

MÜKERRER DİLEKÇELERİN İNCELENMESİNDE HAK ARAMA KURUMLARI ARASINDA İŞ BÖLÜMÜ ÜZERİNE

Division of Labour Regarding Review of Duplicate Petitions among the Legal
Remedy Institutions

Kadir AKTAŞ*

Geliş Tarihi: 22.11.2019 Yayına Kabul Tarihi: 17.12.2019

Öz

Dilekçe alan hak arama kurumları temsilcilerinin katılımıyla 2016 Kasımında "Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu" çalıştayı ve 2017 Mayıs'ında da "İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu" çalıştayı, düzenlenmiştir. Tartışmaya açılan başlıkların biri de hak arama yollarının çeşitlenmesine bağlı olarak aynı içerikli başvuruların birden çok kuruma yöneltilmesidir. Bu suretle oluşan emek israfı ve iş yükü karşısında iş bölümüne gidilebilip gidilemeyeceği ve mükerrer başvuruların nasıl engellenebileceği tartışmanın odağı olmuştur.** Bu makale yaşanan bu tartışmaya katkı sağlamak üzere kaleme alınmıştır. Dilekçeleri alan farklı erkler altındaki kurumların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması ile hak aramanın vatandaş aleyhine zorlaşma riski bu husustaki iş bölümünü tartışılır kılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Dilekçe, komisyon, iş bölümü, siyasî başvuru, idarî başvuru, idarî denetim, yasama denetimi, insan hakları.

Abstract

In two workshops organised, with the participation of representatives from petition-admitting authorities, in November 2016 and May 2017, entitled "Petition Committee as a Method of Parliamentary Oversight" and "A Method of Parliamentary Oversight: The Human Rights Inquiry Committee", respectively, one of the issues that was addressed was whether, in parallel with the diversification of the right to legal remedies, it was possible to create a division of labour and prevent waste in effort and resources due to duplicate applications to various authorities. This article has been written in an effort to contribute to this discussion. The issues of securing the remit and autonomy of the institutions subordinate to different petition-admitting authorities and the risk of making the procedures of right to legal remedies more difficult at the expense of the citizens make the issue controversial.

Keywords: Petition, division of labor, political application, administrative application, administrative oversight, legislative oversight, human rights.

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Yasama Uzmanı-Avukat, hamiteli32@gmail.com.

**Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s.2, 103, 138. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf; İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 45-49, 118-125, 135-145. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>; Söz konusu tartışmanın KDK tarafından düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi konulu çalıştayda da yapıldığı görülmektedir. Bkz: KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 112-115; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

GİRİŞ

Anayasanın 74. maddesinde “Yasama / Siyasî Başvuru” ile “İdarî Başvuru” yine Anayasanın 36. ve 125. maddesinde “Kazaî Başvuru” bir temel hak olarak tanımlanmıştır.¹ Söz konusu hükümlerde, bu hakkın kullanılması durumunda muhatap kuruma (teslim alma, kaydetme, intikal ettirme, haber verme, cevap verme, inceleme, arabulucu olma ve karara bağlama gibi) bir takım görev ve sorumluluklar vazedilmiştir. Dolayısıyla dilekçe hakkı kapsamında yapılacak düzenlemelerin/uygulamaların bu hakkın özünü çelişen, başvuru hakkını engelleyen bir nitelik taşıması ve sonuç doğurmaması gerekir.

Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında belirtildiği üzere Anayasa'nın 74. maddesiyle vatandaşlara tanınmış olan siyasal hak, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın 36. maddesiyle güvenceye bağlanmış bulunan hak arama özgürlüğü ile alakası tartışma götürmez olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun memurların müracaat, şikâyet ve dava açma hakkını düzenleyen 21. maddesi siyasal bir hak olan dilekçe hakkından farklı özelliklere sahiptir.²

TBMM'ye yapılan “yasama/siyasî başvuru” kapsamında, Dilekçe Komisyonuna, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna (İHİK), Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonuna (KEFEK) yapılan başvurular ile TBMM ile niyâbetlik

