

# SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KORUNMASINDA OMBUDSMANLIK

## Ombud in Protecting the Right to Social Security

Doç. Dr. Hicran ATATANIR\*

Geliş Tarihi: 4.11.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 14.05.2025

### Öz

Sosyal güvenlik, eşitsizliklerin derinleştiği çağımızda insan onuruna yakışır şekilde yaşama olanağının güçlü bir denge noktasıdır. Ombudsmanlık kurumları bu dengenin hak temelli bir yaklaşımla korunmasında kritik bir işleve sahiptir. Üretim ve bölüşüm ilişkilerindeki çelişkiler karşısında ve sosyal güvenlik hakkının korunmasında ombudsmanlığın nerede durduğu Türkiye için önemli bir sorudur. Öyle ki bu sorunun cevabı, insan haklarına ve sosyal adalete dayalı bir ekonomi politik ideasına sahip Türkiye'de birey-devlet ilişkisinin gerçekte nerede kurulduğuna dair kritik ipuçları içermektedir. Bu bağlamda çalışma Türkiye Ombudsmanlık Kurumu'na sosyal güvenlik hakkının korunması için yapılan başvuruları, alınan kararları ve bu kararların işlevselliğini analiz etmektedir. Elde edilen bulgular sosyal güvenlik

### Abstract

Social security is a powerful balance point of the possibility to live with human dignity in our age of deepening inequalities. Ombuds have a critical function in the protection of this balance with a rights-based approach. Where the ombud system stands in the face of contradictions in production and distribution relations and in the protection of the right to social security is an important question for Türkiye. In fact, the answer to this question contains critical clues as to where the individual-state relationship is actually established in Türkiye, which has an economic policy ideal based on human rights and social justice. In this context, the study analyses the applications made to the Ombud Institution of Türkiye with a focus on the right to social security, the decisions taken and the functionality of these decisions. The findings reveal

\* Sosyal Güvenlik Kurumu Hukuk Müşavirliği, hatatanir@sgk.gov.tr, ORCID: 0000-0002-0938-4245

hakkı temelinde yapılan başvuru sayısının görece yüksek, alınan kararların idari adalet sağlamada yön gösterici ancak kamu kurumlarının haklarında verilen kararlara uyma iradesiyle sınırlı etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun nedeni, kararların tavsiye niteliğinde olması ve idarenin tavsiye kararına uymaması halinde, sosyal güvenlik hakkı ihlal edilen kişiler için idari başvuru yollarının büyük ölçüde tüketilmiş olmasıdır. Bu ise aynı idareler aleyhine benzer konularda mükerrer başvurulara sebebiyet vererek ombudsmanlık mekanizmasının işlevselliğine gölge düşürmektedir. Çalışma, söz konusu işlevselliğin geliştirilerek ileriye taşınması için sosyal güvenlik gibi çok katmanlı bir hak alanında bugünden yarına atılması gereken adımlara dair güncel bir yaklaşım ortaya koymayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Ombudsmanlık, Sosyal Güvenlik, Tavsiye Kararı, Hak Temelli Yaklaşım

that the number of applications made on the basis of the right to social security is relatively high, the decisions taken are guiding in providing administrative justice, but their impact is limited to the will of public institutions to comply with the decisions taken against them. This is because the ombud's decisions are advisory in nature and when the administration does not comply with the recommendation, administrative remedies are largely exhausted for people whose right to social security is violated. This leads to duplicate applications against the same administrations on similar issues, which casts a shadow on the functionality of the ombud mechanism. The aim of the study is to present an up-to-date approach to the steps that need to be taken from today to tomorrow in a multi-layered area of rights such as social security, in order to improve and develop this functionality.

**Keywords:** Ombud, Social Security, Recommendation Decision, Right Based Approach

## GİRİŞ

Ombudsmanlık geleneksel olarak, bir anayasa hükmü ya da yasama organının bir kararıyla öngörülen, başında yasama organına ya da parlamentoya karşı sorumlu olan; mağdur kişilerden devlet kurumları, yetkilileri ve çalışanları aleyhine şikayetler alan ya da resen hareket eden; soruşturma yapma, düzeltici eylem önerme ve yayınlama yetkisine sahip bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin bulunduğu kurum olarak tanımlanmaktadır (Remac, 2014:565). Ana odağı kötü yönetimlerle mücadele olan ombudsmanların kamu hukukundaki ve devlet içindeki yeri, işlevselliği ve modern yönetim bağlamında karşılaştığı zorluklar halen bir tartışma konusudur (Weeks, 2022; Wheeler, 2022).

Ombudsmanlık ülkemizde de yasama adına kişilerin bürokratik suistimallere ilişkin şikayetlerini soruşturmaktan sorumlu yasama komiseri ve hükümet

gözetmeni olarak işlev göstermektedir. Türkiye’de kamu kurumları ile yaşanan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı geleneksel bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. *Sui generis* bir yapı olan ombudsmanlık ise kamu kurumları üzerindeki denetimini parlamento adına yapmakla birlikte görevini bağımsız ve tarafsız olarak sürdürmekle yükümlü bulunmaktadır (6328 Sayılı Kanun, Md. 12).

Kurum 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) bağlı anayasal bir kamu erki olarak kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumunun kurulma amacını ise kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturarak idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuk ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak oluşturmaktır (6328 sayılı Kanun, Md.1). Kurumun yayınlarda üstlenilen misyon; vatandaş odaklı ve hak temelli bir yaklaşımla ortak aklı inşa etmek, hukuki ihtilaflar yaşanmadan çözüm yolları geliştirmek, kamu yönetimini canlı, dinamik ve sonuç odaklı bir yaklaşımla işlevsel hale getirmek odağında şekillenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)’ya Türk vatandaşı olsun ya da olmasın herkes şahsen ya da online başvuru yapabilmektedir (ebasvuru.ombudsman.gov.tr). Kurum ilk incelemenin ardından ön ve esasın incelemelerini gerçekleştirip, başvurulara dair tavsiye, ret, kısmen tavsiye kısmen ret, gönderme ve dostane çözüm kararı vermektedir. Ombudsman kararları icrai işlem niteliğinde olmadığından, bu kararlara karşı dava açılmamaktadır (Gözler & Kaplan, 2013:811). Ombudsmanlık kararlarının mahkeme kararlarına aykırı olması da söz konusu değildir (Remac, 2014:567). Bu ana çerçevede başvuru almaya başladığı Mart 2013 ayından 2024 yıl sonuna dek Kurumun yürüttüğü çalışmalara ilişkin seçili veriler aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

**Tablo 1:** Ombudsmanlık Kurumunun Başvuru ve Karar Sayıları (2013-2024)<sup>1</sup>

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Toplam
Başvurular	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	90.209	18.843	17.816	19.317	14.762	241.482
Sonuçlanan Başvurular	6.097	6.348	5.897	4.819	14.746	15.572	21.170	91.100	19.740	18.094	19.289	15.751	238.623
Tavsiye Kararları	64	93	56	62	245	677	860	68.128	1.201	1.097	1.384	913	74.780
Kısmen Tavsiye Kararları	11	26	26	32	177	269	410	704	403	625	588	525	3.796
Tavsiye Uyum Oranı (%)	20	39	37	42	65	70	75	76,38	79,50	80,01	77,51	71,29	61,05 (Ort.)

**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013-2024),  
**Erişim:** <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>.

