinin açık lafzı karşısında tartışılması anlamlı ve gerekli görünmektedir.<sup>55</sup>

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, yeni sisteme uyum amaçlı çıkarılan 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 110'uncu maddesi ile Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan, "Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler" bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde Kurumun görev alanına ilişkin -daha önce anayasaya aykırılığı iddia edilebilecek- önemli bir görev kısıtı kaldırılmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda artık Kuruma başvuru yapılabildiği ve Kurumun bu başvuruları incelediği anlaşılmaktadır.<sup>56</sup> Bununla birlikte Cumhurbaşkanının işlemlerine dair belirtilen görev kısıtının Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde varlığını koruduğu görülmektedir. Anayasa'ya ve Kanun'a aykırılığı açık söz konusu düzenlemenin ilk Yönetmelik çalışmasında çıkartılacağı düşünülmektedir.<sup>57</sup>

54 Eleştirisi için bkz. Kağıtçıoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu...", s. 489-90.

55 Öneri için bkz. a.k., s. 494; Anayasa aykırılık iddiası için bkz. Birol Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, 2015, s. 143-145. Askeri nitelikle olmakla birlikte bireylerin hak ve özgürlüklerine ilişkin ihlal durumunda Kurumun denetimine tabi olması önerisi için bkz. Ferhat Yıldırım, *Arabuluculuk ve Ombudsmanlık*, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 220; Anayasa Mahkemesinin anayasaya aykırılık iddiasını uygun bulmadığına dair kararı ve karşı oy için bkz. AYMK (Anayasa Mahkemesi Kararı), E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 25.5.2013, *Resmî Gazete*, Sayı: 28657, Tarih: 25.5.2013.

56 Kamu Denetçisinin açıklaması için bkz. Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 62.

57 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

Kurumun hakkaniyet değerlendirmesi yapabildiği ve kararlarının yargısal kararların bağlayıcılığına engel teşkil etmediği düşünüldüğünde, “yargıya intikal etmekle birlikte henüz yargı kararı konusu olmamış başvurular” için de Kuruma başvuru yolunun açılması, üzerinde düşünülebilir bir kanuni düzenleme önerisi gibi gözükmemektedir.<sup>58</sup> Bununla birlikte, uyumsuzluğun çözümüne ilişkin bir kamu otoritesinin bir görevi yürütüyor olması, yargıya tavsiyede bulunulamayacağına dair Anayasa hükmünün varlığı ve Kurumun mevcut görevlerinin üstlenilmesinde istenilen etkinliğe henüz ulaşamadığı düşünüldüğünde bu hususta güncel bir tartışmayı yürütmenin yerinde olmayacağı da söylenebilir.

## 2.2. Gönderme Kararlarının Kapsamının Geniş Yorumlanması Sorunsalı

İdari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda Kurum, incelenemezlik kararını ‘gönderme kararı’ nitelmesi ile vermektedir. Bu karar türünde Kurum dilekçenin esasına girmeden bir yandan incelenemezlik kararı verirken akabinde başvuruyu ilgili idareye gönderme şeklinde bir edimi yerine getirmektedir.

KDK’nın 2020 Yıllık Raporunda, kamu denetçilerinin sonuçlandırdıkları 19.568 başvurunun %44’üne (8.555’ine) gönderme kararı verdikleri, yine %32’sine (6.348’ine) incelenemezlik kararı verdikleri bilinmektedir.<sup>59</sup> Yani kamu denetçileri başvuruların yaklaşık %76’sının esasına girmeden, usuli incelemeyle

---

Yönetmelik, *Resmî Gazete*, Sayı: 28601 (Mükerrer), Tarih: 28.03.2013

- 58 Öneri için bkz. Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 494. Yasaya aykırılık yaklaşımı için bkz. Zeynep Müftüoğlu Hoş, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması”, *TBB Dergisi*, S. 114, s. 305. Yargıya intikal etmiş başvurularda hakkaniyet incelemesi yapılamamasının soru işareti oluşturduğu yaklaşımı için bkz. Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 158.
- 59 KDK’ya 2018 yılında 17.585, 2019 yılında 20.968 başvuru yapılmıştır. 2020 Yıllık Raporuna göre ise 5 kamu denetçisine yıl içerisinde havale edilen dilekçe sayısı (Y.A.-4.532, F.B.Y-3.613, A.D.-4.452, S.K.-3.657, C.Ö.T-3.147 ve ilk inceleme bürosu-368) 19.769, kamu denetçilerinin sonuçlandırdıkları (karara bağladıkları) toplam dosya sayısı ise (Y.A.-4.964, F.B.-3.490, A.D.-4.307, S.K.-3.539, C.Ö.-3.268) 19.568’dir. Bu yıl daha önceki yıllardan farklı olarak (korona virüs salgını döneminde temel destek kredileri kapsamında yapılan bankacılık işlemlerine ilişkin Başdenetçi tarafından sonuçlandırılan 70.440 başvuru sayısından kaynaklı) dönemsel istisnai bir durum yaşanmış, Başdenetçinin ayrıca sonuçlandırdığı dosya sayısı (72.679) %78.21 artış göstermiştir. Bu dönemsel başvuruların yaklaşık %95’ine (67.281’ine) tavsiye kararı verildiğinden, yıllık tavsiye kararı sayısı da geçmiş yıllarla kıyaslanamayacak şekilde yüksektir. Bu tavsiye kararları düşünüldüğünde 2020 yılındaki tavsiye kararı sayısı ise 847’dir. Ayrıca 704 kısmen tavsiye, 941 ret, 1.808 dostane çözüm kararı verilmiştir. Dosya ve karar sayılarına ilişkin sağlıklı bir istatistiki değerlendirme yapabilmek için birleşik (birkaç) dosya özelliğinden dolayı takibi Başdenetçi nezdinde yapılan bu istisnai halin değerlendirmede kapsam dışı tutulması yerinde görülmüştür. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 63-99.

yetinerek incelenemezlik kararı vermişlerdir. Bu istatistiklerde özellikle “gönderme kararı” oranının yüksekliği dikkati çekmektedir.<sup>60</sup>

Yukarıda, başvuruların Kurum kararlarıyla kısmen de olsa talebinin/beklentisinin karşılanma oranının %20'nin altında kaldığı, gönderme kararları üzerine idarenin verdiği olumlu cevaplar düşüldüğünde, bu oranın %14 civarında olduğu, bunun da asıl olarak başvuruların kabul edilme oranının düşüklüğünden kaynaklandığı belirtilip, incelenemezlik kararlarının analiz edilmesi gerekliliğine işaret edilmiştir.

Kamu Başdenetçisi Malkoç, Dünyadaki diğer ombudsmanlarda olduğu gibi başvuruların kabul edilebilirlik oranının çok düşük olmasının bir sıkıntı olduğunu, ancak çok önce kurulan İsveç, İspanya, Finlandiya gibi ülkelerin ombudsmanlık kurumlarının uygulamalarıyla kıyaslandığından Kurumun kabul etme oranının daha yüksek ve memnuniyet verici olduğunu ve gelişen süreçte oldukça mesafe alındığını belirtmiştir.<sup>61</sup>

Bu kararların çok olmasını başvuruların bilgisizliği ile açıklayıp kurumsal sorumluluğu eğitim faaliyeti ile sınırlamanın yeterli olmadığı düşünülmektedir.<sup>62</sup> İlk derece idare mahkemelerine başvuruda %11,3 nispetinde görülen bu (idari merci tecavüzü) usuli eksikliğin, KDK nezdinde çok daha fazla görülmesi, üzerinde durulması gereken bir konudur.<sup>63</sup>

Kurum adına yapılan bir açıklamada, başvurunun sonuçlandırılmasını geciktirdiği için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının esnetilmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>64</sup> Bu yaklaşımda bir sorunun varlığı kabul edilmekte ancak çözümü kanuni düzenlemeye bırakılmaktadır. Bu kapsamda “İdari başvuru yolları tüketilmeyen başvurular incelenmeyebilir.” şeklinde idari başvuru yollarının tüketilmesini şart olmaktan çıkartan ve Kuruma takdir yetkisi tanıyan bir kanuni düzenleme yapılması önerisi yerinde gözükmektedir.<sup>65</sup> Bununla birlikte sorunun uygulamayla çözülebilecek yönleri de bulunmaktadır.

60 Kabul edilme oranının düşük olduğu ve buna çözüm üretme gerekliliği eleştirisi için bkz. Gülise Gökçe, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 151.

61 Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 125.

62 Abdullah Yılmaz-Duru Şahyar Akdemir, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 33, 40, 46-7.

63 Adalet Bakanlığı istatistiğine göre ilk derece idare mahkemelerince 2020 yılında karara bağlanan 219.329 davanın 24.723'üne (%11,3'üne) “ilk inceleme üzerine dilekçe ve davanın reddi, merciine tevdi” kararı verilmiştir. Bkz. Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, s. 211.

64 *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 308.

65 Öneri için bkz. Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun ...”, s. 365.

İstatistiğin de işaret ettiği üzere, Kurumun uygulamada, idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını geniş yorumladığı, hatta bazen -aşağıdaki örneklerde görüldüğü üzere- idari başvuru yolları tüketilmiş başvurular için de gönderme kararı verdiği bilinmektedir. Bu bağlamda Önder, incelenemezlik kararlarının analiz edilmesi gerektiğini, bu kararlar başvuranların sorunlarının çözülmediğini, Kurumun da yükümlülükten kurtulmuş sayılmayacağını belirterek bu hususta belki bir görev ihmalinin de olabileceğini gündeme getirmiştir.<sup>66</sup>

Kişilerin hak arama kurumlarına taşıdıkları özellikle şikâyet başvurularının, idare nezdindeki girişimlerinin çoğunlukla reddedilmesinin sonucu olduğu bir gerçektir. Başvurucular taleplerini daha çok şifahi yollarla idareye yöneltmekte ve ret cevabını almaktadırlar. İdari başvuruda bulunduğu dair bir belge eklemese de kişinin idare nezdinde girişimde bulunduğu ve olumsuz cevap aldığı, dilekçe içeriklerinden çoğu zaman anlaşılabilir. Bazen de -aşağıda örnek olay 4'teki kıyılarıdaki işgallerin kaldırılması taleplerinde olduğu gibi- idarenin konuya ilişkin olumsuz tutumu ve/veya yetersizliği baştan bilinmektedir. Yani bir hak arama kurumu, önceki deneyimleriyle -idarenin alenileşmiş veya önceden gözlemlenmiş tutumu karşısında- idareye yazılı başvuru yapılsa bile bazı dilekçelere cevap alınmayacağını veya ret cevabı alınacağını öngörebilecek durumdadır.