¹ Başgil, “şikâyet” niteliğindeki kişinin bir hakkının, mağduriyetinin yerine getirilmesiyle ilgili başvurularının “temel hak” niteliğinde olup bu tür başvurulara ilişkin muhatabının cevap dâhil dilekçe hakkının gereklerini yerine getirme zaruretinin doğduğunu, bunun yanında kamu ile ilgili “ihbar - öneri - talep” niteliğindeki –siyasî- başvurularına, muhatabının sorumluluğunun daha sınırlı olacağını belirtmiştir. Anayasamın 74. maddesinin ikinci fıkrasının, cevap verme yükümlüğünün kişinin kendisiyle ilgili başvurulara ilişkin olduğuna ilişkin yazımı, Başgil'in bu yaklaşımın teyit eder gözükmektedir. Ancak, uygulama kanunları ve Meclis İçtüzüğünde bu ayrım benimsenmemiş, kamu ile ilgili başvurular da cevap verme ve/veya inceleme yükümlülüğünün konusunu oluşturacak şekilde düzenlenmiştir. Tamer ve Armağan gibi ekser yazarlar ise (başka ülke yazarlarında olduğu üzere) bir ayrıma gitmeden dilekçe hakkının bir doğal hak / temel hak olduğu değerlendirmesinde bulunmuşlardır. Ali Fuat Başgil, Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s.2,7-8; Servet Armağan, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s.2,52,118; Mustafa Tamer, “Dilekçe Hakkı”, Türk İdare Dergisi, Sayı 386, 1990, s.204.; Lex Heerma van Voss, Petitions in Social History, Cambridge University Press, England 2002, s.1.; Don L. Smith, “The Right To Petition For Redress Of Grievances: Constitutional Development And Interpretations”, Texas Tech University, U.S.,1971, s.4; Michael J. Wishnie, “Immigrants and the Right to Petition”, New York University Law Review, Vol.78, No.1, Apr. 2003, s.685.

² AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6.1.1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar.>; Aynı yönde değerlendirme için bkz; Servet Armağan, age, s. 46-47.

ilişkinin kurulabileceği Kamu Denetçiliği Kurumuna (KDK), Sayıştay'a yapılan başvuruları sayabiliriz.³

Kazaî başvuru savcılık ve mahkemeler nezdinde yapılmaktadır.

İdarî başvuru ise işlemin veya hizmetin icracısı ve sorumlusu idarî kuruluş nezdinde veya yürütme erki içinde olmakla birlikte (işlemin icracısı kurumun dışında ve) idarî işlemi incelemekle görevli düzenleyici, denetleyici ve aracı kuruluşlar nezdinde yapılabilmektedir. Bu kurumların başlıcaları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu (BEDK), Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK), Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK), BDDK, RTÜK, Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK).

Bu kurumlardan farklı olarak Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) başvuruları incelemekle ve değerlendirmekle değil, idareye yapılan başvuruların etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak üzere faaliyet göstermektedir. CİMER başvuruların ilgili kurumlara intikali ve cevapların başvurana iletilmesinde bir köprü ve izleme kurumu olarak görev üstlenmiştir. Örneğin, 2018 yılında CİMER aracılığıyla idarelere 2 milyon 870 bin 879 adet başvuru yapılmış ve bu başvurulara ilgili idarelerce 2 milyon 959 bin 895 cevap verilmiştir.⁴

Kısacası bu başvuru türleri en başta organik ve işlevsel olarak farklılık içermektedir.⁵

³ Başgil gibi kimi yazarlar siyasi başvuruyu idarî başvuru altında değerlendirirken, Onar, Aydın ve Duran (Armağan'da bu yaklaşımı uygun bulmuştur) gibi ekser yazarlar ise siyasi başvuruyu ayrı bir başvuru türü olarak ele almışlardır. "Siyasi-Yasama" terimleri bir işlemin yanında aynı zamanda bir organın tarifini içerdiğinden, yürütülecek yasama (denetim) görevinin yanında görevli makam dikkate alındığında, bu terimlerin, TBMM'ye yöneltilen başvuru veya TBMM'ce neticelendirilecek başvuru anlamında da kullanılması yerinde görülmektedir. Siyasi başvuru hakkı ve Meclisin çalışma usulü ve çalışmasının niteliği hakkında bkz: Ali Fuat Başgil, age, s.2-7; Bir Parlamenter Denetim Komisyonu Dilekçe Komisyonu, age, s.43-50; "Dilekçe Komisyonu Hakkında", TBMM Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm.; Servet Armağan, age, s.47; Lütfi Duran, İdarî Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu, İstanbul, 1946.s.133-134. Özkan Tikveş, "Dilekçe Hakkı", Prof. Dr. Akif Erginay'a 65. yaş armağanı, Ankara, 1981, s.140-146.; Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s.732,1872.; Mesut Aydın, "1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Bireysel Başvuru Hakkı ve Uygulanması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:8, S:1-2, Haziran-Aralık 2004, s.343.