Kurumun on bir yıllık zaman zarfında 3.796 tanesi kısmen olmak üzere toplam 78.576 adet tavsiye yönünde karar aldığı görülmektedir. İdarelerin tavsiye kararlarına uyumu istikrarlı olarak artmış olsa da halen tam uyum sağlanamadığı ifade edilebilir. İdareler karara uymama gerekçelerini Kuruma yazılı olarak bildirmekte ve ayrıca TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan oluşan Karma Alt Komisyon ortak toplantısında sözlü açıklama yapmaktadırlar. Tavsiye kararına uymama iradesi gösteren idareler arasında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), iş ve işlemlerine karşı yapılan başvuru sayısının yüksekliği ve çeşitliliği ile dikkat çekmektedir.

Kurumun aldığı tavsiye kararları ile farklı hak alanlarında olduğu gibi sosyal güvenlik hakkının da korunması ve kurumsal inisiyatifin vatandaş lehine tesisi için bir idari rehberlik görevi ifa etmeyi amaçlamaktadır (KDK, 2024). Bu görevin amacına ulaşip ulaşmadığı ise tartışmalıdır. Nitekim belirleyici değişken ağırlıklı olarak tavsiye kararına muhatap kurumun iş ve işlemleri ile mevzuatını bu rehberlik çerçevesinde iyileştirmeye ne ölçüde açık ve uyumlu olduğu ile şekillenmektedir. Nitekim SGK'nın 2019 yılında verilen 81 tavsiye kararından 37'sine; 2020 yılında verilen 77 tavsiye kararından ise 28'ine uyduğu; her iki yıl birlikte ele alındığında

<sup>1</sup> İlave etmek gerekir ki Ombudsman, TBMM'de Karma Komisyona 2019 Yıllık Raporunu sunarken en büyük sorunlarını kabul edilebilirlik şartlarını haiz nitelikli başvuru sayısının azlığı olarak belirtmiş ve 2019 yılında alınan 20 bin 968 başvurudan yalnızca 4 bin 870'i kabul edilebilir olduğu için bu kadar karar alınabildiğini ifade etmiştir. Dolayısı ile yaklaşık her dört müracaattan yalnızca biri başvuru olarak kabul edilmektedir (KDK, 2020).

SGK'nın tavsiyeye uyma eğilimi %41 seviyesinde kaldığı görülmektedir (TBMM, 2020). Sosyal güvenlik hakkı özelinde ombudsmanlık sisteminin neden bu şekilde işlediğini daha iyi anlamak için konuyu biraz daha detaylı olarak ele almakta yarar bulunmaktadır.

## 1. OMBUDSMANLIK KURUMUNA SOSYAL GÜVENLİK HAKKINA İLİŞKİN YAPILAN BAŞVURULAR

Türkiye'de sosyal güvenlik hakkına ilişkin hususlar içeren ilk yazılı belge kabul edilen Dilâver Paşa Nizamnamesinin (1867) yayınlandığı dönemden bugüne gerek anayasal gerekse yasal düzeyde pek çok düzenleme yapılmıştır. Sosyal güvenlik hakkı, 1982 Anayasasının sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde yer alan 60. madde ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almakla ve teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Anayasanın ruhunda bu hak, kişilerin ve ailelerinin sosyal ve ekonomik riskler karşısında gelir azaltıcı ve gider artırıcı etkilerden korunmaları için öngörülen ve iyi olma hali hedefleyen bir sosyal devlet anlayışını esas almaktadır.

Yine Türkiye 1932 yılında üye olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 59 sözleşmesine taraftır ve bu sözleşmelerden 53'ünü yürürlüğe koyarak iç hukukuna aktarmıştır (ILO, 2024). Bu temel hukuki alt yapının yanı sıra Askeri Tekaüt Sandığı (1866) ile başlayan kurumsallaşma sürecinde de önemli mesafeler alınmıştır. İşçiler, memurlar ve bağımsız çalışanlar için ayrı ayrı hizmet veren sosyal sigorta kurumları 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (2006) ile tek çatı altında bir araya getirilmiştir. Hemen sonra ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2008) ile çalışanlar arasında norm ve standart birliği sağlamaya yönelik bir reforma imza atılarak idari ve hukuki alt yapıda bütünlük bir işleyiş benimsenmiştir.

SGK genel sağlık sigortası ile 85,6 milyon olan Türkiye nüfusunun neredeyse tamamına, sosyal sigorta uygulamaları ile ise 25,6 milyonu aktif ve 34 milyonu pasif olmak üzere yaklaşık 59,7 milyon kişiye hizmet vermektedir (SGK, 2025). Ayrıca, kitlesel göçün yoğun olduğu Türkiye'de genel sağlık sigortası kapsamında tescil edilip primleri devlet tarafından ödenen 6,8 milyon kişiden önemli bir bölümünün yabancı uyruklu olduğu tahmin edilmektedir (SGK, 2024a).

Rakamları çoğaltmak mümkün olsa da sıralanan bu veriler dahi sosyal güvenlik kapsamında yer alan nüfus büyüklüğü ile hemen her hanenin sağlık ve yaşam koşullarına etki eden hizmetler sunulduğunu ortaya koymaktadır. Kuşkusuz bu hizmet büyüklüğü hukuki ihtilafları da beraberinde getirmektedir. Aşağıdaki tablo 2024 yılı itibarıyla SGK'nın taraf olduğu dava ve icra işlem sayıları bazında bu ihtilaflara ilişkin istatistiksel bir veri sunmaktadır:

**Tablo 2:** SGK'nın Taraf Olduğu Davaların ve İcra İşlemlerinin Dağılımı, 2024.

	Hukuk Davaları	İcra İflas Davaları	İdari Davalar	Vergi Davaları	Ceza Davaları	İcra Takip Dosyaları	Toplam
<b>2024</b>	41.042	1.555	10.109	14	5.048	76.950	134.718
<b>Önceki Yıllardan Devreden</b>	229.857	6.382	45.801	60	22.192	326.088	630.380
<b>Toplam</b>	270.899	7.937	55.910	74	27.240	403.038	765.098

**Kaynak:** SGK (2024). Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, 2024, 71-72.

İnsanların sosyoekonomik olanaklarını doğrudan, geçmişten geleceğe etkileyen sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesinde Ombudsmanlık Kurumu da bir hak arama mercii olarak başvuru almakta ve tavsiye kararları doğrultusunda idarenin hak ihlaline konu iş ve işlemlerine ilişkin rehberlik görevi üstlenmektedir. Ombudsmanlık, başvuru konularına ilişkin yaptığı tasnifte "Çalışma ve Sosyal Güvenlik" başlığını kullanmakta ve yayınlarında bu başlık altında sıraladığı tematik alt başlıklarla ilgili istatistikleri kamuoyuna sunmaktadır. Bu başlıklandırma esas alınarak Ombudsmanlığa yapılan başvuruların yıl bazlı dağılımı Tablo 3'de derlenmiştir:

**Tablo 3:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Başvurularının Alt Konularına Göre Dağılımı\*

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Çalışma Koşulları	20	15	8	4	8	6	21	3	7	4	7
Çalışma ve Sosyal Güvenliğe Dair Diğer Konular	272	157	133	184	153	118	144	337	469	132	334
Emekli Sandığı	97	64	46	87	267	669	851	207	205	196	314
İş Kazaları	4	6	2	4	10	10	17	12	3	4	7
İş Sağlığı ve Güvenliği	-	-	2	5	8	10	8	12	10	6	8
İşçi-İşveren Sorunları	128	24	13	16	82	100	105	166	108	113	184
Sendikal Konular	1	3	5	5	11	4	11	16	11	5	10

Bağımsız Çalışanlar	92	49	45	45	50	43	102	47		19	17
Sosyal Sigortalar	273	79	104	138	1.184	560	757	425	259	413	759
Taşeron İşçiler	-	18	2	67	177	2.799	327	100	97	122	890
Yabancıların Çalışma İzinleri	1	4	-	1	3	-	4	-	1	2	2
<b>Toplam</b>	888	419	360	556	1.953	4.319	2.347	1.325	1.170	1.016	2.532
<b>Genel Toplam</b>	<b>16.885</b>										

**Kaynak:** Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013-2023) \* 2024 Yıllık Raporu, 25 Mart 2025 tarihi itibarıyla yayınlanmamış olduğundan bu verilere yer verilememiştir.