Ülkemiz pratiğinde bir uyuşmazlığın çözümünde KDK'ya başvuru, yargısal başvuruya göre tali konumda tercih edilen bir yoldur. Kişiler daha çok mahkeme boyutuna taşınmayı gerekli görmedikleri küçük çaplı ihtilaflarını ve hizmet beklentilerini KDK nezdinde takibe konu etmektedirler. İdareye başvuru için gözetilen sürelerin beklenilmesi, çoğu küçük ihtilafta sorunun güncelliğini kaldırmaktadır. Örneğin belediye otobüs hizmetindeki aksamayı, bir sağlık hizmetinden yararlanmayı, eğitim hizmetindeki bir aksaklığı vb. konu edinen başvurularda cevap süresini beklemek, yine gönderme kararı üzerine tekrar 30 günlük başvuru süresini beklemek -aşağıdaki örnek 2'deki olayda görüldüğü üzere- taleplerin güncelliğini anlamsızlaştırabilmektedir.<sup>67</sup>

---

66 Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın...* s. 182.

67 İhtiyari idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekmesi Kuruma başvuru yapılması için sürenin çok uzamasına yol açabildiği eleştirisi için bkz. Sever, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 159.

Yine, kişinin kendi amirine ve kurumuna dair şikâyetinde<sup>68</sup> veya bir esnafın faaliyet bölgesindeki bir yerel idareyi şikâyet etmesinde, idareye başvuru şartını aramanın, bezdiriye (mobbinge) uğrama kaygıları düşünüldüğünde, dilekçe hakkının kullanımını olumsuz etkileyeceği öngörülebilir. Bu kişilerin önce idareye başvuramamalarında meşru menfaatlerinin bulunduğu açıktır. Kurumca kimliğini gizleyerek başvuruda bulunma imkânının gözetildiği bir halde idari başvuru şartının esnetilmesinin gerekliliği hayli hayli kendisini göstermektedir.<sup>69</sup>

Belirtilen durumlarda KDK'ya başvuru için idareye yazılı başvuru şartını geniş yorumlayarak uygulamak dilekçe hakkının özülle örtüşmeyen ve bir hakkı kaybettirici sonuçlar doğurabilir.<sup>70</sup> Özellikle hak aramayı basitleştirme, kolaylaştırma, esnek bir zeminde çözüm arama ve halkın avukatı olma misyonunu hedefleyen Kanun'un reformcu yaklaşımıyla çelişebilir.<sup>71</sup>

Kaldı ki Kanun'un (m.17/4-son cümle) "Kurum, telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir." şeklindeki düzenlemesiyle,<sup>72</sup> Kuruma başvuruların alınmasında kişiler lehine esneklik oluşturulmuştur.<sup>73</sup> Yine Meclise sunulan

68 İdari şikâyet başvurusunda aranan memurun silsile yolu ile başvuru yapması kuralı, siyasi başvuru (ile benzer konumdaki KDK'ya başvuru) için geçerli değildir. Bkz. AYMK E. 1986/15, K.1987/1, K.T. 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987. Aynı yönde değerlendirme için bkz. Servet Armağan, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 46-47; Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...", s. 188.

69 Elkatmış, Ülkemizde idare makamlarının bir karar vermişse başvuru üzerine bunu geri almalarının zor olduğunu belirterek, Kurum tarafından başvurunun idareye gönderilmesi ve altı ay beklenilmesi uygulamasının yerinde olmadığını, hatta bu şekildeki başvuruların/ yönlendirmelerin memur gibi başvuranlar üzerinde bezdiriye dönüştüğünden sakıncalar içerdiğini belirtmiştir. Mehmet Elkatmış, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 256.

70 İdari başvuru şartının Kurumun şikâyet konusu işe müdahil olmasını geciktirdiği ve hak kaybettirici sonuçların ortaya çıktığı görüşü için bkz. Zehra Odyakmaz-Ümit Kaynak, *İdare Hukuku*, Onikilevha Yayınları, 2020, s. 459.

71 Kurumun, halkın avukatı misyonunun olduğu açıklaması için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 310.

72 "Söz konusu düzenlemenin muğlak ve yoruma açık ifadesi karşısında arzu edilen etkinliği ne ölçüde sağlayabileceği ve kişiler için güvence oluşturacağı tartışmalıdır." eleştirisi için bkz. Müftüoğlu Hoş, "Kamu Denetçiliği Kurumu ve...", s. 306.

73 Kanun'un Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında hak aramayı zorlaştıracığı ve Kurumun sorunlara zamanında müdahalesinin gecikeceği iddiasıyla söz konusu şartın konulması eleştirilmiş, Alt Komisyon Başkanı Yahya Akman söz konusu esnekliğe işaret eden "Bunun yanı sıra Avrupa'daki bir kısım örnekleri de resen başvuru imkânı da tanınmış. Bizim sistemimizde resen başvuru yani resen el koyma imkânı tanınmadığı için biz burada bir esneklik olsun diye bu son cümleyi ilave ettik. Burada maksadımız kamu

Kanun Teklifinde idari başvurunun yapılması “zorunluluk” olarak nitelenmişken, Meclis görüşmelerinde bu nitelemenin “gerekliliğe” dönüştürülmesi, söz konusu kısıtın başvuranlar lehine esnetilmesi ve kamu denetçisine bir inisiyatif tanınması hususunda kanun koyucunun iradesini göstermektedir.<sup>74</sup>

Yukarıda belirtilen durumlarda başvuranın idareye başvurduğuna ilişkin beyanını yeterli görmek veya kişiye ulaşıp idare nezdindeki girişimlerinin varlığını teyit ederek süreci ilerletmek daha makul gözükmektedir. Kanun’un yazılı başvuruyu zorunluluk değil de gereklilik olarak gördüğü ve telafisi mümkün olmayan durumları idari başvuru şartı için istisna olarak gözettiği dikkate alındığında, yazılı cevap süresinin beklenilmesinin talebi anlamsızlaştıracağına öngörülebildiği ciddi başvurular için, idari başvuru şartının esnetilmesinin Kanun kapsamında yerinde bir yorum ve uygulama olacağı düşünülmektedir.<sup>75</sup>

Bu kapsamda, Yönetmeliğin 13’üncü maddesinin beşinci fıkrasında ‘idari tutumların’ idari başvuru şartına tabi olmadığı belirtilmesi kanun koyucunun bu iradesine uygun örnek bir yorum ve uygulama olmuştur.

### 2.3. İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesinde Ek Saik ve Kriterlerin Gözetilmesi

Kurum raporlarında (ve paylaşılan dostane çözüme dair örnek kararlarda) idari başvurunun yapılmamış olması gönderme kararlarının temel gerekçesi olarak sunulmaktadır. Bununla birlikte Kurumun kimi kararları, gönderme kararlarının verilmesinde, belirtilen gerekçenin yanında farklı saik ve kriterlerin de olduğuna dair ipuçları sunmaktadır:

#### Örnek Olay 1

Müşteki... Ziraat Bankasının bireysel emeklilik işleminin ve dayanağı yönetmeliğin haksız şart içerdiği iddiasıyla düzeltilmesine ilişkin önce Bankaya sonra düzenleyici kurum olan Hazine Müsteşarlığına resmi e-dilekçe sayfasından başvuruda bulunmuştur. Düzenleyici Kurum talebin karşılanmadığına ilişkin cevabı-

denetçisinin elini bir miktar daha güçlendirmek... zaten tutum davranışla ilgili böyle bir mecburiyet yok. İdari başvuruyla olmadığı için. Orada direkt bir başvuru söz konusu. ...” açıklamasında bulunmuştur. *TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı*, 24. Dönem, 2. YY, Toplantı Tarihi: 24.5.2012 ve 7.6.2012, s. 63-69.

74 a.k., s. 65.

75 Başvuru hakkını zorlaştırdığı için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının Kanun’dan çıkarılması ve yerine kolaylaştırıcı bir düzenleme yapılması, düzenleme yapılmaya kadar da esnek bir uygulamaya gidilmesi yönünde görüş için bkz. Nohutçu, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 247.

nı müştekiye elektronik ortamda göndermiştir. Bu defa müşteki ilgili kurumlardan aldığı cevapları da eklemek suretiyle KDK'ya e-başvuruda bulunmuştur. Kamu Denetçisi “usulüne uygun bir şekilde idari başvuru yollarının tüketilmediği için başvurunun incelenme imkânı bulunmadığını” belirterek gönderme kararı vermiştir.<sup>76</sup>

Müşteki aynı konuya dair TBMM Dilekçe Komisyonu üzerinden yaptığı ta-kipten -Ziraat Bankası nezdindeki bireysel talebine dair- olumlu sonuç almıştır.<sup>77</sup>

### Örnek Olay 2

Müşteki... kış aylarında okul giriş saatlerinin düzenlenmesine dair Valilik nezdindeki (Cimer üzerinden) başvurusuna (13/11/2020'de) olumsuz cevap almış, aldığı cevabı da ekleyerek KDK'ya (17/12/2020'de) e-başvuruda bulunmuştur. Dilekçede Çankaya İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü ve Ankara Valiliği nezdindeki şifahi girişimde bulunduğu bilgisi ile Valiliğin yazılı cevabına dair açıklamaya da yer verilmiştir. Kamu Denetçisi kararında, “...idari başvuru yolu tüketilmeden yapıldığı için başvurunun incelenme imkânı bulunmadığından... Ankara Valiliği-ne gönderilmesine, ... 60 gün içinde cevap verilmediği takdirde yeniden başvuru yapılabilceğine” dair (24/1/2021'de) gönderme kararı vermiştir.<sup>78</sup>

Müşteki 60 günlük sürenin akabinde (idarece kendisine cevap verilmediği için) (26/4/2020'de) tekrar KDK'ya başvurmuştur. Bu defa Kamu Denetçisi, ilk başvuruya konu kış aylarının (2019-2020) geçtiği için güncel menfaat bağının kalmadığı, ikinci yapılan başvurunun -çocuğun üstün yararı gereğince- yeni eğitim dönemine dair kabul edilebileceği, yeni başvuru niteliğinde kabul edilen bu başvuru için ise ayrıca idari başvuru yolları tüketilmediği, başvurunun incelenme imkânı bulunmadığı ve başvurunun Ankara Valiliğine gönderilmesi...” (6/5/2020'de) kararını vermiştir.<sup>79</sup>

Müşteki itiraz mahiyetindeki (16/6/2020'deki) üçüncü başvurusunda, şikâyet konusunun sadece bir eğitim dönemine dair olmadığını, idari başvuruda bulunduğu dair belgelerin dosyada mevcut olduğunu ve usuli şartların yerine getirildiğini belirterek, başvurularının esastan incelenmesini talep etmiştir. Aynı Kamu Denetçisi bu defa “ikinci gönderme kararı üzerine 15/5/2020'de Valilikçe yanıt verilmekle birlikte, idarenin zımni ret süresi dolmadan (son) başvurunun yapıldı-

76 KDK Gönderme Kararı, Şikâyet No: 2015/2949, Karar Tarihi: 11.06.2015.

77 TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 2, D. 26, YY. 1, K.T. 6.1.2016, K.N. 508.

78 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2019/22330, Karar Tarihi: 24.01.2020.