⁴ Fahrettin Altun "Önümüzdeki Süreçte Cevap Süresinin Azaltılması Konusuna Yoğunlaşılacak" Cumhurbaşkanlığı Web Sitesi, 18.02.2019. Erişim: <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler>.

⁵ 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanununun kapsam maddesinin gerekçesinde "vatandaşların Yasama ve Yürütme organları olan TBMM ile idarî makamlara kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak yaptıkları başvuruların bu Kanun kapsamına gireceği" ifade edilerek bu ayırımın benimsendiği anlaşılmaktadır. TBMM Kanun Karar Bilgi Sistemi, Erişim: <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=38546&pkannumarasi=3071>.

Farklı erkler altında olmakla beraber benzeri çalışma usullerine sahip, özellikle yasama / siyâsî başvuruları inceleyen (İHİK gibi) kurumlar ile yürütme nezdinde ancak işlemi yapan kurumun dışında düzenleyici ve denetleyici görev üstlenen (TİHEK gibi) hak arama kurumları nezdinde yapılan başvuruların mükerrerliği bir sorun olarak dikkati çekmektedir. Çözüm olarak da CİMER gibi başvuruların bir elektronik ortamdan dağıtılması ve bir kurum nezdinde yapılmasının sağlanması şeklinde önerilerin ön plana çıktığı görülmektedir.⁶

Bu çalışmada da bu kurumların arasındaki ilişkiye ve iş bölümüne dair bir analiz ve tartışma yapılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın birinci kısmında idarî ve siyâsî tüm hak arama kurumları arasındaki iş bölümünün yapılabilirliği analiz edilmeye çalışılmış, ikinci kısmında ise TBMM ile KDK arasındaki ilişki analiz edilerek, iş bölümünün yapılabilirliği tartışılmıştır.

1. İDARÎ VE SİYASÎ HAK ARAMA KURUMLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İŞ BÖLÜMÜNÜN YAPILABİLİRLİĞİ

1.1. Mükerrerliğin Sebebinin İrdelenmesi

Vatandaşlar acaba neden benzer çalışma usullerine haiz birden çok kurum nezdinde aynı başvuruyu yapmaktadırlar?

Bu sorunun cevabı ve sorununun sebep unsurunun ortaya çıkarılması, ulaşılmak istenecek amaç ve neticeler açısından hayati önemdedir.

Cevap olarak akla ilk gelen önermeler olarak şunları sıralayabiliriz;

- ◇ Başvurunun muhatabı ilgili kurumların başvuruyu yeterince incelemeyeceği ve yeterli içerikte bir cevap vermekten imtina edeceği inancı.
- ◇ Başvuruyu alan kurumun sorunun takibi ve çözümün oluşturulması noktasında kamusal gücü yansıtan yeterli bir otoritesinin, etkinliğinin ve misyonunun bulunmadığı inancı.

⁶ Bu yönde öneri için bkz: “Bir başvurunun aynı konuda, aynı zamanda iki başvuru yapması engellenmelidir. TC kimlik numarasıyla yapılan başvurunun altmış gün geçmeden bir başka komisyona yapılması hâlinde, başvurucuya “Başvuru süreciniz devam etmektedir.” benzeri bir uyarı gönderilmelidir. Hatta ilerleyen dönemde diğer başvuru yapılan – BİMER gibi – kamu kurumlarıyla ortak bir çalışma yapılarak aynı başvurunun bütün kurumlara yapılmasıyla ortaya çıkan emek israfının önüne geçilmelidir.” Kamil Atlay, “Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları”, İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamento Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Ankara, 2017, s.102-104, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

- ◇ Teknolojik gelişmeye paralel, başvuru yollarını kullanmanın kolaylığından dolayı “bu yolu da deneyiverelim/ denemekten ne çıkar” yaklaşımı.
- ◇ Farklı hak arama kurumlarına başvurarak, idarî birimler nezdinde bir nevi baskı oluşturulabileceği düşüncesi.