**Erişim:** <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>.

Ombudsmanlık Kurumu sosyal güvenlik hakkı ve uygulamalarına ilişkin olarak en çok başvuru aldıkları konuları: emekli aylığı, ölüm aylığı ve malullük aylığı bağlanması, emekli ikramiyesi ödenmesi, diğer emeklilik işlemleri, faiz talebi, sigortalılık statüsünün belirlenmesine yönelik uyuşmazlıklar, genel sağlık sigortalılığı işlemleri, sigorta prim kesintileri, prim iadeleri olarak sıralamaktadır (KDK, 2024:221). Ancak bu konu başlıkları ayırımında alınan kararlara dair bir istatistik yayımlanmadığı için, Tablo 3’de detayları verilen toplam 16.885 başvurunun nasıl sonuçlandığı bilgisine yer verilememektedir.

Ombudsmanlığa yapılan başvurularda kişilerin SGK ile yaşadıkları tüm uyuşmazlıklar; “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlığı altında değerlendirilmekte ve şikâyet edilen idare ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’ olarak karara taraf olmaktadır. ‘<https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama>’ linkinde bulunan “Kararlar Bilgi Bankası” alınan kararlara erişim sağlanan tek online kaynak olmakla birlikte “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar” adlı Yönetmeliğin 52. maddesi uyarınca kararları yayımlama iradesi Kuruma aittir ve uygulamada seçili kararların yayımlanması yoluna gidilmektedir (RG, 28 Mart 2013, 28601 Mük). Takip eden başlıkta derlenen veriler belirtilen link üzerinden Kurumun yayımlama yoluna gittiği kararlar esas alınarak değerlendirilmiştir.

## 2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN SOSYAL GÜVENLİK HAKKINA İLİŞKİN ALDIĞI KARARLAR

Ombudsmanlık Kurumu, idarelerin insan hakları ve iyi yönetim ilkelerine aykırılık teşkil eden işlemlerine karşı rehberlik işlevi öne çıkan bir hak arama kurumu misyonu üstlenmiştir. Kurum tavsiye niteliğindeki kararları ile esasen idarelerle

yaşanan uyuşmazlıklarda uzlaştırıcı bir rol üstlenmekte ve kuruluşundan bugüne aldığı toplam 20.723 başvuruyu uzlaşma/dostane çözüm yoluyla sonuçlandırarak bu rolü pekiştirmektedir (KDK, 2025:72). Bu misyon sosyal güvenlik hakkına dair aldığı kararlara da yansımakla birlikte sosyal güvenlik hakkına ilişkin kaç başvuruyu dostane çözüme kavuşturduğuna dair resmi bir veri yayınlamadığı için sayı verilememektedir. SGK'ya tavsiye yönünde verilen karar sayısı toplamı, bir soru önermesine verilen cevap kapsamında 495 olarak açıklanmıştır (TBMM, 2023:6).

Ombudsmanlık tarafından alınan tavsiye kararlarının, uyulması halinde, genel olarak sosyal sigorta özel olarak ise emeklilik haklarının idareye karşı korunmasında insan odaklı ve hak temelli sosyal güvenlik anlayışının gelişimine katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Ancak bu kapasitenin ortaya çıkmasında SGK'nın tavsiye kararı ile uyumlu bir mevzuat ya da politika değişikliğine gidip gitmemesi belirleyici unsur oluşturmaktadır; zira idarenin karara uymamasının bir yaptırımını bulunmamaktadır.

Kurumun 'Kararlar Bilgi Bankası' linki üzerinden başvuru konusu 'Çalışma ve Sosyal Güvenlik'; başvuru konusu idare 'Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı' seçilip yapılan taramada kuruluşundan 25 Mart 2025 tarihine dek alınan kararlardan 915'inin yayımlandığı; bunların 364'ünün tavsiye, 76'sının kısmi tavsiye ve 475'inin ret kararı olduğu görülmektedir. Bu karar sayısı 2023 yılı için 735 olup, Tablo 3'de belirtilen çalışma ve sosyal güvenlik özelindeki toplam 16.855 başvuru ile karşılaştırıldığında kararların yayımlanma oranı %4,36 ile sınırlıdır. Yayımlanan tavsiye kararları genel olarak incelendiğinde, sosyal güvenlik hakkına ilişkin kararlarda ele alınan hususların şu üç başlıkta ağırlık kazandığı görülmektedir: emeklilik, sigortalılık, sosyal güvenlik ödemeleri. Çalışmamızda bu üç başlık esas alınarak Ombudsmanlığın sosyal güvenlik hakkının korunmasına yaklaşımı incelenmeye çalışılacaktır.

## 2.1. Emeklilik İşlemleri

Sosyal güvenlik reformu kapsamında 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, mülga mevzuatın emeklilik hakkının kullanımına ilişkin hükümleri geçici maddeler aracılığıyla korunmuştur. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2008'den önce işe girenlerin tabi olduğu

emeklilik koşulları genel olarak hem kendi aralarında (işçi, memur, bağımsız çalışan) hem de bu tarihten sonra işe girenler ile farklılaşmaktadır. Yine anılan tarihten önce işe girmiş olmakla birlikte yapılan kanun değişiklikleri nedeniyle daha yüksek emeklilik yaşına tabi kılınanlar aynı statüde hatta aynı tarihte işe girmiş olsalar dahi farklı emeklilik yaşı ya da prim ödeme gün sayısına tabi olabilmektedir. Yaklaşık altı milyon kişiyi etkilediği tahmin edilen bu sorun kamuoyunda “Emeklilikte Yaşa Takılanlar” olarak adlandırılmaktadır.

Çözüm için hükümet yeni bir düzenlemeye giderek 7438 sayılı Kanunu 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe koymuş ve bu tarihten itibaren aylık talebinde bulunanlara yaş dışındaki şartları taşımaları halinde yaşlılık ya da emekli aylığı bağlanabileceğini hükme bağlamıştır (5510 sayılı Kanun Geç. Md. 95). Ombudsmanlığa bu kapsamda Kasım 2023 itibariyle toplam 270 başvuru yapıldığı ve bunların 135’i hakkında emeklilik işlemlerinin hızlandırılması yoluyla dostane çözüme gidildiği ifade edilmektedir (KDK, 2024: 221). Başvuruların 25’ine dair gönderme kararı verilirken, 81’i hakkında ise incelemenin devam ettiği rapor edilmektedir. Kurum konuya dair açıklamalarında aynı statüdeki çalışanların farklı emeklilik yaşlarına tabiiyeti sonucu doğuran düzenlemelerin insan haklarına ya da hakkaniyete uygunluğu konusunda esasa dair kapsamlı değerlendirmede bulunmamaktadır.<sup>2</sup>