79 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/7175, Karar Tarihi: 06.05.2020.

ğı, Ankara Valiliği ve İl Müdürlüğü tarafından henüz 2020 – 2021 çalışma takviminin belirlenmediği... hâlihazırda uyuşmazlığa konu edilebilecek ve Kamu Denetçiliği Kurumunca esasa ilişkin inceleme yapılabilecek bir idari işlem/eylem/tutum ve/veya davranıştan bahsedilemeyeceği, dolayısıyla başvuranın hukuken ileri sürülebilecek güncel bir menfaatinin oluşmadığını değerlendirmiş ve başvurunun bu aşamada incelenemeyeceğine” karar vermiştir.<sup>80</sup>

Müşteki bu kararın üzerine talebiyle ilgili başkaca bir takipte bulunmamıştır.

### *Örnek Olay 3*

Müşteki... Kocatepe camiinde pandemi koşullarında havalandırma yapılarak sağlıklı ibadet ortamının sağlanmasına dair başvurusunu (CİMER üzerinden 8/9/2021 tarihinde) Diyanet İşleri Başkanlığına yöneltmiş, 30 gün içinde cevap verilmemesi üzerine KDK’ya -CİMER başvurusu evrakını da eklemek suretiyle (28/10/2021 tarihli) e-başvuruda bulunmuştur.

Kamu denetçisi, başvurucunun... ilgili idareye başvurduğuna dair güncel antetli bilgi ve belge bulunmadığı ve dosyada esas incelemesi yapılmasına imkan verecek kadar bilgi mevcut olmadığı için... idari başvuru yolları tüketilmesi kapsamında değerlendirilemeyeceği, bu aşamada şikâyete konu cami kapı ve pencerelerinin açık tutulması talebinin dostane çözüm usulü de dikkate alınacak şekilde incelenmesi ve talebin değerlendirilmesini teminen başvurunun ilgili idareye gönderilmesi gerektiği... idari başvuru yolu tüketilmeden yapıldığı anlaşılan başvurunun bu aşamada KDK’ca incelenme imkânı bulunmadığından Diyanet İşleri Başkanlığına gönderilmesine, karar vermiştir.<sup>81</sup> Karar üzere Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından başvurana, Müftülüğe başvurulması gerektiği gerekçesiyle talep hakkında bir işlem yapılmadığı yanıtı verilmiştir.

### *Örnek Olay 4*

Müşteki, Demre İlçesindeki... plaja girişteki engellerin kaldırılması ve işgalin giderilmesi konulu dilekçesini önce CİMER üzerinden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına göndermiş, 30 gün içinde cevap gelmeyince bu defa KDK’ya -CİMER üzerinden başvuru yapıldığına ve cevap verilmediğine dair belgeyi de ekleyerek- başvurmuştur. Kamu Denetçisi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne ve Büyükşehir Belediye Başkanlığına başvuru yapıldığına ilişkin imza ve tarih bilgilerini içeren, güncel antetli bilgi ve belge bulunmadığı gerekçesiyle dilekçeyi esastan incelemeye almayarak gönderme kararı vermiştir.<sup>82</sup>

80 KDK İncelenemezlik Kararı, Başvuru No: 2020/71339, Karar Tarihi: 02.07.2020.

81 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/16261, Karar Tarihi: 16.11.2021.

82 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/19697, Karar Tarihi: 17.12.2021.

Bu Karar çerçevesinde talebine dair olumlu bir cevap alamayan başvuran, süresi içerisinde tekrar başvuruda bulunmuştur. Bu defa Kurum ilgili Belediyenin sadece yaya yolunun önündeki engellerin kaldırıldığı (imarda tanımlanmadığı için taşıt yolunun açılmasına dair bir işlem yapılmadığı) yönündeki cevabını esas alarak -talebin karşılandığı değerlendirilmesiyle- dostane çözüm kararı vermiştir.<sup>83</sup> Başvuran itiraz mahiyetindeki son başvurusuyla, yaya ve trafik yolunun açılmadığını, asfalt yolun sadece otel önü kısmının kesilmiş olduğunu belirterek gerekli araştırma ve değerlendirmenin yapılmasını tekrar talep etmiştir.<sup>84</sup>

Aynı kişinin farklı tarihlerdeki başvurularına dair 4 olayda da başvuran, daha önce idari başvuruda bulunduğu dair belge sunmasına rağmen kamu denetçilerince gönderme kararı verilmiştir.<sup>85</sup> İkinci ve üçüncü olayda gönderme sürelerinin beklenilmesinin talebin güncelliğinin kaybolmasına neden olacak etki doğurduğu söylenebilir. Üçüncü olayda görüldüğü gibi Kurumun gönderme kararında idareye yeni bir fırsat sunma amacıyla hareket ettiği anlaşılmaktadır. Yine üçüncü olayda Kurumun, dosyanın esastan incelemesi için eksik bulunduğu gerekli bilgileri, yetkilerini kullanarak temin etmek yerine başvurudan istemeyi tercih ettiği görülmektedir. Dördüncü olayda ise ülkemizde yaygın gözlemlenen bir sorunda idarenin konuya ilişkin olumsuz tutumu ve / veya yetersizliği baştan öngörülebilir. <sup>86</sup> Yine bu olayda Kurum şikâyet edilen idarenin salt bildirimle yetinecek olguların aydınlatılmasına dair ayrıca bir araştırma yapmamıştır.

Söz konusu kararlarda kamu denetçilerinin, başvuruların incelenmesinde seçici tutum sergiledikleri, idarenin antersiz kağıtta ve / veya elektronik ortamda sunmayı tercih ettiği cevapları, başvuruların kabulü için yeterli görmeme meylinin olduğu söylenebilir. Elektronik ortamda başvuru kabul edebilen ve kararlarını paylaşabilen, elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılması bir çalışma ilkesi olan KDK'nın, idarenin cevabını elektronik ortamda vermesini yetersiz görmesi, bir çelişki oluşturmaktadır. Yine idarenin cevap verme yükümlülüğündeki bir yetersizliğinin, başvuranın sorumluluğu olarak kabul edilmesinin yanlış olacağı değerlendirilmektedir.

83 KDK Dostane Çözüm Kararı, Başvuru No: 2022/3285, Karar Tarihi: 01.04.2022.

84 20.08.2022 tarihli 2022/11955 Numaralı Başvuru.

85 Söz konusu kişi KDK nezdinde 4 başvuru yapmış olup 4'ü de neticelenmiştir.

86 Dilekçe Komisyonunca kıyılardaki haksız kullanımların incelenmesi için hazırlatılan İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının raporunda; "...Kıyı Kanunu'nu fiilen uygulanamamakta, pozitif statü hakkı olan kıyıda faydalanma hakkı vatandaşlara kullanılamamaktadır... Vatandaşlar tarafından yapılan CİMER başvuruları sonucu etkili işlemler tesis edilmemektedir. Kıyı Kanunu'nun 15'inci maddesi ile verilen yetkiyi kullanmak için vali ve kaymakamlar olağanüstü gayret göstermekte ancak sonuç elde edememektedirler." denilerek, idarenin çözüm üretmediği belirtilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8520.

Yukarıda örneklerde görüldüğü üzere, uygulamadaki önemli bir husus da KDK'nın kimi başvurularda idari başvuru şartı karşılanmasına rağmen, (elektronik ortamda alınan cevabın yetersizliği, idarenin cevabının muğlak olduğu, dilekçenin bir kez de KDK tarafından gönderildiğinde idareden daha nitelikli cevap alınacağı, idarenin işlemini gözden geçirmesine tekrar fırsat sunarak daha hızlı yol alınacağı, dostane çözüme fırsat tanınacağı vb.<sup>87</sup>) Kanun'da belirtilmeyen -ve bir hakkın önünü kesen- saik ve amaçlarla gönderme kararı verebilmesidir.<sup>88</sup>

## 2.4. Menfaat Bağı Kriterinin Aranması

Kanun'da açıkça belirtilmemekle birlikte, Yönetmelik (m.7, 19) düzenlemeyle incelenbilirlik kriterleri arasında menfaat ihlalinin varlığı da bir şart olarak düzenlenmiştir. Kurumun -yukarıda örnek ikinci olayda görüldüğü gibi- yargı içtihatlarını esas alarak genişletici bir yorumla menfaat ihlalinin “meşru, kişisel ve güncel” olmasını da gözettiği anlaşılmaktadır.<sup>89</sup>

Anayasa'da siyasi başvuru hakkı kapsamında, kişilere, “kendilerinin dışında kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri de yöneltebilecekleri” bir hak olarak belirtilmiş (m.74/1); bunun yanında bu hak kapsamındaki dilekçelerden ancak “kendileriyle ilgili olanlarına ilişkin (başvuru yapılan) muhatabına cevap verme yükümlülüğü” (m. 74/2) getirilmiştir.<sup>90</sup> Uygulama kanunu olan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının

---

87 KDK Yıllık Raporunda “... gönderme kararlarının idareyi... tekrar düşünmeye yönelterek bir anlamda ihtilafın idare tarafından giderilmesine zemin hazırladığı görülmektedir... Bu yönleriyle adalete hızlı erişimi sağlayan... söz konusu karar türleri...” denilmiştir. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 105.

88 KDK'ca tavsiye ve red kararları web sayfasında yayımlanmakta, incelenemezlik ve gönderme kararları içerikleri ile idarelerin cevapları üçüncü kişilere açık yayımlanmamaktadır. Yine gönderme kararlarının ne oranda daha önce idari başvuru yapılmış başvurulara ilişkin verildiğine dair bir istatistiki veriye ulaşılamamıştır. Kurum arşivinde örneklem dosyalar üzerinden incelenemezlik kararına konu dosyaları inceleme girişimimiz ise Kurumca kabul görmemiştir. Dolayısıyla söz konusu tespite, şifahi sohbetler ve ulaşılabilen bazı kişisel dosyalar üzerinden ulaşılmıştır.

89 Kurumun kararlarında menfaat ihlalinin nasıl açıklanması gerektiğini şöyle açıklamıştır: “Menfaatin meşru olması, idari işlem veya eylemin pozitif hukuk kurallarına (yasa, tüzük, yönetmelik vb.) ve hukukun genel ilkelerine uygun olmasını; menfaatin kişisel olması, tesis edilen veya tesis edilmesi talep edilen idari işlem ya da eylemin kişi üzerinde etki doğuracak olmasını ve idarenin işlemi/eylemi/tutum ve/veya davranışı ile kişi arasında kurulan ciddi ve makul bağı; menfaatin güncel olması ise, ciddi ve makul menfaat ilgisinin hâlihazırda devam etmesini ifade etmektedir.” KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/71339 Karar Tarihi: 02.07.2020.