Soruya cevap olarak, kişinin birden fazla kuruma başvurmasının altında birinci ve ikinci sebeplerin ön planda olduğu veya bunun belli bir haklılığının bulunduğu tespitine ulaşılabiliyorsa, başvurunun mükerrerliğini engellemeye yönelik başvuru aşamasındaki bir kısıtlamanın sorunumuza çözüm oluşturması beklenmemelidir. Vatandaşın yeterli netice/cevap alamadığı (veya netice/cevap alamayacağını öngördüğü) için yeni başvuru yollarını aramasının altında korunması gereken haklı menfaatinin bulunduğu söylenebilir. Bir mağduriyetinin olduğunu düşünen ve buna ilişkin başvurularının yeterince değerlendirilmediği için mağduriyetinin devam ettiğine inanan bir kişinin yeni hak arama kurumlarına yönelmesi gayet tabii ve meşrudur.

Başvuru yöneltilen ve dilekçeyi incelemekle ve uyuşmazlığı gidermekle sorumlu kurumların resmî istatistiklerine bakıldığında bu kurumların genel uygulamalarının, dilekçeyi esastan değerlendirmeye almadan, daha çok usulî incelemeyle yetindikleri anlaşılmaktadır. Bu kurumların çalışmalarını, çoğunlukla (CİMER gibi) dilekçeyi idareye ve gelen cevabı da dilekçe sahibine havale etmekle/göndermekle sonlandırdıkları söylenebilir. Esasa ilişkin değerlendirmeden ziyade usulî bir takım işlemlerle etkinlik gösterildiği, usulî değerlendirmenin de çoğu kez kurul veya komisyon görüşmesine konu olmadan, elden imza ile evrak üzerinde neticelendirildiği düşünüldüğünde, Kurumların etkililiklerinin sınırlı kaldığı söylenebilir. Örneğin:

KDK'nın 2018 yılı faaliyet raporuna göre kendine yapılan başvurulara ilişkin toplam kararlarının içinde esastan incelemeyi gerektiren (Tavsiye Kararı %4,35, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı %1,73 ve Ret Kararı % 4,24) kararlarının oranı %10'u geçmemektedir. KDK'nın usulî inceleme ile iktifa ederek verdiği (İncelenemezlik Kararı %41,85, Gönderme Kararı %30,90) kararların oranı %70'i aşmaktadır.⁷

⁷ Kurumun bir önceki (2017) yıl ile karşılaştırıldığında tavsiye kararları %176,33; kısmen tavsiye kısmen red ise %51,98 oranında artmıştır. KDK, 2018 yılı Kurum Yılılığı, Ankara, 2019, s. 74-78, Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/index.html>.

TİHEK'in 2018 yılı faaliyet raporuna göre, 2018 yılı içinde yapılan 1107 başvurunun 918'i ön inceleme şartlarını taşımadığı için reddedilmiş veya işleme konulmamış veya ilgisi nedeniyle başka bir kuruma sevk edilmiş iken 189 başvuru (toplam başvuruların %20'si) incelemeye alınmıştır. TİHEK'in incelemeye aldığı bu başvurulardan birçoğunun da incelemeye alındıktan sonra haklarında incelenemezlik kararı verilebildiği düşünüldüğünde bu Kurumun dilekçeleri esaslanarak değerlendirme oranının daha az olduğu söylenebilir.⁸ Bundan dolayı Kurumun yıllık raporunun değerlendirildiği İHİK toplantısında, milletvekilleri ekseriyetle, Kurumun yeterli toplantı yapmamasını ve başvuruları incelememesini eleştirmişlerdir.⁹

Yine Dilekçe ve İHİK gibi Meclis Komisyonlarının da dilekçeleri (idarenin cevaplarının belli bir yeterlilikte olması amacını gözeterek, dilekçe ve cevapların karşılıklı transferi ile yetindikleri ve) daha çok usulî incelemeyle sonuçlandırdıkları, ilke olarak toplumsallık/genellik arz eden kimi dilekçe konularını esaslanarak komisyon incelemesine aldıkları bilinmektedir.¹⁰