Kuruma emeklilik işlemleri odağında yapılan başvurular arasında öne çıkan bir diğer başvuru konusunu ise kamu görevlilerinin emekli aylığına hak kazanma koşulları ile bu koşulları etkileyen fiili hizmet süresi, intibak, vazife malullüğü ve kamu kurumları arasındaki personel mevzuatı farklılıkları gibi konularda idare ile yaşanan uyuşmazlıklar oluşturmaktadır. Kurum bu tür başvurulara dair verdiği tavsiye kararlarında sosyal güvenliği bir mülkiyet hakkı olarak ele almaktadır. Kamu görevinin ifasından doğan hak ve kazanımların korunmasında idarelere memurların mülkiyet hakkının gözetilmesi yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Örneğin 2022/14024 sayılı başvuru hakkında verilen 14 Mart 2023 tarihli Tavsiye Kararında özetle; vazife malullüğü aylığının kesilmesi işleminin mülkiyet hakkına yönelik bir müdahale niteliği taşıdığı ve müdahalenin hukuka uygun

<sup>2</sup> Bu değerlendirme meselenin ekonomik ve sosyolojik yönleri açısından gereklidir. Çünkü emekliliğe hak kazanma koşulları giderek ağırlaşmakta; emekli olabilenler açısından ise bağlanan aylıklar ve yapılan ödemeler enflasyon oranının gerisinde kalmaktadır. Demografik yapıdaki yaşlanma, işsizlik ve ekonomik krizler karşısında hükümet, emekli aylıklarında yeni bir mali disiplin arayışındadır ancak bu arayış halihazırdaki eşitsizliklerin derinleşmesi riskini de barındırmaktadır.

olabilmesi için kanunilik şartı taşımak zorunda olduğuna dikkat çekilmektedir (kararlar.ombudsman.gov.tr/, Sayı: 2023/3146-S.23.5285). Kurum genel olarak malullüğe ilişkin kararlarında ise Anayasanın “Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler” başlıklı 61. maddesine atıfla “Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar” hükmünü esas almaktadır. Yine SGK tarafından yapılacak kimi emeklilik ödemelerinin ifası sıklıkla başkaca bir kurumun tesis edeceği işlemlere dayandığı için, kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan gecikmeler de Ombudsmanlık Kurumuna yapılan bir diğer başvuru konusunu oluşturmaktadır. Kurum koordinasyon sağlayıcı dostane çözümlere de giderek emeklilik işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde gerçekleşmesini destekleyici bir rol oynamaktadır (KDK, 2024: 226-228).

Bu başlık altında tavsiye kararlarına konu diğer şikayetler arasında; emekli ikramiyesine hak kazanma durumu, iade-mahsup işlemleri, faiz talepleri ve emeklilik işlemlerine ilişkin bilgilere erişim gibi idarenin iyi yönetim ilkelerine riayet etmesiyle çözülebilecek uyuşmazlıkların sıralandığı görülmektedir. Örneğin ölüm aylığından yapılan kesintiler hakkında bir başvuru sahibi: “eşinin vefatından sonra ölüm aylığı aldığını, fakat ilk günden itibaren aylığını tam alamadığını, her ay 713 TL tutarında yatan aylığı ile hayatını devam ettirmesinin mümkün olmadığını, evinin kiralık ve 78 yaşında olduğunu, eşinden kalan aylıktan başka geliri bulunmadığını belirterek; ölüm aylığından yapılan kesintilerin kaldırılmasını ve iade edilmesi” talebinde bulunmuştur (kararlar.ombudsman.gov.tr/, Sayı: 2020/63304-S.20.68488). Ombudsmanlık ise aldığı kararda ölüm aylığı üzerinden her iki alacağın aynı anda tahsil edilmesiyle aylık tutarının yarısından fazla bir kesinti yapılmasına ilişkin olarak “mülkiyet hakkına orantısız müdahale” değerlendirmesinde bulunmuştur. 5510 sayılı Kanunla ve bir üst sınır belirlenmeksizin emekli aylığının haczedilemezliği kuralına istisna getiren bazı alacakların tanımlanmış olması, birden fazla istisnai alacağın tahsili halinde kuralın dayanağını oluşturan sosyal devlet ilkesine gölge düşürmektedir (Ardoğan, 2024:313).

## 2.2. Sigortalılık İşlemleri

Türk sosyal güvenlik sisteminde sigortalılık; uzun vadeli sigortalılık, kısa vadeli sigortalılık, genel sağlık sigortalılığı ile işsizlik sigortası olmak üzere dört

temel türe ayrılmaktadır. 5510 sayılı Kanun'un 92'nci maddesi uyarınca; kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmayı, azaltmayı, vazgeçmeyi ya da başkasına devri öngören sözleşme hükümleri hukuken geçersiz olduğu gibi, zorunlu sigortalılık ilkesi iş akdinin kurulduğu andan itibaren bağlayıcılık arz etmektedir (Süzek, 2018; Güzel, Okur& Caniklioğlu, 2024). Sigortalılığa ilişkin bildirim yükümlülüklerinin tam ya da kısmen ifa edilmemesi hali ise idari yaptırıma konu olmaktadır. Dolayısıyla SGK, sigortalılığa dair bildirimlerinin gerçeği yansıtmayı yansıtmadığını fiilen ya da kayıtlar çerçevesinde denetlemeye, gerekli hallerde idari para cezası uygulamaya ve kamu davası açmaya tam yetkili kurumdur (5510 Sayılı Kanun, Md. 59).

Ombudsmanlık Kurumuna sigortalık işlemleri özelinde yapılan başvurular arasında denetim işleminin ifasından kaynaklanan uyuşmazlıklarla karşılaşmaktadır. Özellikle tarım sektöründe bağımsız çalışanlar, sigortalılık süresinin tespiti açısından sigortalık tescil işleminin tarihine ilişkin SGK ile yaşadıkları uyuşmazlıkları şikâyet etmekte ve Kurum gerekli bilgi ve belgelere dayanan başvurularda başvuran lehine tavsiye kararı vermektedir. Örneğin 2023/2722 numaralı başvuru hakkında verilen 13 Haziran 2023 tarihli Tavsiye Kararında Kurum idarenin 2009, 2010 ve 2011 yıllarına ait tarım tevkifatı olan başvuranın, tarımsal faaliyette bulunduğuna ilişkin gerekli araştırmayı yapmak suretiyle işlem tesisi hususunda tavsiyede bulunma kanaatine varmıştır (kararlar.ombudsman.gov.tr/, Sayı: 2023/7344-S.23.11945).

Sigortalılık işlemleri kapsamında yapılan başvuruların bir kısmını ise kamu kurumlarında bir süre çalışmış olanların sigortalılık durumuna ilişkin uyuşmazlıklar oluşturmaktadır. Konu ile ilgili tavsiye kararlarında Ombudsmanlık genel olarak; kamu personel rejimini düzenleyen birincil mevzuat ile başvuru konusu kurumun personel rejimine ilişkin ikincil mevzuata atıfla başvuru sahibi lehine sigortalılık statüsünün belirlenmesine yönelik tavsiyelerde ve dostane çözümlerde bulunmaktadır. SGK ise başvuran lehine verilen bazı tavsiye kararlarına birincil mevzuat düzenlemelerinin bağlayıcılığını gerekçe göstererek uymama yoluna gidebilmektedir. Örneğin Ombudsmanlık Kurumu 2023/4945 numaralı başvuru hakkında verdiği 17 Temmuz 2023 tarihli Tavsiye Kararı ile ücretli öğretmen olarak çalışan başvuru sahibinin ders saatlerine ilişkin uyuşmazlıkta, tam-kısmi

sürelî çalışmalarına bağı sigortalılığının tescili yönünde tavsiyede bulunmuştur (kararlar.ombudsman.gov.tr/, Sayı: 2023/8798-S.23.14268). Ancak SGK, işverenin bildirimde bulunmadığı bu ders saatlerine dair yürürlükteki mevzuat değışmediğı sürece yeni işlem yapamayacağını açıklayarak tavsiyeye uymamıştır (KDK, 2024: 241).