90 Ayrıntılı değerlendirme ile “siyasi başvuru” ve “siyasi bir hak” nitelemesi için bkz. Aktaş, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...”, s. 172-713; AYMK E. 1986/15, K. 1987/1, K.T., 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987; Ali Fuat Başgil,

Kullanılmasına Dair Kanun'da ise bir ayrıma gidilmeksizin, kamu ile ilgili başvurulara da cevap verileceği belirtilmiştir. Bu itibarla, kişilerin kendileriyle ilgili olmadığı için menfaatlerini ihlal etmeyen ancak kamu ile ilgili bir yanlışlığı veya öneriyi sunabilmeleri, başvuru hakkının varlığında gözetilen bir husustur. Yine ne Anayasa'da ne de Kanun'da KDK'ya başvuruda başvuran açısından menfaat bağı aranmasına dair bir kısıt düzenlenmemiştir. Dolayısıyla başvuruda menfaat ihlalinin varlığını şart koşan Yönetmelik hükmünün (m.7, 19) anayasal/kanuni çerçeveye aykırılığı ileri sürülebilir.<sup>91</sup>

Bunun yanında, başvurunun; insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları gibi kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartının aranmayacağı Yönetmelik'te açıkça belirtilmiştir. (m.7) Bu istisna ile yukarıda belirtilen zorlamanın telafi edilmeye çalışıldığı ve bu şekilde anayasal kapsamın içinde kalınmaya çalışıldığı söylenebilir.

Hukuka aykırı bir işlemin kişi ile menfaat ilişkisi kurulmaması nedeniyle inceleme dışı bırakılması, bu işlemlerin kalıcılık kazanmasına sebebiyet verebilir. Böyle bir durum Kurumun temel işlevinin eksik yerine getirmesi anlamına gelecektir. İdarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenmemesinden doğan sakıncalar, herkese şikâyet başvurusunda bulunma hakkı tanınmasının yaratacağı sıkıntılardan daha önemlidir.<sup>92</sup>

Resen inceleyebilme talebini gündeme getiren<sup>93</sup> ve TBMM adına (siyasi) denetim işlevi üstlendiği söylenebilen bir Kurum için menfaat ihlali oluşmamış -ve belirtilen istisnanın dışında kalan- başvurular için en azından "takdirence inceleme" usulünün varlığının gözetilmesi anayasal kapsam dâhilinde daha savunulabilir gözükmektedir.<sup>94</sup> Bu şekilde güncel ve kişisel menfaat ihlali içermeyen kimi ciddi başvuruların içeriklerinin de denetçilerce değerlendirilmesinin ve önemine göre takibe konu edilmesinin yolu açılmış olacaktır.

---

*Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s. 2, 7; Armağan, *Dilekçe Hakkı ve...*, s. 46-7.

91 Öneri için bkz. Kağıtçıoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu...", s. 497.

92 Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 147-50.

93 *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 85.

94 TBMM adına denetim görevi yürütüldüğüne dair Kurum açıklaması için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*s. 13, 262; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 467; Kurumun, siyasi başvuru hakkının bir yansıması olarak görev üstlendiği yaklaşımı için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...", s. 191-3.

## 2.5. İncelenemezlik Kararlarının Çokluğunun Dilekçe Hakkı Üzerinde Taşındığı Riskler

KDK yıllıklarında gönderme kararı alanların ne kadarının tekrar Kuruma başvuru yaptığına ilişkin bir istatistiğe rastlanılmamıştır. Bununla birlikte gönderme kararı üzerine çözüme kavuşan dosya sayısı, 2018’de 582, 2019’da 1100 ve 2020’de ise 1059 olarak açıklanmıştır. Gönderme kararı sayısının 2018’de 4812, 2019’da 8112, 2020’de 8555 olduğu düşünüldüğünde bu karar üzerine uyuşmazlığın sonlanması oranı ve/veya başvuranın olumlu cevap alma oranı %13 civarındadır.<sup>95</sup>

Her ne kadar dilekçenin ilgili idareye gönderilmesini içeren gönderme (incelenemezlik) kararlarında, idarenin vereceği cevap yetersiz bulunursa KDK’ya tekrar başvuruda bulunabileceği belirtilse de, çoğu başvuru bu kararı, girişiminin artık sonuçsuz kaldığı şeklinde yorumlamakta, yığınla düşerek süreci takip edememekte ve bazen de hak arama azmini kaybetmektedir. Neticede bir hakkın gereği olarak KDK’nın inceleme işlevinde kayıplar yaşanmaktadır.<sup>96</sup>

KDK’nın kategorileri (yani denetçileri) arasındaki karar verme türü oranlarındaki önemli farklılıklar, yine yıllara göre bu oranlardaki dalgalanmalar, başta dilekçelerin kabul edilmesi olmak üzere içtihatların ve ortak aklın geliştirilmesinde birlikteliğin sağlanmadığını göstermektedir.<sup>97</sup> Örneğin; Kurumun 2018 yılında dilekçeler hakkında verdiği kararların %31’i gönderme kararı iken bu oran 2019 yılında %41 olmuştur. 2020 yılında Kamu Denetçisi Fatma Benli tarafından incelenen başvuruların %26’sı hakkında gönderme kararı verilmişken, C. Özlem Tunçak tarafından %61 oranında gönderme kararı verilmiştir. Yine, Kamu Denetçisi C. Özlem Tunçak tarafından 2019 yılında gönderme kararı verilme oranı %46 iken bu oran 2020 yılında %61 olmuştur.<sup>98</sup> Bu farklılık aynı zamanda, kamu denetçilerince dilekçelerin kabul edilmesinde bir takdir alanının varlığına da işaret etmektedir.

---

95 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 96.

96 İncelenemezlik kararlarının çokluğunun Kurumun arabuluculuk, adaletin tesis edilmesi, içtihat oluşturma gibi görevlerini yerine getirmesini zorlaştırdığı açıklaması için bkz. Yılmaz-Akdemir, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin...”, s. 46-7. Bilgi edinme talebine KDK tarafından verilen cevapta, gönderme kararı alanların ne kadarının Kuruma tekrar başvuru yaptığına ilişkin bir istatistik verisinin henüz üretilmediği belirtilmiştir. KDK’nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı; Kurum nezdindeki tarafımızca yapılan görüşmede verilen şifahi bilgilendirmeden ve kişisel gözlemlerden tekrar başvuru oranının oldukça düşük olduğu (%20’nin biraz üzerinde olabileceği) tahmin edilmektedir.

97 a.k., s. 41-3.

98 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 81-82; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 104-7.

KDK'ya başvurunun bir hak olması ve bunların incelenmesinin kanuni görev olması karşısında, kamu denetçilerinin idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını katı yorumlamamaları, Kanun'da gözetilmeyen saik ve gerekçelerle gönderme kararı vermemeleri, bu tür dosyaların esasına girip gerekli değerlendirmeyi yapmaları önem arz etmektedir.

Hak arama kurumlarının ve adli makamların görev alanının ve etkinliğinin başvuruların gelmesiyle paralel olduğu bir gerçektir. Bu kurumlara başvuruların gelmemesi veya gündemlerinden çıkması, kurumların görev alanlarının sınırlandırılmasıyla eş değer sonuç doğuracaktır. Kanun koyucunun Kurumun görev alanının genişliği hususunda gözettiği hassasiyetinin, KDK'nın dilekçelerin kabulündeki uygulamasıyla karşılık bulmadığı, Kurumun bir ölçüde kendi görev alanını sınırladığı söylenebilir.

### 3. KDK KARARLARININ YARGI ORGANI NEZDİNDE İPTALİ İSTENEBİLİR Mİ?

#### 3.1. Yargı Organının Yaklaşımı Üzerine Bir Tartışma

Kurumun kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu ve idare adına alınan icrai işlem niteliği taşımadığı düşünüldüğünde, red ve/veya tavsiye kararlarına karşı dava açıp sonuç alınması mümkün gözükmemektedir.<sup>99</sup>

Kurumun esasa ilişkin kararları için yapılabilen bu değerlendirme “incelenemezlik kararları” için tartışmaya daha açık özellik arz etmektedir. Konuya ilişkin Danıştay 10. Dairesinin bir kararı dikkat çekmiştir:

“...her ne kadar davalı idarece, davacının şikâyetine konu talebi hakkında devam eden bir yargılama olmadığı halde, talep hakkında devam eden yargılama olduğu gerekçesiyle incelenemezlik kararı verilmiş ise de; Kamu Denetçiliği Kurumu'na 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 icraî bir vasfı da bulunmadığı dikkate alındığında, İdare Mahkemesince verilen (davanın incelenmeksizin reddi yolundaki) kararda hukuki isabetsizlik bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.”<sup>100</sup>

99 Aynı yönde görüş için bkz. Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 100; Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498. Tavsiye kararları için dava açılmaz görüşü için bkz. Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 136.

100 DK (Danıştay Kararı) (10. Dairesi), E. 2014/843, K. 2016/222, K.T. 18.01.2016. Benzer

Söz konusu karara ilişkin karşı oy gerekçesi ise şu şekildedir:

“Anayasa’nın... 74’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, herkesin... kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu; dördüncü fıkrasında ise, KDK’nın idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği kurala bağlanmıştır.

KDK tarafından, yapılan başvurular üzerine verilen kararların tavsiye niteliğinde olduğu, ayrıca bir yaptırım gücü olmadığı, dolayısıyla bu kararların iptal davasına konu olamayacağı açık olmakla birlikte, dava konusu uyuşmazlıkta olduğu gibi başvuruların esasına girilmeden bazı usulî gerekçelerle incelenemezlik kararı verilmiş ise, bu kararların iptali istemiyle açılan davaların esasına girilerek, başvurunun gerekli şartları taşıyıp taşımadığı açısından değerlendirilmesi ve buna göre bir karar verilmesi gerekmektedir. Aksi durum, Anayasa ile tanınan kamu denetçisine başvurma hakkının, dolayısıyla hak arama hürriyetinin hukuka uygun olmayan nedenlerle engellenmesi sonucunu meydana getirmektedir.”<sup>101</sup>

Danıştay 2. Dairesi; menfaat bağı olmadığı gerekçesiyle verilen bir incelenemezlik kararı sebebiyle kamu denetçisi hakkında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna (KGEK) yapılan başvuru üzerine Etik Kurulunun verdiği incelenemezlik kararının iptali için açılan davada, (davalı) idarenin “kamu denetçisinin kararlarına karşı itiraz, şikâyet vb. yol öngörülmediği” şeklindeki açıklamasını uygun görmeyerek, Etik Kurulunun kamu denetçisinin eylemini incelememe işleminin iptali yönündeki mahkeme kararını onaylamıştır.<sup>102</sup>

KDK’nın dolaylı olarak tarafı olduğu bu karar, Etik Kurulu işlemlerinin de tavsiye nitelikli olduğu düşünüldüğünde,<sup>103</sup> yukarıda belirtilen Danıştay 10. Dairesi kararından farklı bir bakış açısını yansıtmıştır. AYM’nin bir kararı<sup>104</sup> ile Da-

yönde DK (10. Dairesi), E. 2014/842, K. 2016/223 K.T. 18.01.2016.