Örneğin, 26. Yasama Döneminde (Kasım 2015/Haziran 2018) Dilekçe Komisyonunca verilen yaklaşık 15.500 kararın sadece 9'u (32 dilekçeye ilişkin) Komisyonun esaslanarak kararı iken diğerleri Komisyon Başkanlık Divanı kararı şeklindedir. Bu dönemde gelen dilekçe sayısı ise 16.030'dur. Dilekçelerin sonuçlandırılmasına dair 17 ilâ 21. Yasama Dönemlerinde (1983-2002) esaslanarak inceleme gösteren Komisyon kararı hiç alınmamıştır. Komisyonca; 22. Dönemde 25, 23. Dönemde 46, 24. Dönemde ise 13 dilekçe esaslanarak değerlendirilerek Komisyon kararına konu edilmiş, diğer dilekçeler ise Başkanlık

⁸ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 34-38 Erişim: https://www.tihk.gov.tr/upload/file_editor/2019/05/faaliyet_raporu_2018.pdf.

⁹ İHİK Toplantı Tutanağı, 26. Dönem, 3. Y.Y., 4. Toplantı, 18.4.2018, s.7-25. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2148.

¹⁰ Dilekçe Komisyonu çalışma rehberinde bu husus şöyle yer almıştır: "İçtüzüğün 116'ncı maddesinde Başkanlık Divanına karara bağlanacağı belirtilen dilekçeler dışındaki bütün dilekçelerin Komisyon Genel Kurulunca 117'nci madde çerçevesinde karara bağlanması gerekmektedir. Ancak, uygulamada İçtüzüğün 116'ncı maddesi kapsamında olmayan dilekçelerden Komisyon Başkanınca, Komisyon Genel Kurulunda karara bağlanmasına gerek görülmeyenler de Başkanlık Divanı tarafından karara bağlanmaktadır. Genellikle toplumu ilgilendiren veya genellik arz eden dilekçeler Komisyon Genel Kuruluna havale edilmektedir." TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Dilekçe Komisyonu Çalışma Rehberi, Nisan 2016, s.9; Ayrıca bkz: Mesut Aydınoglu, Evren Elverdi, "Bireysel Başvuru Yolu" İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2017, Ankara, s.137-145. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>, Kamil Atlay, "Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları", age, s.67-69.

Divanı kararına konu olmuştur.¹¹ Usulî incelemeyi gösteren (ve bir kısmı esastan inceleme şartlarını taşımadığı için bir kısmı da esastan incelemeyi gerektirdiği halde bakanlığın verdiği bilgi çerçevesinde) dilekçelerin Komisyonunda esastan görüşülemeyeceğine dair kararlar ise Komisyonun Başkanlık Divanı kararlarıdır. (İçt.m.116)¹²

İHK'e 26. Dönemde 7.11.2015 ilâ 2.5.2017 tarihlerinde 8,126 başvuru yapılırken, bu başvuruların 1080'i ilgili kamu kurumuna havale edilmiş ve hakkında bilgi istenmiştir. İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları inceleme görevi (3686/m.4) kapsamında yapılan bireysel başvuruların, uygulamada İHK tarafından esasen birer girdi niteliğinde değerlendirilip, Komisyonun çalışmaları için yol gösterici bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Bu başvurular çoğu zaman Komisyon değerlendirilmesine açılmamakta, önce Komisyon uzmanlarının nihai olarak ta Komisyon başkalarının işlemleriyle neticelendirilmektedir.¹³

Örneğin, İHK'e yapılan bireysel başvuruların yaklaşık dörtte üçü cezaevi kaynaklıdır.¹⁴ İHK bunları daha çok cezaevi incelemelerinde bir veri olarak kullanmaktadır. İHK açısından bireysel başvuru mekanizması, bu başvuruların esastan görüşülüp takip edildiği değil de, hak ihlallerine ilişkin duyarlık alanlarının tespitine yarayan bir barometre konumundadır. Siyasî nitelikli bu ölçüm komisyon çalışmaları açısından yönlendirici bir nitelik taşıyabilmekte, bireysel başvuruların komisyon nezdinde esastan incelenip takip edildiği etkili bir mekanizma niteliği taşımamaktadır.¹⁵

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 1.1.2018 ilâ 22.10.2019 tarihlerinde gelen (1 yıl 11 ay) 232 başvuru hakkında aldığı kararlar ise şöyledir: Etik İhlal Yok - 18, Usulden Ret - 166, Etik İhlal Var - 9, Yargıya İtikalden İncelemenin Durdurulması - 5, Karar Verilmesine

¹¹ Soner Çakar, "Komisyon Genel Kurulu Süreci" Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, TBMM Yayınları, Ankara, 2017, s.75 Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

¹² Öğreti de siyasî denetimin yetersizliği eleştirisi için 31 ve 32. dipnota bakınız.