Bu başlık altında yer verilmesinde yarar olan bir diğér uyuşmazlık konusunu ise fiili hizmet süresi zammı oluşturmaktadır. Uygulama ile belirli işyerlerindeki yıpratıcı işlerde çalışan sigortalılara bu çalışmaları karşılığı hizmet süreleri kazandırılmakta ve bu sürelerin bir kısmının emeklilik yaşından düşürülmesine olanak sağlanmaktadır. Böylelikle yıpratıcı işlerde çalışan sigortalılar emeklilik şartlarını daha erken tamamlayabilmektedir (5510 Sayılı Kanun, Md. 40; Sözer, 2023). Ombudsmanlığa bu uygulama ile ilgili yapılan başvurularda, sigortalıların fiili hizmet süresi zammından yararlanıp yararlanamayacağı hususu idare ile yaşanan uyuşmazlık nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine sigortalı statüsünün niteliğı, sigortalıların borçlanabileceğı süreler ile idarenin sigorta prim kesintisine ilişkin işlemleri de sigortalılık işlemleri kapsamında Ombudsmanlığın başvuru aldığı uyuşmazlıklar arasında dikkat çekmektedir. Anılan konularda alınan kararların tavsiye ağırlıklı olduğunu söylemek güçtür ve çeşitlilik arz etmektedir.

### 2.3. Sosyal Güvenlik Ödemeleri

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi esasen bir primli ödemeler rejimidir. Prim ödemelerini ve diğér gerekli koşulları karşılamaları halinde kişiler sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası haklarını doğrudan ya da dolaylı olarak (dul ya da yetim) kullanmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde ödemeler, birey hak sahibi olduğu sürece devam eden, karşılıklı ve kesintisiz bir süreçtir. Bu süreçte ödemenin yersiz ya da fazla yapılmış olması gibi nedenlerle prim, aylık ya da ödeneklerin geri ödenmesini gerektiren durumlarla karşılaşılabilir. Ombudsmanlık Kurumuna sosyal güvenlik ödemeleri odağında yapılan başvuruların bir kısmı bu geri ödemeler kapsamında yaşanan idari ya da mali uyuşmazlıklarla ilgilidir. Langen (2022: 96) bu uyuşmazlıkları *yaşam dünyasına karşı sistem dünyası* olarak nitelendirmekte ve şu somut örneğı vermektedir:

*“Bir örnek vermek gerekirse, bir hükümet sistemi için doğruluk ve yasallık son derece önceliklidir. Ödemenin üç ay gecikmesi anlamına gelse bile, bir kişinin hak ettiği sosyal güvenlik miktarını doğru hesaplamak önemlidir. Ev*

*tahliyesinin eşiğinde olan, kirasını ödeyip borçlarından kurtulmak için paraya ihtiyacı olan, mali zorluklarla karşı karşıya olan bir kişi için ise ödemenin zamanlaması, miktarın son kuruşuna dek doğru olmasından çok daha önemlidir.”*

İdari uyumsuzlıklarda geri ödemenin zamanında yapılmamasından kaynaklanan hak kayıpları, mali uyumsuzlıklarda ise geri ödemeye konu tutara ilişkin itirazlar ile ödemenin gecikmesinden kaynaklanan sorunlar şikâyet edilebilmektedir. Her iki uyumsuzluk türü açısından başvuru paranın alım gücünde oluşan değer kaybını telafi edici taleplerde bulunmaktadır (KDK, 2024: 255-270). Anayasa Mahkemesi de mülk kavramı içerisinde yer alan ve ilgililerin hak kazandığı bir sosyal güvenlik ödemesinin, hak kazanılan tarihten ödemenin yapıldığı tarihe kadar geçen süredeki enflasyon oranları dikkate alınmadan ödenmesi durumunda mülkiyet hakkının ihlal edildiği görüşündedir.<sup>3</sup>

Ombudsmanlık Kurumu da bu görüşü paylaşmakta ve sigortalı tarafından primin ödendiği tarih ile iade tarihi arasındaki paranın alım gücünde meydana gelen değişim nedeniyle ortaya çıkan eksilme dikkate alınarak geri ödemenin yapılması tavsiyesinde bulunmaktadır. Örneğin Kurum 2022/8678 numaralı başvuruya dair verdiği 1 Aralık 2022 tarihli Tavsiye Kararında; başvuru sahibinin toptan ödemeye konu edilen primlere ilişkin aldığı geri ödemede paranın alım gücünde oluşan değer kaybının belirlenmesine ve bu kaybın telafisine vurgu yapmıştır (kararlar.ombudsman.gov.tr/, Sayı: 2022/15503-S.22.23684). Ombudsmanlık konu ile ilgili aldığı benzer kararlarda da sigortalıların SGK'ya yaptıkları ödemenin karşılığı olan haklarını tam ve zamanında elde etmelerini, denkleştirici adalet ilkesinin bir gereği kabul etmektedir. İlave etmek gerekir ki; SGK tarafından yapılan ancak sigortalının aylık ya da ödeme almaya hak sahibi olmadığı sonradan tespit edildiği yersiz ödemelere ilişkin iptal ve iade süreçleri de Ombudsmanlığa şikâyet edilen hususlar arasındadır.

Bu başvurularla ilgili yaptığı değerlendirmelerde Ombudsmanlık kurum denetim süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik önerilerinin yanı sıra yerindelik ve ölçülülük ilkelerine dikkat çeken tavsiye kararları da vermektedir. Bu kararlar iyi yönetim için asgari gerekliliklere işaret etmektedir. Nitekim sosyal güvenlik

<sup>3</sup> Anayasa Mahkemesi emsal kararları için bakınız: Ferda Yeşiltepe [GK], B. No: 2014/7621, 25/7/2017; Güler Ergin, B. No: 2015/7602, 10/5/2018; Attila Okay, B. No: 2018/12940, 9/6/2021; İlker Eroltu, B. No: 2018/27765, 7/9/2021; Hüseyin Müjdecı, B. No: 2017/34445, 16/3/2023; Ökkaş Şahin, B. No: 2019/11913, 19/1/2022; Ramazan Başaran, B. No: 2019/41999, 5/10/2022.

ödemeleri parasal bir karşılığa tekabül ettiği ve bu karşılık ekonomik bir değer taşıdığı için başvurucuların mülkiyet haklarının etkin şekilde korunması; kişilerin sosyal güvenlik sistemindeki sigortalılık statülerinin uzantıları olan aylıkları, gelirleri ile ödeneklerinden doğan her türlü menfaatlerinin rasyonel bir yaklaşımla gözetilmesini gerektirmektedir.

### **3. OMBUDSMANLIĞIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KORUNMASINDAKİ ETKİLİLİĞİ**

Türkiye’de sosyal sigorta kurumları geçmişten beri prim ödemeleri karşılığında sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerini hak sahiplerine tam ve zamanında sunmakla görevli idari yapılar olarak varlık göstermiştir. Ombudsmanlık Kurumu, çalışma ve sosyal güvenlik konusunda aldığı başvurularda esasen geçmişten gelen ve SGK çatısı altında birleşen sosyal sigorta kurumlarının bu görevini iyi yönetim ilkeleri içerisinde ifa etmelerine yönelik tavsiye kararları vermektedir. Aksi durumların kurumlara olan güveni ortadan kaldıracağına ve kuruma karşı yükümlülüklerini zamanında yerine getirenlerin ise cezalandırılması sonucunu doğuracağına dikkat çekmektedir. Şu çok rahat ifade edilebilir ki; Ombudsmanlık hak ve sorumluluk ilişkisinin karşılıklılığından hareketle SGK’nın sosyal adalet duygusunun zedelenmesine neden olabilecek iş ve işlemlerini merkeze alan bir inceleme süreci izlemektedir.

Ombudsmanlık incelemeleri sonucunda verdiği kararlarla esasen yasama organı (NHRI) adına idareye rehberlik etme işlevi ortaya koymaktadır. Yağmurlu (2018:177) bu işlevi, şikâyet hakkı ekseninde hareket eden bir halkla ilişkiler mekanizması olarak nitelendirirken, Duran (2022:207-2011) ise kamusal uyumsuzlukların çözüm sürecinde Kurumun üçüncü taraf rolünün ve bu rolü şekillendiren faktörlerin (otorite, esneklik, ağ, uyumsuzluk çözme kapasitesi, tutum) altını çizmektedir. Devlet ve birey ilişkisinin merkezinde yer alan kamusal bir sisteme duyulan güvenin korunmasında bu işlevin nasıl ifa edildiği, sadece hukuki değil toplumsal ve ekonomik sonuçları da bulunan bir bütünlük arz etmektedir.

Sosyal güvenlik esasen mülkiyet hakkının konusudur ve kişilerin yaşlılık aylığı, ölüm aylığı, yetim aylığı, emekli ikramiyesi ve işsizlik sigortası gibi sistemdeki hukuki statülerine bağlı kazanımları olan aylık, gelir ve ödenekler de birer

mülkiyet hakkıdır. “Adalet mülkün temelidir.” sözü ile özetlendiği gibi sosyal güvenlik sisteminde hak ve sorumlulukların iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde ifası sosyal adaletin de teminatıdır. Ombudsmanlığın bu anlayıştan hareketle ve özellikle sosyal güvenlik ödemelerine konu alacaklara dair aldığı tavsiye kararlarında, kişilerin mülkiyetten hakkaniyetli ve barışçıl bir şekilde yararlanma ilkesini gözettiği ifade edilebilir. Bu ilke gözetilirken SGK'nın mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü ve düzenlenmesine ilişkin takdir yetkileri yok sayılmamakla birlikte, bu yetkinin sınırlarının da olduğu başvuruya konu idari iş ve işlemler özelinde açıklanmaktadır.

Söz konusu sınırların ne ölçüde aşıldığı tartışmaya açıktır. Genel olarak bakıldığında Ombudsmanlığa şikâyet edilen idari işlemler arasında çalışma ve sosyal güvenlik ilk üçte iken SGK'nın da bağlı olduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı en çok şikâyet edilen kurumlar arasında ilk beşte yer almaktadır (KDK,2024; Alyanak, 2015:25). Ombudsmanlık sisteminin işlevselliği açısından başvuruların görece yüksek ve başvuruya konu idari işlemlerin çeşitli olmasının sosyal güvenlik hakkının etraflıca ve güncel mevzuat ışığında korunması açısından bir fırsat oluşturduğu düşünülebilir. Ancak, SGK'nın yerleşik uygulamalarını ve kurumsal içtihadını koruma konusundaki kararlılığı, yapılan incelemelere, resmi yazışmalara ve alınan tavsiye kararına rağmen idari işlem sonucunun genellikle muhafaza edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla günün sonunda her iki kurum (KDK ve SGK) belirli bir süreye yayılan kapsamlı bir mevcut durum tespitinde bulunmuş olmaktadır. SGK'nın yerleşik uygulamaları ve kurumsal içtihadını koruma konusundaki kararlılığına dair nicel bir araştırmada katılımcı şu tespitlerde bulunmuştur:

*“İdarenin yerleşik uygulamaları ya da yargı içtihatlarına rağmen devam eden uygulamaları olabilir. Ancak biz kararı yazıyoruz. İdare çok net içtihatlara dayansa bile “uygulamalar ve mevzuat böyle, ben bunu düzeltemem” diyor... Eminim ki çok güçlü kararlarımızın olduğu zamanlar oluyor ama genel idare uygulamasının aksi olduğu için uygulanmadığı zamanlar da oluyor. İşte sosyal güvenlikle ilgili birçok uygulama bulunmaktadır. İdarenin yerleşik uygulamaları bunun (dostane çözümün) önündeki başlıca engellerdir.” (Duran, 2002: 204).*

Aldığı kararların yaptırım gücünün sınırlı olması ve idare yönünden bağlayıcılık arz etmemesi nedeniyle eleştiri konusu olan ombudsman sistemi

hakkında TBMM nezdinde yazılı soru önermeleri de verilmiştir (TBMM, 4 Eylül 2023, Esas No. 7/4036; 16 Kasım 2020, Esas No. 7/35067). Ombudsmanlığın idareye tavsiye verme yetkisinin kullanımı hakkındaki bir soru önermesine verilen cevapta özetle Kurum, idari yaptırım yetkisi olmamakla birlikte 'yumuşak güç' olduğu vurgusunda bulunarak başvurduğu yöntemleri idareyi ikna etmek, kamuoyu ve parlamento desteği sağlamak şeklinde sıralamıştır (TBMM, 2023:4). Gücün yumuşaklığı, idarenin iş ve işlemleri nedeniyle hak ihlaline uğrayan kişiler açısından da kuşkusuz bir sonuç doğurmaktadır. Katılan zaman maliyetinin yanı sıra hak arama kurumuna duyulan güveni sarsan deneyimlerin sayısı arttıkça devlet-birey ilişkisinin de zedelendiği düşünülmektedir.

Parlamento adına bir uyuşmazlık çözüm mekanizması işlevi görmesi amacıyla kurulan Ombudsmanlığın daha etkili kılınması gerekmektedir. Kuşkusuz Kurumun da amacı idareler tarafından uyulmayacak tavsiye kararlarına yenilerini eklemek değildir. Kirkham ve Gill'in (2020) parlamento ombudsmanları reformuna rehberlik etmesi gerektiğini öne sürdüğü beş ilke (erişilebilirlik, bağımsızlık, adalet, hesap verebilirlik, verimlilik, etkililik) bu bağlamda bir başlangıç noktası oluşturabilir. Türkiye özelinde bu beş ilkeyi referans aldığımızda ve son tahlilde belirleyici ilke kabul edebileceğimiz 'etkililik ilkesi' öncelikle bir özelleştirme sürecinin işletilmesini ardından ise idarelerin ileri sürdüğü gerekçeler karşısında neler yapılabileceği üzerinde kapsamlı bir tartışma başlatmayı gerekli kılmaktadır. Danıştay'ın yüksek bir konuma sahip olduğu Fransız hukukundaki alternatif usuller (zorunlu arabuluculuk, disiplin, tazminat prosedürleri) uygulama alanını genişletici girişimler olarak Türkiye için de yol gösterici olabilir (Yüzbaşıoğlu, 2022: 103).