101 a.k.

102 DK (2. Dairesi), E. 2016/15981, K. 2019/2083, K.T. 16.04.2019.

103 Dikkat çekici bir husus da, yargısal başvuru yolunun varlığını zımnen kabul eden “Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir...” şeklindeki Kanun’un 5’inci maddesinin üçüncü fıkrası Anayasa Mahkemesinin kararıyla iptal edilmiş; bununla birlikte, Etik Kurulu kararlarına karşı idari dava yolunun açık olduğunun Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39’uncu maddesinde belirtilmiş olmasıdır.

104 “(Danıştay 5. Dairesi) kararında ... tespit niteliğindeki Kurul kararlarının idari davaya konu olabilecek icrai işlem niteliğini taşıyamaması... ileri sürülmüştür.” “...İdare hukukunda ilgilinin hukuki menfaatini etkileyenler hariç olmak üzere hiçbir hukuki etkiye sahip olmayan tespit edici işlemlere karşı dava açılmayacağı kabul edilmektedir. Etik Kurul’un tespit niteliğindeki kararlarının, insan onuru ve kişilik hakkı üzerindeki etkisi ve Yasa’nın iptali istenilen 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesindeki “Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.” hükmü, birlikte değerlendirildiğinde Etik Kurul kararlarının yargı

nıstay'ın istikrarlı içtihatlarına göre birer tespit ve tavsiye kararı niteliğinde olan KGEK'nin kararları, 'insan onuru ve kişilik hakkı üzerindeki etkisi' dikkate alınarak yargı denetimine tabidir. Burada üst yargı organlarının, yargılama makamlarının davayı kabuldeki klasik yaklaşımın ötesine geçerek, tavsiye niteliği arz etse bile kişinin üzerindeki olumsuz etkiyi yani kişinin manevi varlığı üzerindeki etkiyi de icrâlik kapsamında değerlendirdiği görülmektedir.

Yargı makamlarının KGEK kararları için bu yaklaşımının benzer mahiyette görev üstlenen KDK kararları için de emsal alınabilmesi tartışılmaya değer gözükmektedir.

Bir kere KDK da -genel görevli- olarak KGEK gibi iyi yönetim anlayışı içinde etik ilkeleri de gözeterek karar verebilmektedir. Burada KGEK'nın kararlarında, esas olarak kişinin davranışlarının değerlendirildiği ve kişiye yönelik karar verildiği, dolayısıyla verilen kararın etkisinin doğrudan kişi üzerinde olduğu, bu yönüyle KDK kararlarından farklılık arz ettiği söylenebilir. KDK kararlarında, idari işleyişte kusur veya etik ihlal, kamu personelinin bir davranışından ve/veya tutumundan kaynaklansa bile idareye yönelik bir öneri ya da bir edim yer almaktadır. Bununla birlikte -bezdiri yapan bir amirden<sup>105</sup> veya işkence yapan bir memurdan şikâyetinde olduğu gibi- özellikle idari kusurun veya etik ihlalin memurun tutum ve davranışından kaynaklandığı durumlarda KDK'nın yapacağı aleyhe tespit ve değerlendirmenin doğrudan idarenin üzerinde, dolaylı olarak da kamu görevlisinin manevi şahsiyeti üzerinde etki bırakacağı da açıktır.

Bu yaklaşımdan yola çıkarak KDK'ya yaptığı başvurusuna ret kararı alan veya bu karardan tatmin olmayan başvuranın, uyuşmazlığın esas konusunu oluşturan işlemin iptalini istemek varken kamu denetçisinin kararına karşı dava açması anlamlı değildir. Tabii işlemin hukukiliğinin değerlendirilmesi bakımından yapılabilecek bu tespitin -sadece KDK'nın görev alanında olduğu için- işlemin yerindeliğinin (ve etikliğinin) değerlendirilmesi bakımından farklılaşacağı söylenebilir. Yine başvuru idari yargıda dava konusu olamayacak bir tutum ve davranış ile ilgili ise kamu denetçisi kararının yargılama konusu yapılmasında kişinin menfaatinin olacağı söylenebilir.

Başvuran açısından söylenebilecek bu çıkarımı, KDK tarafından aleyhine tavsiye kararı verilen idare ve kamu görevlisi hakkında da ileri sürmek kolay değildir. Tavsiye kararındaki değerlendirmeden manevi şahsiyeti veya kurumsal kimliği olumsuz etkilenen idare veya kamu görevlisinin mahkemeye giderek aklanması anlaşılabilir gözükmektedir. Bununla birlikte karşıt bir görüş olarak "idare aleyhi-

---

denetimine tabi olduğunda kuşku bulunmamaktadır." AYMK, E. 2007/98, K. 2010/33, K.T. 4.2.2010, *Resmî Gazete*, Sayı: 27585, Tarih: 18.5.2010.

105 Örnek karar için bkz. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 361- 362.

ne alınan karar tavsiyedir, idare bunu uygulamasına konu etmeyebilir, olası etkiyi göğüsleyebilecek güce sahiptir; dolayısıyla idare için bir menfaat ihlali yoktur.” denilerek idare adına dava açma menfaatinin bulunmadığı da ileri sürülebilir.<sup>106</sup>

Diğer bir husus olarak ifade edelim ki, mahkemede bir idari işlemin iptal edilmesi için tek başına ‘KDK’nın tavsiye kararına’ dayanmak yeterli görülmeyebilir. Çünkü tavsiye kararları bir davanın lehe sonuçlanması için kesin delil niteliğinde değildir. Tabii mahkemenin, KDK kararlarındaki tavsiyeyi ve olguları takdiri bir delil olarak başka delillerle birlikte değerlendirmesine esas yapması her zaman mümkündür.

### 3.2. İncelenemezlik Kararlarının Yargısal Denetimi

Kurumun ‘esasa ilişkin kararları kapsamında’ yaptığımız bu analiz, ‘incelenemezlik kararları’ için farklılık arz etmektedir.

KDK’ya başvuru anayasal bir hak olup bu hakkın kullanılması, başvuruyu inceleme görev ve sorumluluğunu Kuruma vermektedir. Yasada belirtilen şartlara uygun yapılan bir başvurunun incelenemezlik kararına konu edilmesi, söz konusu hakkın akim bırakılması ve kanuni bir görevin ihmali anlamına da gelebilecektir. Kanun kamu denetçisine usulüne uygun yapılmış bir başvuruyu inceleme hususunda bir takdir alanı bırakmamıştır. Söz konusu hakkın kullanılmasıyla, bir talebe ilişkin sadece karar almak değil, konunun araştırılması ve incelenmesi süreçlerinden, yani bir kamu (denetimi) hizmetinden yararlanılması da gözetilmiştir. Şartları oluşmadan verilen bir incelenemezlik kararı, bir hakkın engellenmesi, söz konusu denetim sürecinin başlatılmaması ve hizmetin sunulmaması bakımından ‘kesin ve icrai’ özellik taşımaktadır.<sup>107</sup> Aksi halde Kurumun tercihine göre başvurunun kabulü ve hizmetten yararlanılması söz konusu olacaktır ki bu Kanun’da gözetilmeyen sonuçlar doğurur.

KDK’ya başvuru hakkının, TBMM’ye ve idareye başvuru hakkından ‘bağımsız bir hak olması’ hasebiyle diğer hak arama yollarının açık olduğundan bahisle bu hakkın gereklerinin ihmal edilebileceği anlamında bir değerlendirme de isabetli değildir.

Yine Kurumun kararlarına yasama işlemi veya yargısal işlem niteliği atfedip yargısal bağımsızlığa tabi tutmak da mümkün değildir. Kurumun yasamaya bağlı ve/veya yasama adına görev yürütmesi, işlemlerinin idari nitelik taşımayacağı anlamına gelmez.<sup>108</sup> Örneğin TBMM adına görev yapan Sayıştay’ın kimi kararları

106 Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 159.

107 Benzer yönde değerlendirme için bkz. a.k., s. 135-138; Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498.

108 Kurum kararlarının idari nitelikte olduğu yaklaşımı için bkz. Kemal Gözler-Gürsel

idari iken kimi kararları da yargısal niteliktedir.<sup>109</sup> Dolayısıyla idari işlem niteliği arz eden incelenemezlik kararlarına karşı TBMM'ye (Ay. 74/1) veya yargıya başvuru hakkını kullanmak anayasal güvence altında birer yoldur.

Diğer yandan, kamu denetçisine hiçbir makam ve merciin görevleriyle ilgili tavsiye ve talimatta bulunamayacağına dair Kanun hükmünün (6328/m. 12), -bireysel başvuru yapılması durumunda- yargı ve yasama organına karşı da ileri sürülmesi mümkün değildir. Çünkü KDK kararına karşı başvuru yapılması durumunda TBMM ve mahkemeler anayasal bir görev yürütmektedir. Kurumun faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesini düzenleyen 22'nci madde hükmü de dikkate alındığında Kanun'un sistematik yorumunun bu yaklaşımı desteklediği söylenebilir. Avrupa Ombudsmanının da belirttiği gibi kanunda, Meclisin Kurumun faaliyetlerini denetlemesi, değerlendirmesi, tavsiye ve öneride bulunması esastır.<sup>110</sup> Belki söz konusu kuralı (m. 12) Kurumun karara bağlamadığı henüz değerlendirme aşamasındaki başvurular için gözetmek gerekir ki; bir davanın veya TBMM'ye başvurunun konusu olan başvurular Kurumun nihai kararlarına ilişkin olduğundan bu kapsamda değerlendirilemez.

Bu çerçevede belirtilen Kanun hükmünün (m. 12) başta yürütme makamları olmak üzere sendikalar gibi merciler ile basın organları gibi baskı odaklarına yönelik olduğu ve Kurumun henüz kararını vermediği aşama için geçerli olduğu söylenebilir.

Belirtilen nedenlerden dolayı olmalıdır ki yukarıda belirtilen KDK kararlarına karşı açılan davalarda da ne taraflar ne de mahkeme değerlendirmelerini bu yönde bir gerekçeye dayandırmamıştır.