¹³ Komisyonun başvurulara ilişkin yaptığı işlemler için bkz: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, İHK Çalışma Rehberi, Eylül, 2016, s.16-17.

¹⁴ Komisyon Başkanının açıklamasına göre 16.7.2018- 25.10.2019 tarihleri itibarıyla İHK'te bulunan 4219 başvurunun 2703'ü cezaevinden şikâyet konuludur. İHK Toplantı Tutanağı, 27. Dönem, 3. Y.Y., 1. Toplantı, 30.11.2019, s.5. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2406.

¹⁵ Evren Elverdi- Mesut Aydınnoğlu, age, s. 137-144.

Yer Olmadığı - 33. Bu istatistikten Kurulun esastan değerlendirdiği dilekçelerin yaklaşık %15 ilâ 20 arasında olduğu söylenebilir.¹⁶

2016 yılında faaliyete başlayan ve kuruluşunu tamamlaya çalışan Kişisel Verileri Koruma Kurulunun 2018 yılı faaliyet raporunda, 2018 yılında gelen 310 ihbar ve şikâyetin 188'inin değerlendirmesinin devam ettiği, 122'sinin sonuçlandırıldığı belirtilmiştir. Sonuçlandırılan 122 başvurunun, 84 âdeti (3'ü görev alanı dışında kaldığı, 81'i önce veri sorumlusuna başvurmama gibi şartlarını taşımadığı için) idarece reddedilmiştir. Kalan 38'ise Kurulca değerlendirilmiş, bu değerlendirmede 8 Para Cezası Kararı, 5 Talimat/Uyarı Kararı, 21 Başvurunun Kanun Kapsamı Dışında Kalması Kararı, 4 Kanuna Aykırılık Bulunmadığı Kararı verilmiştir.¹⁷

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu üyeliklerine ise yaklaşık bir yıllık sürecin akabinde (11.11.2019) atama yapılabildiği için Kurul bu süreçte itiraz başvurularını neticelendirememiştir.¹⁸

Söz konusu kurumların faaliyet raporlarından (ve sair araştırmalarımızdan), aynı nitelikteki başvuruya ilişkin hak arama kurumlarıncı farklı nitelikte ve birbiriyle çelişen/çakışan esastan bir kararın verildiğine dair değerlendirmeye, ihtilafa veya veriye rastlanılmamıştır. Dolayısıyla aynı nitelikteki bir başvurunun esastan incelenmesinden ve karara bağlanmasından kaynaklı bir emek israfı verisine ulaşmak mümkün olmamıştır. Daha çok usulî işlemler boyutunda mükerrer incelemelerden ve karardan bahsetmek mümkündür.

Bu istatistikler karşısında yapılabilecek çıkarımların birisi de, dilekçelerin usulî incelemelerle yetinilerek neticelendirilmesinin bu kurumlar için iş yükünü azaltıcı sonuç doğurduğudur.

Bu halde sorunun esas çözümü, dilekçe hakkının muhatabı kurumların etkinliğini ve başvuran nezdinde yeterli tatmini sağlayacak tedbirlerin alınmasına odaklanması olacaktır. Kaldı ki bir başvurusunun ciddi olarak inceleneceğini öngören ve inanan bir kişi, diğer kanallara yönelmeyecek, böyle bir ihtiyacı da hissetmeyecektir.

¹⁶ Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 21.10.2019 tarihli ve 659967 sayılı bilgi edinme cevabı.

¹⁷ KVKK 2018 Yılı Faaliyet Raporu, Şubat, 2019, s. 30-32.

¹⁸ Resmi Gazete, 2019/389 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı. Erişim: 10.12.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191112-10.pdf>.

1.2. Kurumların Anayasal Konularına Göre İş Bölümünün Yapılabilirliği

Türk Anayasal Devlet Sistemi karşısında söz konusu hak arama kurumlarına başvuru aşamasında iş bölümü ne ölçüde yapılabilir?