Sosyal güvenlik hakkı özelinde olduğu gibi idare, tavsiyeye uymasının mümkün olmadığını açıkladığı gerekçelerinde esasen emredici mevzuat hükümlerine atfen çözüm için atabileceği adımların hukuki sınırlarını çizmektedir. Yasama adına hareket etme yetkisi Ombudsmanlığa güçlü bir etki alanı yaratmaktadır. İdarenin tavsiyeye uyum göstermediği yerleşik uygulamalar karşısında yeni görev tanımlarına gidilerek, bu tanımların kamu kurumları ve görev alanları özelinde geliştirilmesi 'etkililik ilkesi' açısından tıkanan kanalları açabilir. Kilit bir noktada duran sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesi sağlık hakkını, sağlık hizmetlerine erişim hakkını, engelliler, yaşlılar ve çocuklar gibi kesimlerin sosyal devlet şemsiyesi altında olmasını ve bir bütün olarak insan haklarının korunmasını

kapsadığı için öncelik ve belirleyicilik arz etmektedir. Bu nedenle SGK tarafından uyulması halinde kamunun yüksek yararı bulunan temel tavsiye kararlarının bütüncül, tarafsız ve hak temelli bir yaklaşımla ele alınması bütün bir toplumu ilgilendirmektedir diyebiliriz (Atatanır, 2021:457).

Ombudsmanlık Kurumunun performansının periyodik bağımsız incelemelerle takip edilmesi de etkililik açısından fark yaratabilir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve TBMM Dilekçe Komisyonu gibi hak arama mercilerine gelen müracaatlar, yapılan incelemeler ve alınan kararlarla ombudsmanlık mekanizmasının kesiştiği başvurular özelinde karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılabilir. Ombudsmanlığa yapılan başvurular ve alınan kararlar ile diğer mercilerin yaptıkları işlemlerin ne ölçüde mükerrerlik ya da tutarlılık arz ettiği, idari adaletin tesisi açısından önem taşımaktadır. Zira idarelere karşı adalet, tek başına hukuki süreçlerden daha geniş mekanizmalar yelpazesi yoluyla sağlanır: adil ilk karar alma süreçleri, iç inceleme sistemleri, ombudsmanlar, idari mahkemeler, yargılama ve diğer kurumlar adaletin tesisinde hayati bir rol oynar (Marc vd., 2022: 115-129).

Türkiye’de ombudsmanlık kamu erkinin kontrol ve denge mekanizması olarak iyi yönetişimin gelişimine daha etkili şekilde önderlik edebilir. Aksi halde ve sosyal güvenlik hakkı özelinde Kurum idari yargı sürecine güçlü bir alternatif olmaktan uzak kalacaktır. Bu uzaklık, sosyal koruma sisteminde kırılğan bir zemin ve sosyal güvenlik hakkına erişim için mahkemelere taşınan davalarla gelişen/uzayan bir *yargısallaşma* süreci anlamına da gelmektedir ki idari süreçlerin mahkeme koridorlarına taşınması bir çözüm olmadığı gibi ombudsmanlık sistemine taşınmak da çözüm değildir (Pexioto & Barroso, 2019:98).

#### **4. SOSYAL VE GÜVENLİ BİR GELECEK İÇİN OMBUDSMANLIK**

Sosyal güvenlik nesiller arası toplumsal dayanışmayı ve sosyal adaleti mümkün kılan kamusal bir ortak akıl ve temel bir insan hakkıdır; öyle kalmalı ve idari adaletle korunmalıdır. Sosyal güvenlik sistemindeki bir eksiklik ya da eşitsizlik, toplumsal yaşamı kapsayıcılık ve sürdürülebilirlik ilkelerinden uzaklaştırma tehdidi barındırır. Esasen bu tehdidi görüp okuma ve uygulayıcılarla karar alıcıları hak temelli sosyal güvenlik politikaları izlemeleri için uyarma görevini kamu

yönetim yapısı içerisinde ombudsmanlık kurumları üstlenmektedir. Bu nedenle Türkiye’de olduğu gibi dünyada da ombudsmanlık kurumlarına yapılan başvurular ve konu çeşitliliği artış eğilimi sergilemektedir (IOA, 2025). Kamu hizmetlerinin pek çok alanında gözlemlenen bu artışı kurumlara rağmen toplumların hak temelli uygulamaları talep etmekten vazgeçmemesi yönüyle gücünü koruyan ve ombudsmanlık kurumlarını da güçlendiren bir kamuoyu refleksi olarak görülebilir. Bu refleks günümüz dijitalleşen iş yaşamında, pandemi deneyiminin ardından ‘sosyal’ ve ‘güvenli’ toplum yapısı arayışını farklı bir seviyeye taşımıştır.

Ombudsmanlık Kurumu’nun dijital iş yaşamında kişisel veriler, veri güvenliği, platform ekonomileri, telif hakları ve dijital yakalı çalışanlar gibi başlıklar önde olmak üzere sosyal güvenlik hakkının korunmasında yeni teknolojilere bağlı değişkenleri yeniden yorumlaması ve yeni stratejiler geliştirmesine gereksinim duyulmaktadır. E-devlet uygulamaları ile hizmetlerini çevrimiçiye taşımada SGK dijital dönüşümü temel politikalarından biri olarak belirlemiş ve bu amaçla alt yapı yatırımlarına yönelmiş olmakla birlikte, kuruma yapılan online başvuruların sonuçlanma süresine, şekline ve başvuruçuların geri bildirimlerine ilişkin izleme-değerlendirmeleri içeren kanıt temelli bir strateji görülememektedir (SGK, 2024b). Çevrimiçi ve çevrimdışı hizmet ağına erişime dair görüş ve önerilerin alınması dijital dönüşüm hedefinin başarıya ulaşarak geleceğe taşınmasında önem taşımaktadır. Bu nedenle ombudsmanlık perspektifiyle bir bütün olarak (çevrimiçi-çevrimdışı) sosyal güvenlik hizmetlerine erişimin eşitlik, kapsayıcılık ve etkililik göstergeleri temelinde incelenerek iyileştirilmesinde yarar görülen hususlara dair açık yönetim önerileri geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) sosyal güvenlik yönetimi açısından iyi yönetimi kurumun iş süreçlerini nasıl yürüttüğü, hedeflerine ulaşmak için yetkilerini nasıl kullandığı, paydaşlarını iyileştirme ve yenileme çalışmalarına nasıl dahil edildiği ve tüm bu başlıklarda hesap verebilir, şeffaf, öngörülebilir, katılımcı, dinamik bir yapı arz edip etmediği temelinde ele almaktadır (ISSA, 2024). Sosyal güvenlik sisteminin dijital geleceğine sigortalılar arasında dijital uçurumlar oluşmaması için kayıt dışı istihdam edilenlerle bu tehdit altında bulunanları önceleyen yaklaşımla dijital hizmet standartlarının tanımlanması, dijital yönetim çerçevesinin belirlenmesi ve sosyal güvenlik hakkının gereklilikleri doğrultusunda geliştirilmesi bugünden yarına atılması gereken adımlar arasındadır. Dijital iş yaşamının ekosistemi içinde kayıtlı ve tam zamanlı çalışma olanaklarından

sıklıkla mahrum kalan dijital yakalıların sosyal güvenlik haklarının korunması için işverenlerle veri paylaşımına dayalı dijital iş birliklerini geliştirmeye yönelik politikalar izlenmesi de bu adımlardan biri kabul edilebilir.