Bugün için kamu denetçilerini bireysel başvuruların incelenmesine teşvik edecek, zorlayacak etkili bir takip mekanizması görülmemektedir. Bu durum Kurumu ataletle sürükleyebileceği gibi kimi baskı çevrelerinin telkin ve yönlendirmelerine karşı gündemini serbestçe oluşturabilmesi (başvuruları gündemine alıp,

---

Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, 2018, s. 743. KDK'nın TBMM adına siyasi denetimin bir parçası olarak faaliyet gösterdiği yaklaşımı için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesi...", s. 191-196. Kurumun Parlamento adına görev yürüttüğüne dair açıklama için bkz. Saadettin Kalkan, 6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 262.

109 Sayıştay'ın, TBMM adına yaptığı, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları denetleme görevi, idari nitelikte olup, yasama işlemi niteliği taşımaz. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ise Sayıştay'ın yargısal görevidir. Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, 9. Baskı, 2004, s. 383-5.

110 Zehra Odyakmaz-Oğuzhan Güzel, "Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri Hakkında Disiplin Soruşturması Açılması Usulü", *TBB Dergisi*, S.113, s. 158. Makalede ayrıca ombudsmanla Meclis arasındaki güçlü diyalogun Avrupa'da çok yaygın olduğu ve Kurumun faaliyetlerini destekleyici etki oluşturduğu tespiti de belirtilmiştir. a.k., s. 158.

inceleyebilmesi) hususunda önemli bir destekten yoksun bırakabilir. Dolayısıyla incelenemezlik kararlarına karşı yargı yolunun açıklığı hususunda tereddütleri gideren bir kanuni düzenleme, en başta Kurum için önemli bir kazanım olacaktır.<sup>111</sup>

#### 4. KDK KARARLARININ TBMM'YE BAŞVURU ÜZERİNE İNCELENMESİ

Yukarıda belirtildiği üzere Kurum kararları idari nitelikte olup TBMM'ye (siyasi-teşrii-yasama) başvurunun konusunu oluşturabilmektedir. Bu aynı zamanda Kurumun Meclise bağlı olmasının ve kuruluşunda Meclisin bu alandaki görevlerini üstlenmesi amacının ön planda olmasının bir gereğidir. İlgili kanun hükümlerine ve Meclis görüşmelerine bakıldığında, kanun koyucunun, Meclise dayanarak ve ondan alacağı güçle bu Kurumun etkinliğinin artırılmasını ve Meclisin dilekçeler üzerindeki görevinin bir ihtisas kurumu aracılığıyla yürütülmesini arzuladığı belirtilebilir.<sup>112</sup>

Bu anayasal ilişkiden dolayı KDK; -Kanun'un 22'nci maddesine göre yıllık raporlarının görüşülmesi kapsamında- kimi uygulanmayan kararlarını TBMM'ye taşımakta ve bu dosyalar/kararlar Karma Komisyonunda görüşülmektedir. Teamülle oluşan bu uygulamada Komisyon, KDK'ca gündemine taşınan başvuruların önce değerlendirmesini yapmakta ve akabinde ilgili idarelerin neden KDK kararlarını uygulamadığının takibini ve sorgulamasını yapmaktadır.<sup>113</sup>

Komisyonun söz konusu teamülünün, KDK'nın incelenemezlik kararlarını kapsamadığı anlaşılmaktadır. Yani genel istatistikler üzerinden yapılan değerlendirmelerin dışında, Karma Komisyonun, KDK'nın incelenemezlik kararlarının yerindeliğini dosyalar üzerinden değerlendiren bir teamülü henüz gelişmemiştir.

Diğer yandan KDK'nın kimi kararlarına dair bireysel şikâyet başvurularının TBMM'ye (Dilekçe Komisyonuna veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna) yapıldığı da görülmektedir. Söz konusu başvurular KDK'nın gerekli incelemeyi yapmadığı, doğru kararı vermediği konusunda olabildiği<sup>114</sup> gibi KDK'nın kararı-

111 Kurumun incelenemezlik kararına karşı olası yargıya başvurunun, Kuruma başvuru üzerine dava açma süresinin durmasına etkisi, kanuni düzenleme boyutunda ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konudur.

112 Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde...", s.196.

113 TBMM ile KDK arasında ilişki ve işbölümünün yapılabiliğine ve Kurum raporlarının TBMM'de görüşülmesine dair bkz. a.k., s. 191-202.

114 2021 yılında, kamu denetçisinin verdiği karara itiraz mahiyetinde Dilekçe Komisyonuna yapılan şikâyet başvurusuna Komisyon Başkanlık Divanının usulen redde dair kararlar için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 18.11.2021, K.N. 10208; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9919; *TBMM Dilekçe*

nın ilgili idarece uygulanmadığı konusunda da olabilmektedir.<sup>115</sup>

TBMM Dilekçe Komisyonunun bu başvuruları usulden reddettiği görülmektedir.<sup>116</sup> Hâlbuki söz konusu başvuruların esastan incelenmesi, tavsiye kararlarının uygulanması bakımından KDK'ya güç katacağı gibi Kurumun incelenemezlik kararlarındaki tutumunun anlaşılmasına da katkı sağlayacaktır.<sup>117</sup> En azından -aşağıdaki 3 örnekte görüldüğü gibi- Dilekçe Komisyonunun kararını vermeden KDK ve/veya ilgili idareden açıklama istemesi bile anlamlı bir katkı olacaktır.<sup>118</sup>

*Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9969; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 57, D. 27, YY. 4, K.T. 28.5.2021, K.N. 9185; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9050; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8628; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021, K.N. 7922. 2020 yılında Dilekçe Komisyonuna KDK kararına itiraz mahiyetinde 9 şikâyet başvurusu yapılmış ve bu başvurular usulen reddedilmiştir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının 31.1.2022 tarihli ve 095629 sayılı Bilgi Edinme Cevabı; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 40 ila 51, D.27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020.*

- 115 2021 yılında, lehine verilen KDK tavsiye kararının idarece uygulanmadığına dair Dilekçe Komisyonuna yapılan başvurulara verilen Komisyon Başkanlık Divanının usulen redde dair kararları için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 6.1.2022, K.N. 10586; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9847; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9902; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 10000; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 60, D. 27, YY. 5, K.T. 7.10.2021, K.N. 9658. 2020 yılında KDK'nın tavsiye kararının uygulanmadığı şikâyetini içeren 5 başvuru yapılmış, bu başvurular da usulen reddedilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 40 ila 51, D.27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020. Yine, Dilekçe Komisyonu karar cetvellerinde, doğrudan KDK'ya şikâyet etmemekle birlikte daha önce KDK'ya başvurduğu ve tatmin edici cevap alamadığı için bu defa Meclise yapılan birçok başvurunun olduğu görülmektedir.**
- 116 Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının kimi kararlarında, KDK'nın yıllık raporlarının Karma Komisyonca görüşüldüğü için ayrıca tek tek dosya bazında KDK işlemlerinin denetlemediği belirtilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 41, D. 27, YY. 3, K.T. 14.2.2020, Karar No: 5523.*
- 117 Aynı yönde değerlendirme ve tartışma için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde...", s. 182-3.
- 118 2021 yılında, KDK kararına karşı şikâyet başvurusu kapsamında Komisyonun KDK'dan açıklama istediği ve gelen açıklamayla yetinilip usulen red kararı verildiği Komisyon Başkanlık Divanı kararı için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 56, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9038. 2021 yılında, KDK'nın tavsiye kararına uymayan idare hakkında şikâyet üzerine, ilgili idareden açıklama istendiği*

Son olarak şunu önerebiliriz ki; kamu denetçisi özellikle ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü veya sorunların hallinde TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu inceleme konularını, -karma komisyonun yanında- diğer görevli TBMM organlarının (Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vs.) gündemine taşıyabilmelidir. Diğer bir ifadeyle kamu denetçileri resen yasama başvurusu yapabilmelidir. Bu aynı zamanda Kurumun TBMM ile olan anayasal bağının da doğal bir sonucudur.<sup>119</sup> Zannımızca yeni bir kanuni düzenleme yapılmadan yukarıda belirtilen teamülün devamı olarak uygulama geliştirilebilir.<sup>120</sup> Bu şekilde kamu denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine bile taşınabilmesinin (TBMM İçtüzüğü m. 119-120) yolu açılacaktır ki, bu durum kamu denetçisinin önerilerinin idare karşısında etkinliğini artıracaktır.

## 5. ÇALIŞMA KÜLTÜRÜNÜN GELİŞTİRİLMESİ ÜZERİNE

Çalışma kültürünün tesisi ve geliştirilmesi, bir örgütün başarısında rol oynayan önemli bir etkidir. Sayın Çiçek'in de belirttiği gibi ülkemizde kuralların eksikliğinden çok bu kurallara uyma ve uygulama kültürünün eksikliği önemli bir sorundur ki; KDK Kanunu'nun uygulanması ve etkinlik kazanması için de bu durum geçerlidir.<sup>121</sup> Bu bağlamda, bu bölümde Kurumun etkinliğinin artırılmasında çalışma kültürünün geliştirilmesine konu olabilecek hususlara ve önerilere yer verilmiştir.

### 5.1. Kamu Denetçilerince Dosyaların Doğrudan İncelenmesi ve İtiraz Başvurularının Değerlendirilmesi

Kanun'a göre Kuruma gelen şikâyetleri inceleme, araştırma ve idareye önerilerde bulunma görevi "Başdenetçi ve kamu denetçilerinin" yükümlülüğündedir

---

ve gelen açıklamayla yetinilip usulen red kararı verildiği Komisyon Başkanlık Divanı kararı için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7929; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7982.

119 Aynı yönde değerlendirme için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun...", s. 367.

120 Söz konusu uygulama mevzuat düzenlemesi olarak da şu şekilde tasarlanabilir; "Başdenetçi veya kamu denetçileri alınan tavsiye kararı doğrultusunda bir ay içerisinde ilgili kurumlarca işlem tesis edilmeyen başvurulardan kamu yararı bakımından gerekli gördüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunda veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda görüşülmesini bir raporla isteyebilir. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bu şekilde gelen başvuruları mevzuatlarındaki esas ve usullerine uygun olarak, öncelikle inceleyerek sonuçlandırır."

121 Cemil Çiçek, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 108-10.

(m. 7). Uygulamada ağırlıklı olarak bu görevin uzman personelin eliyle/aracılığıyla/desteğiyle yürütüldüğü bilinmektedir. Yine uygulamada başvuru sahiplerinin incelemeyi yapan denetçilere (ve uzmanlara) sorunlarını doğrudan anlatabilmeleri, idare nezdinde konunun denetçilerce takibi, istisnai olarak (ancak özel girişimlerle) mümkün olmaktadır.<sup>122</sup>

Etkin takibin yapılabilmesi ve içtihatların oluşturabilmesi için dosyaların (uzmanların sunumlarıyla birlikte) denetçilerce günlük toplantılarla incelenmesi ve değerlendirilmesi önem arz edecektir. Söz konusu toplantıların idarenin ve vatandaşın katılımıyla yapılması, bunun mutlak bir çalışma yöntemi olarak yürütülmesi, kamu denetçilerinin sorunlara nüfuzunu artıracaktır. Talep ve şikâyetleri yeterli inceleyemeyen bir mercinin akli ve vicdani kanaate sahip olması sınırlı kalacaktır. Adli süreçteki deneyim, uyuşmazlığın anlaşılmasında, tarafların meramlarını aktarmasında, doğrudan taraflarla müzakerenin (duruşmanın) önemli bir işlev gördüğünü göstermektedir. Sorunlarla, taleplerle birinci derecede yüz yüze gelemeyen, daha çok Kurumun EBYS'si üzerinden işlerini yürüten kamu denetçilerinin etkinliklerinde kayıpların oluşması öngörülebilir bir durumdur.