Dilekçe hakkının başlıca konusu idarenin/yürütmenin işlemlerinin denetlenmesi (şikâyet) veya icra kuvvetinden talep ve önerilerin karşılanmasının istenmesidir.

Yukarıda da değinildiği üzere organik açıdan dilekçe hakkı siyasî, kazaî ve idarî başvuru şeklinde kullanılabilir. Her üç başvurunun da başlıca konusu idarenin/yürütmenin denetlenmesi olmakla birlikte, ilk iki başvuru idarenin dış denetimini yani idarenin başka bir erk tarafından denetlenmesini gerektirir.¹⁹ Bu halde idare sadece denetlenen/bir talebi karşılaması gereken konumundadır. İdarî başvuru ise işlemi yapan icra kuvvetinin kendisine bir şikâyetin/talebin/ihbarın yöneltilmesidir ki bu idarenin kendi içinde denetimini ve/veya işleyişini doğurur.

Denetleme işlevi üstlenen kurumların bağımsız başvuru alabilmeleri aynı zamanda onların görev alanlarının korunmasının da güvencesidir. Çünkü bu organların denetimleri çoğu zaman yapılacak başvuru ile doğmaktadır. Başvurunun yapılmasının önüne çıkarılacak engeller, o kurumun görev alanını sınırlamakla eşdeğer sonuç doğurur.

TİHEK gibi işlemi yapan idarenin dışında ancak yürütme erkinin içindeki (ve ona bağlı) kurumlara yapılan başvurularda, kendi kendine denetleme olgusunun kısmen kalktığı söylenebilir. Ancak bu tür yürütme içinde konumlanan hak arama kurullarının da yürütme makamlarının atamasına/görevlendirmesine, bütçe imkânlarına, denetimine tabi ve yönlendirmelerine açık görev yürüttükleri düşünüldüğünde tam bir bağımsızlık ve tarafsızlıktan ve bundan kaynaklı etkililikten söz edilemez.

Her bir erkin dilekçe hakkı çerçevesinde görevleri, kuvvetler ayırımının gerektirdiği bağımsızlığının ve denetim görevinin de bir gereğidir. Söz konusu görevlerin yapılmasındaki gereklilikten dolayı Anayasa (m.36, 74 ve 125) her bir

¹⁹ İdari başvurunun konusunu, denetlemenin değil de daha çok görevli merciiden idari bir işlemin yapılması talebinin olacağı söylenebilir.

organa dilekçe ile doğrudan başvurulabilmeyi ayrı ayrı güvence altına almıştır. Çünkü dilekçe hakkının başlıca konusu yürütmenin/idarenin denetlenmesidir. İdarenin/yürütmenin denetlenmesi de diğer erklerin varlık sebebi olan temel işlevlerinden biridir.

İdarî başvurudaki etkileşim ve menfaat ile başvuru hakkının kullanım tarzı diğerlerinden farklıdır. Kişi ilgili idareye başvurur çünkü o idare işin muhatabı ve asıl sahibidir, o işin yürütülmesinden doğrudan sorumludur. Başvuru üzerine idare belki yaptığı işin arkasında durma ihtiyacı hisseder, belki savunmacı yaklaşım gösterebilir. Bazen de yaptığı yanlış tutumu kapatma, karartma yönünde bir meyil geliştirebilir. Çünkü idare uyuşmazlığın bir tarafıdır. Kişi, idarî başvuruyu tercih etmiyor veya idarî başvurudan sonuç alamıyorsa ve bunun dışında KDK'ya, İHİK'e başvuruyorsa; burada ilgili idarenin yaptığı işin tarafsız bir şekilde denetlenmesi ve uyuşmazlığın giderilmesi gündeme getiriliyor demektir.

Belirttiğimiz üzere idarî başvurudaki, idarenin konumu ve idarenin içinde bulunduğu menfaat ile diğer başvuru yollarındaki başvuru yapılan muhatapların menfaat ve konumları farklılık arz eder. Yasama organına yapılan başvuruda, idare, denetlenen hesap sorulan ve bir edim yapmakla karşı karşıya kalan konumundadır. Yasama organı ise başvurularla idare arasında tarafsız, uyuşmazlığı çözen, denetleyen konumundadır. Dolayısıyla idare aleyhine başka bir erke şikâyette bulunulmaması veya yapılacak başvuruların idarenin kendi kontrolünde/nezdinde yapılabilir ve neticelendirilir olması denetlenen konumundaki idare (makamları) için öngörülebilir bir arzu/saik olarak kendini gösterir.