Ombudsmanlık Kurumunun sosyal güvenlik sisteminin dijital işlevselliğini kamu hizmeti entegrasyonu içinde denetlemeye dönük ilkesel standartlar belirleyerek verilerin bütünlüğü, gizliliği ve korunması hususlarında bütüncül strateji ve bir yol haritası belirleyerek sigortalıların dijital hak arayışlarını formüle etmesinde yarar bulunmaktadır. Özellikle hizmet sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin giderek genişlediği çağımızda ombudsmanlık mekanizmalarının daha yoğun ve karmaşık bir şekilde kullanılan yeni teknolojiler karşısında kamu denetimlerini dijital dönüşüme de entegre ederek, daha erişilebilir ve daha kapsayıcı sosyal güvenlik uygulamalarını teşvik etmesinde bugünden yarına uzanan bir kamu yararı bulunmaktadır.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik hakkı insan onuruna dayanır ve onur, korunmayı gerektirir. Onur ve saygıya dayalı sosyal güvenlik sistemleri ile temel hak ve hizmetlere erişim, özerklik ve katılım ilkeleri temelinde yükseltilir (Simpson vd., 2017). Bu ilkelerin yaşama geçmesinde ombudsmanlık sistemleri idari adaletin temel araçlarından biridir. Kökleri Osmanlı Devleti'nin Divan-ı Hümayun geleneğine dayanan ombudsmanlık, Türk kamu yönetiminin benimsediği etik normlar bütününe uygulamaya aktararak bir kamusal değere dönüştürme arayışının tarihsel bir mirasıdır. Gücünü köklerinden alan bu önemli kurumun idari yargı sistemi içinde daha cesur bir role sahip olması ve elini güçlendiren daha geniş bir etki alanına sahip olması, hak arama kurumu olarak sosyal güvenlik sisteminde daha etkili bir işlev ortaya koymasının da önünü açabilir. Nitekim sosyal güvenlik sisteminin etkin işleyişi için sağlam kurumsal altyapılar, bu yapıların korunması ve geliştirilmesi için etkili ombudsmanlık mekanizmaları şarttır. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmesinde ve dijitalleşen iş yaşamının gereksinimlerini de karşılayacak şekilde kamu ekosisteminin genişlemesinde iyi karar vermeyi, zamanında uygulamayı, başarılı sonuçları, izleme ve değerlendirmeyi teşvik eden bir ombudsmanlık mekanizmasının varlığı iyi yönetişimin vazgeçilmez bir unsurudur.

## KAYNAKÇA

- Alyanak S. (2015). "The New Institution on Protection of Fundamental Rights: Turkish Ombudsman Institution". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**. 1-28.
- Anayasa Mahkemesi Kararı (2017). **Genel Kurul**. B. 2014/7601 T. 25 Temmuz 2017.
- Ardoğan, F. (2024). "Sosyal Güvenlik Kurumunun Birden Fazla Alacağı Aynı Anda Emekli Aylığından Tahsil". **Ombudsman Akademik**. (21), 283-322.
- Atatanır, H. (2021). "Ombudsmanlık ve Emeklilik Hakkı: Uyulmayan Tavsiye Kararları Odağında Bir Değerlendirme". **Emek ve Toplum Dergisi**. 6 (2). 430-458.
- Duran, H. (2021). **The third-party function of Turkey's ombudsman institution in resolving public disputes**. Doctoral research. Department of Political Science and Public Administration, Bilkent University.
- Gözler, K.& Kaplan, G. (2024). **İdare Hukuku Dersleri**. 26. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- ILO. (2024). **Ratifications for Türkiye**. Information System on International Labour Standards. [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102893](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102893).
- IOA. (2025). **The Most Serious Cases Reported by Organizational Ombuds: Data from Surveys and Interviews**. [https://www.ombudsassociation.org/index.php?option=com\\_dailyplanetblog](https://www.ombudsassociation.org/index.php?option=com_dailyplanetblog).
- ISSA. (2024). **The ISSA Guidelines for Social Security Administration**. [www.issa.int/guidelines](http://www.issa.int/guidelines).
- KDK. (2020). **Haber Metni (web)**. <https://www.ombudsman.gov.tr/Event/Faaliyetlerimiz/2019-karma-raporumeclis-sunum.html>.
- KDK. (2018). **Ombudsmanlık Kararı**. No. 2015/6908, T. 27 Haziran 2018.
- KDK. (2018). **Ombudsmanlık Kararı**. No. 2015/7602, T. 10 Mayıs 2018.
- KDK. (2024). **2023 Yıllık Raporu. Kamu Denetçiliği Kurumu**. Yayın Tarihi: Ocak 2024.
- KDK. (2025). **2024 Yılı Faaliyet Raporu**. Yayın Tarihi: Şubat 2025.

- Kirkham, R. & Gill, C. (2020). "Five Principles for a New Public Services Ombudsman" in Kirkham and Gill (eds), **A Manifesto for Ombudsman Reform** (Palgrave Macmillan, 2020), 13-39.
- Langen, M. (2022). "The Role of Ombuds Institutes in Providing Equal Access to Justice for All" in **The Ombudsman in the Modern State**. Groves, M. and Stuhmcke, A. (eds). Hart Publishing, 89-113.
- Marc H., Richard K., Robert T. & Joe T. (2022). **The Oxford Handbook of Administrative Justice**. Oxford Handbook. E-Book.
- Güzel, A., Okur, A. R. & Caniklioğlu, N. (2024). **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 20. Baskı. Beta Basım Yayın, İstanbul.
- Peixoto, M. L., & Barroso, H. C. (2019). "Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais?". **Revista Katálysis**, 22(1), 90-99.
- Resmî Gazete (2013). **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**. Tarih: 28 Mart 2013, Sayı: 28601 (mükerrer).
- SGK. (2024a). **Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllığı, 2023**. Yayın Tarihi: 01 Eylül 2024.
- SGK. (2025). **Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, 2024**. Yayın Tarihi: 28 Şubat 2025.
- SGK. (2024b). **Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı, 2024-2028**. Yayın Tarihi: 1 Şubat 2024.
- Simpson, M., McKeever, G. & Gray, A. M. (2017). **Social security systems based on dignity and a respect**. Equality and Human Rights Commission Published. Scotland.
- Sözer, A. N. (2023). **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**. 6. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- Süzek, S. (2018) **İş Hukuku**. Yenilenmiş 16. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- TBMM (2023). **Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı**. Tarih: 4 Eylül 2023, Esas No. 7/4036. <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/yazili-soru-onergeleri>.
- TBMM (2020). **Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı**. Tarih: 16 Kasım 2020, Esas No. 7/35067. <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/yazili-soru-onergeleri>.

- Weeks, G. (2022). "Maladministration: The Particular Jurisdiction of the Ombudsman". **The Ombudsman in the Modern State**. Groves, M. and Stuhmcke, A. (eds). Hart Publishing, 21-41.
- Wheler, C. (2022). "Bringing the Ombudsman Role and Powers into the Twenty-first Century". **The Ombudsman in the Modern State**. Groves, M. and Stuhmcke, A. (eds). Hart Publishing, 113-141.
- Yağmurlu, A. (2018). "Şikâyet Hakkı Ekseninde Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği". **Amme İdaresi Dergisi**, 51(1), 67-194.
- Yüzbaşıoğlu, C. (2022). "Compensating Damages Arising from Public Services Through Alternative Dispute Resolution Methods. Quest for Future". **Law and Justice Review**, 13 (24), 73-107.