Kanun'da, kamu denetçilerinin görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacağı ve önerilerini Başdenetçiye sunacakları belirtilmiştir. (m. 8) Bununla birlikte kamu denetçilerinin haftalık toplantılarla bazı başvuruları birlikte görüşmeleri önemli kazanımlar sağlayacaktır. Danıştay, Sayıştay gibi kurumlardaki müzakere kültürünün KDK nezdinde de geliştirilmesi yürütülen hizmetin de bir gereğidir. KDK'nın talep ve şikâyetlere ilişkin içtihatları geliştirebilmesi, kurumsal olarak ortak akla ulaşabilmesi için denetçilerin talep ve şikâyetlerle karşı karşıya gelmelerinin, katılımlı bir ortamda gerekli değerlendirmelerde bulunmalarının faydaları çok olacaktır. Birlikte çalışıldığında kurumsallık ön planda olacağından, bu çalışma yönteminin, kamu denetçilerini muhataplarına karşı 'şahsen' karşı karşıya getirmeyen daha güçlü bir konuma getireceği de söylenebilir.

Kurumun kararlarına ilişkin özel bir 'itirazı inceleme usulü' tanımlanmamıştır. Başvurusuna ilişkin verilen Kurum kararından tatmin olmayan başvuranın -örnek olay 2'de olduğu gibi- Kuruma itirazın yeni bir başvuru yapmasında ve talebinin tekrar değerlendirmesini istemesinde bir engel yoktur. Ancak özel bir inceleme usulü gözetilmediği için itiraz başvurusunun önceki kararı alan uzman ve/veya kamu denetçisince incelenerek, (Yönetmeliğin 19 ve 20'nci maddesine istinaden)

---

122 Genel uygulamaya göre, kişilerin dosya hakkında görüşme talepleri, dosyanın işlem süreçleri hakkında bilgi veren bir birim tarafından karşılanmakta, dosyayı inceleyen ve kararı veren/verecek kamu denetçisi ve uzmanlarla telefonla görüşme yapmak mümkün olmamaktadır. Örneğin, örnek olay 2 ve 4 kapsamındaki ilgili denetçi ve uzmanlarla başvuranın görüşme talebi karşılanamamış, ancak usul ve başvurunun hangi aşamada işlem gördüğü hakkında özel birim tarafından bilgi verilmiştir.

mükerrer başvuru değerlendirmesiyle incelenemezlik kararına konu edilmesi öngörülebilir bir neticedir. En azından, bir kamu denetçisinin kararına itiraz mahiyetindeki başvuruların, diğer kamu kamu denetçilerinin de katıldığı (haftalık) toplantıda kurul halinde değerlendirilmesi ve bu yönde bir teamül geliştirilmesi daha yerinde olacaktır. Herhalde kanun ve/veya yönetmelikle itiraz usulünün düzenlenmesi başvuranlar açısından yeni bir kazanım olacaktır.

## 5.2. Yetkilerin Kullanılması

Yukarıdaki örnek olay 3'te ve 4'te görüldüğü gibi Kurumun kimi başvurularda esastan inceleme yapılabilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri, yetkilerini kullanarak temin etmek yerine, bu gerekliliği başvurudan beklediği veya idarenin salt açıklamasıyla yetindiği ve dosyayı esastan incelemesine almadığı anlaşılmaktadır.

Yıllar İtibarıyla Bilirkişi Görevlendirmesi Yapılan Şikâyet Başvuru Sayısı <sup>125</sup>						
	2017	2018	2019	2020	2021 (21.11.21)	Toplam
Bilirkişi Görevlendirmesi Yapılan Dosya Sayısı	65	204	121	109	107	606
Bilirkişi Sayısı	83	348	281	291	238	1.241

Tabloda görüldüğü üzere Kurumun son 5 yıllık dönemde, yıllık 125 civarında dosya için bilirkişi görevlendirdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca -son 3 yıllık süreçte- yerinde incelemenin yılda 2'ser dosya için, tanık ve ilgili kişi dinlemenin ise bir dosya için başvurulmuş bir yöntem/yetki olduğu bilinmektedir.<sup>124</sup> Dolayısıyla bir yılda gelen tüm dosyaların yaklaşık %0,6'sı, esasına girilen dosyaların ise yaklaşık %2,5'i için bilirkişiye başvurulduğu, yerinde inceleme ve tanık/ilgili kişi dinlemenin ise istatistiğe bile girmeyecek oranda çok istisnai yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bu istatistik karşısında uyuşmazlığı çözme işlevini üstlenen adli makamlarla kıyaslandığında, KDK'nın yetkilerini daha az kullandığı söylenebilir.<sup>125</sup> KDK'nın öncelikle bir denetim görevi yürüttüğü ve inceleme/soruşturma hizmetinin yürü-

123 KDK'nın 23.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

124 2018, 2019, 2020 yıllarında bir tanık veya ilgili kişinin bilgisine başvurulduğu, 2'ser yerinde inceleme yapıldığı bilgisi için bkz. KDK'nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı.

125 Bir karşılaştırma yapabilmek için Adalet Bakanlığında 2020 yılında ilk derece idare mahkemelerinde (veya örnek olarak takdir edilecek bir mahkemede) kaç dava için bilirkişi görevlendirildiği bilgisi talep edilmiş, ancak Bakanlık tarafından bilgi edinme talebine bir cevap verilmemiştir. Bkz. Adalet Bakanlığının 03.1.2022 tarihli bilgi edinme cevabı.

tülmesinde olguları aydınlatma gibi resen araştırma yapma gerekliliğinin daha ön plana çıktığı düşünüldüğünde bu tespit pekişmektedir.

Gerekli araştırma yöntemlerini yeterince kullanmayan bir denetim mercisinin sorunları aydınlatabilmesi ve gerekli değerlendirmede bulunabilmesi sınırlı kalacaktır. Delil elde etme yetkilerini resen kullanabilen Kurumun, teknik bilgi ve yerinde araştırma gerektiren dilekçe konularına dair bilirkişi tayini gibi yetkilerini kullanması olağan olmalıdır. Salt bu yöntemlerin kullanılması bile, bir denetimden beklenen idare nezdindeki oto kontrol gibi pek çok faydanın oluşmasını da sağlayacaktır.

### 5.3. Arabuluculuk Misyununun ve Paydaşlarla İletişimin Geliştirilmesi

Mevzuattaki konumuna bakıldığında KDK'nın yaptığı faaliyetin tabiatı gereği -özellikle idare hukuku alanında- arabulucu işlevi de bulunmaktadır.<sup>126</sup> Başvurucu ve idari makamlarla doğrudan görüşme ortamının oluşturulması ise arabuluculuk hizmetinin bir gereğidir.

Kişiyile idare nezdinde uyuşmazlığı çözmeye, iddiaları aydınlatma ve denetleme işlevinin bir gereği de muhatapların yüz yüze ve/veya online dinlenilebilmesi ve konunun muhataplarının katılımıyla tekemmül ettirilmesidir.

Kanun'da (m. 8/3) "Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir." denilmek suretiyle çağın gelişen şartlarına uygun (ilerici) bir çalışma ilkesi benimsenmiştir. Anılan çalışma ilkesi etkin uygulanarak, başvuranlar, kamu idareleri ve sair paydaşlarla konuların ve alınan kararların takibi hususunda daha pratik ve süratli görüşmelerin yapılması, sürecin takibi yapılabilir.

Kurumun çalışmalarını ağırlıklı olarak klasik usulle -o da idare ile- yazışma yapmak suretiyle tekemmül ettirdiği, elektronik iletişim kanallarından yararlanmaya dair çalışma ilkesinin dış paydaşlara ilişkin çalışmalarda yeterli düzeyde kullanılmadığı bilinmektedir. Bu şekilde katılım, diyalektik ve şeffaflıktan elde edilebilecek faydaların geri planda kaldığı söylenebilir.

Bürokrasiye ulaşmada ve idari makamlar nezdinde işlerin takibinde makam denkliğinin ve sekreteryaya desteğinin etkisi büyüktür. Dosyaların takibinde KDK uzmanlarına sekreteryaya desteğinin sunulması, uzmanın yetersiz kaldığı durumlarda denetçilerce inisiyatifin üstlenilmesi, ülkemiz gerçekliğinde söz konusu

126 Aynı yönde görüş için bkz. Malkoç, 6. Yılında Ombudsmanlığın..., s. 299. Yıldırım, mevzuattaki durumlarını karşılaştırarak yaptığı değerlendirmede, ombudsmanlığın da idare hukuku alanında bir arabuluculuk kurumu olduğunun söylenebileceğini belirtmiştir (Yıldırım, *Arabuluculuk ve...*, s. 247).

hizmetin yürütülmesi için bir gerekliliktir.<sup>127</sup> TBMM çatısı altında milletvekili ofislerince fiili olarak yürütülen ombudsmanlık performansının, hakkaniyet ve kurumsallık temelinde KDK nezdinde sergilenememesinde bugün için geçerli bir sebep bulunmamaktadır.

#### 5.4. Çalışanların Denetime Yönelik Motivasyonunun Geliştirilmesi

Kamu denetçisi ve uzmanların motivasyonlarını azaltacak bazı mesleki risklerin olduğu söylenebilir. Bu kapsamda, adli makamlarda da sıkça gözlemlendiği üzere, dosyayı tetkik eden uzmanların, dosyayı bir an önce sonuçlandırma arzusu, dosyanın esasına girmeden işlemleri bitirme arayışına neden olabilir. Kurum içinde terfi edilecek makamların bulunmaması Kurum uzmanlarının motivasyonlarını olumsuz etkileyebilir. Kamu denetçileri için söylenebilecek tekrar seçilebilme kaygısı, dosyaların incelenmesinde yaklaşımlarını olumsuz etkileyebilir.

Yine tavsiye niteliğindeki Kurum kararlarının idare nezdinde yeterince sonuç doğurmayacağı/uygulanmayacağı düşüncesi, kamu denetçisi ve uzmanların incelemelerinde motivasyonlarını azaltan diğer bir husus olarak görülebilir.

Hâlbuki kamu denetçiliğince sunulan hizmet sadece bir sonuç alma değildir. Kişiler öncelikle bir araştırma hizmetinden yararlanmaktadırlar. Sunulan hizmet ile olgu ve olayların aydınlatılması öncelikli bir faydadır. Sadece inceleme sürecinin işletilmesinin bile idare nezdinde, öz denetim süreçlerinin işletilmesi, başvuranın talebinin nitelikli bir ortamda değerlendirilmesine vesile olması gibi birçok olumlu etkisi vardır. Bugün idare içinde birer danışma/destekleme işlevini gören teftiş kurullarının etkinlikleri, raporlarının bağlayıcılığında değil saygınlığından ve doğru tespitleri içermesinden kaynaklanmaktadır.<sup>128</sup>

Dolayısıyla tavsiye kararlarının uygulanıp/uygulanmayacağı öngörüsüne göre değil denetim süreçlerinin gerekliliklerinin yerine getirilmesi, olguların doğru bir şekilde aydınlatılması/ortaya konulması odaklı çalışılması önem arz etmektedir. Ülkemizde zaman zaman dilekçe hakkının gereklerinin bile karşılanmasında sorunlar yaşandığı bilinmektedir.<sup>129</sup> İdare makamları gelen öneri ve talepleri, idari

---

127 Kamu Denetçisi Akman'ın, Kurum uzmanlarının bürokrasiyle görüşmelerinde ve muhataplarının telefona çıkmalarında denklik tartışmasının yaşandığı, adli makamların taleplerinin karşılanmasında yaşanmayan sorunun Kurum çalışmalarında yaşandığı açıklaması için bkz. Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 59. Kamu Denetçisinin açıklaması için bkz. Serpil Çakın, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 87.

128 Kurumun kararlarının etkinliğinin, emrediciliğinden çok saygınlığından ve doğruluğundan kaynaklandığı yaklaşımı için bkz. Çiçek, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 109.

129 Belirtilen tespiti destekleyen kimi genelgelere rastlanabilmektedir. Örneğin dilekçe

süreçleri gözden geçirmek, ihtiyaçları tespit etmek için bir veri olarak değil, iş yükünü artıran gereksiz öneriler olarak görebilmekte, cevap bile vermeyebilmektedirler.<sup>130</sup> Kamu denetçisinin takibinin, cevap verme gibi dilekçe hakkı gereklerinin sağlanmasındaki katkısı bile bugün için küçümsenmeyecek bir önemdedir.

Mağdur bir kişiye el uzatabilmenin, adaletin gerçekleşmesine ve idarenin iyi yönetilmesine vesile olabilmenin sağlayacağı vicdani hazzın başlı başına bir motivasyon olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

## SONUÇ

KDK'nın varlığı, şüphesiz toplumsal bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Kurumun etkinliğinin sınırlı kalması durumunda bu ihtiyacın karşılanamaması, yeni kurum kurma arayışlarına sebep olacaktır.<sup>131</sup> Ayrıca söz konusu ihtiyacın karşılanmamasının gerek kişiler ve toplum nezdinde gerekse (iyi yönetim olgusunun yerleşmesi adına) idareler nezdinde kayıpları çok olacaktır. Etkinliğin sınırlı kaldığı, mevcut görevlerin üstlenilmesinde çekingen kalındığı bir halde yeni görev ve yetki arayışlarına girmek, bizi sorunun çözümünden uzaklaştırabilir. Bugün Kurumun incelenemezlik kararlarındaki tutumu, öncelikle odaklanması gereken bir uygulama sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda etkinliği geliştirme adına şu önerileri paylaşabiliriz:

- Gönderme kararlarında idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı kişiler lehine esnek yorumlanmalıdır. İdari başvuru şartı karşılandığı halde 'dostane çözüm için tekrar kuruma fırsat tanıma gibi' Kanun'da bulunmayan kriterlerle gönderme kararı verilmemelidir.
- Elektronik ortam ve haberleşme araçlarının dış paydaşlara yönelik olarak daha yaygın kullanılması çalışma kültürüne kazandırılmalı, denetim süre-

---

hakkının gereklerinin yerine getirilmediğinin uyarısını içeren genelge için bkz. Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İle İlgili 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, *Resmî Gazete*, Sayı: 25/356, Tarih: 24.01.2014.

130 Mehmet Hatipoğlu-Yasin Atalan, "İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 1355.

131 Hak arama kurumlarının daha çok usuli incelemeyle yetindikleri ve toplumsal ihtiyacın karşılanmadığı tespiti için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun...", s. 175-8. Yer yönünden yerinden yönetim ombudsmanı, hizmet yönünden yerinden yönetim ombudsmanı önerisi için bkz. Eyyup İspir, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 241. Basın ombudsmanı, tüketici ombudsman gibi sektörel ombudsmanlar kurulabileceği önerisi için bkz. Mehmet Elkatmış, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 255. Yerel yönetimler ombudsmanı önerisi için bkz. Feyzullah Ünal, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Sonçağ Yayınevi, 2021, s. 221-3.

cinde başvuran ve idarelerin katılımını gözeten çalışma kültürü geliştirilmelidir.

- Yerinde takip veya teknik bilgi gerektiren konularda yerinde inceleme, bilirkişi tayini, tanık ve ilgilileri dinleme yetkilerinin kullanılması daha olağan olmalıdır.
- Kamu denetçileri ve uzmanlar günlük/haftalık toplantılarla dilekçe konularını müzakere etmeli; kamu denetçileri Danıştay, Sayıştay vb. kurumlarda olduğu üzere birlikte müzakere etme ve içtihat geliştirme teamülünü geliştirmelidir.
- Bilgi verme ve bildirimde bulunma görevini ihmal eden kamu görevlileri hakkında gerekli soruşturma süreçlerini işletilmeli ve suç duyurusunda bulunulmalıdır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar ve Makaleler

- Aktaş, Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, S.94.
- Aktaş, Kadir, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İşbölümü Üzerine”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, S.11.
- Armağan, Servet, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- Başgil, Ali Fuat, *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Yeni Cezavi Matbaası, Ankara, 1944.
- Dursunoğlu, İsmail vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 7, S. 14.
- Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 2018.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 2018.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, 9. Baskı, 2004.
- Hatipoğlu, Mehmet - Atalan, Yasin, “İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2021.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, S. 14.
- Kahraman, Mehmet - Balkan, Ali, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 12.
- Kaplan, Onur, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13.
- Keskin, Bayram - Yeşil, Yaprak, “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2.
- Müftüoğlu Hoş, Zeynep, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması”, *TBB Dergisi*, S. 114.
- Odyakmaz, Zehra - Kaynak, Ümit, *İdare Hukuku*, Onikilevha Yayınları, 2020.
- Odyakmaz, Zehra - Güzel, Oğuzhan, “Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri Hakkında Disiplin Soruşturması Açılması Usulü”, *TBB Dergisi*, S. 113.

Ökten, Serkan - Turhan, Durmuş Gökhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S. 2.

Özdemir, Birol, *Kamu Denetçiliği Kurumunun, İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, 2015.

Sevinç, İsmail - Akyıldız, Betül, “Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.13.

Ünal, Feyzullah, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Sonçağ Yayınevi, 2021.

Yıldırım, Ferhat, *Arabuluculuk ve Ombudsmanlık*, Seçkin Yayıncılık, 2019.

Yılmaz, Abdullah - Şahyar Akdemir, Duru, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13.

### **Mahkeme Kararları**

AYMK E. 1986/15, K. 1987/1, K.T. 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987.

AYMK, E. 2007/98, K. 2010/33, K.T. 4.2.2010, *Resmî Gazete*, Sayı: 27585, Tarih: 18.5.2010.

AYMK, E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 25.5.2013, *Resmî Gazete*, Sayı: 28657 Tarih: 25.5.2013.

DK (2. Dairesi), E. 2016/15981, K. 2019/2083, K.T. 16.04.2019.

DK (10. Dairesi), E. 2014/843, K. 2016/222, K.T. 18.01.2016.

DK (10. Dairesi), E. 2014/842, K. 2016/223 K.T. 18.01.2016.

### **Raporlar, Yasama Belgeleri ve Diğer Kaynaklar**

Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, [https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1692021162011adalet\\_ist-2020.pdf](https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1692021162011adalet_ist-2020.pdf), Erişim Tarihi: 08.10.2021.

Adalet Bakanlığı, *Adli İstatistikler*, 2020, <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/22420211449082020H%C4%B0ZMETE%C3%96ZELK%C4%B0TAP.pdf>, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

Adalet Bakanlığının 03.1.2022 Tarihli Bilgi Edinme Cevabı.

Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, 2020, [https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf), Erişim Tarihi: 4.11.2021.

Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İle İlgili 2004/12 Sayılı Başkanlık Genelgesi, *Resmî Gazete*, Sayı: 25/356, T. 24.01.2014.

*KDK 2020 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

*KDK 2019 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

*KDK 2018 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

KDK Gönderme Kararı, Şikâyet No: 2015/2949, Karar Tarihi: 11.06.2015.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2019/22330, Karar Tarihi: 24.01.2020.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/7175, Karar Tarihi: 06.05.2020.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/16261, Karar Tarihi: 16.11.2021.

KDK İncelenemezlik Kararı, Başvuru No: 2020/71339, Karar Tarihi: 02.07.2020.

KDK Dostane Çözüm Kararı, Başvuru No: 2022/3285, Karar Tarihi: 01.04.2022.

KDK'nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 23.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 31.8.2022 tarihli bilgi edinme cevabı.

Malkoç, Şeref, "Bütçe Sunumu", *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı*, D. 27, YY. 5, T. 6. (27.11.2021) [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2839](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2839), Erişim Tarihi: 3.11.2021.

*TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı*, D. 24, YY. 2, (24.5.2012 ve 7.6.2012), [https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363), Erişim Tarihi: 13.10.2021.

*TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 2, D. 26, YY. 1, K.T. 6.1.2016, K.N. 508.

*TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 41, D. 27, YY. 3, K.T. 14.2.2020, Karar No: 5523.

- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8520.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9919.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9969.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 57, D. 27, YY. 4, K.T. 28.5.2021, K.N. 9185.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9050.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8628.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9847.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9902.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 10000.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 60, D. 27, YY. 5, K.T. 7.10.2021, K.N. 9658.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 5, K.T. 29.3.2021, K.N. 8695.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 56, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9038.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7929.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7982.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7922.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 18.11.2021, K.N. 10208.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T., 6.1.2022, K.N. 10586.

*TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 40 ila 51, D. 27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının 31.1.2022 Tarihli Bilgi Edinme Cevabı.

2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/6), Sıra Sayısı: 264, D. 27, YY. 4, 2021, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss264.pdf>, Erişim Tarihi: 9.10.2021.

*6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü Bugünü Yarını Sempozyumu Raporu*, 14 Şubat 2019, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, Ankara, 2019.