Farklı erkler nezdindeki başvurulardaki mükerrerliği engellemek için (başvuru aşamasına dair) yapılacak bir düzenlemenin, idare adına hareket edenlerin bu öngörülebilir arzusu dikkate alındığında, başvuruların sadece kendilerine (idareye) yapılması yönünde bir duruma evrilmesinin zeminini oluşturabilir. Bu risk yasamadan yürütme lehine işlev kaymasının gözlemlendiği bir süreçte hiç de ihtimal dışı değildir.

Kaldı ki yapılan başvuruların sürüncemede bırakıldığı ve yeterli cevaba konu edilmediğinin yakınıldığı bir ortamda, başvuruyu alan idarenin/kurumun diğer hak arama kurumlarına karşı mükerrerliği engelleme gerekçesiyle ileri süreceği derdestlik iddiası, diğer kurumlar nezdindeki hak aramanın gecikmesine de netice verebilir.

Diğer bir husus da yolsuzluk, amirinden mobing gibi ihbar niteliğindeki kimi başvuruların, (kişisel bilgilerin paylaşılmaması, olguların karartılması vb. amaçlarla) öncelikle şikâyet edilen idarî makamlarca öğrenilmemesi, başvuranın gizliliğinin korunması gerekliliğidir. Hak arama kurumları arasında CİMER gibi bir dağıtım merkezinin oluşturulması, mahremiyet gerektiren kimi başvuruların şikâyet edilen yürütmenin kontrolüne geçmesini sağlayabilir. Bunu öngören kimi kişilerin de daha baştan dilekçe hakkını kullanamamaları öngörülebilir bir neticedir.

Dolayısıyla özellikle farklı erkler altındaki hak arama yolları arasında başvuruların alınmasında iş bölümünü zorlaştıran, işlevsel ve organik bir mahiyet farkından bahsedilebilir. Yine bu yollarda korunan ve birbiriyle çelişen menfaatlerin varlığı da söylenebilir.

3071 sayılı Kanunda, dilekçe gönderilen makamda hata yapılması durumunda, yetkili makama dilekçeyi gönderme sorumluluğunun sadece idarî makamlar arasında ve idarî başvuru için öngörülmesi (m.5) kanun koyucunun bu mahiyet farkının farkında olmasının bir sonucudur. Söz konusu kural idareyi kapsaması bakımından idarî hak arama kurumları için de uygulanabilir gözükmektedir. Hatta bu hüküm siyasî hak arama kurumları arasında da emsal alınabilir niteliktedir.²⁰ Bu kural, görevsizlik ve yetkisizlik halinde iş bölümüne ilişkin yasal düzenleme ihtiyacını da büyük ölçüde karşıladığı söylenebilir.

Ancak bu kural hiçbir zaman bir başvurunun teslim alınması, kaydedilmesi ve usulen değerlendirilmesi sorumluluğunu kaldırmamakta, görevsizlik/yetkisizlik tespiti halinde sadece inceleme ve sonuçlandırma görevi yerine, görevli merciiye intikal ettirme ve ilgisine haber verme sorumluluğunu vermektedir.²¹ Görevsiz ve yetkisiz olduğu bir başvuru için başvuruyu alan kuruma bu yönde görev veren bir hükümden, görevli ama mükerrerlik iddiasının olduğu bir başvuru için aksi bir sonuç çıkarmak mümkün değildir.

Bu itibarla icranın kesin işlemlerine karşı idarî (hak arama yollarına) başvuru yapabileceği veya yapıldığı düşüncesiyle kazaî başvuru yolu engellenemeyeceği gibi siyasî / yasama başvuru hakkı da engellenemez. Veya bir kişinin idarî başvuruya konu yaptığı bir hususta kendisine de başvuru kazaî veya siyasî organlar

²⁰ TBMM Komisyonları arasındaki uygulama için 66 numaralı dipnota bakınız.

²¹ Servet Armağan, age, s.100-116.

o başvuruyu incelemekten kaçınmaz. Belirttiğimiz gibi bu kurumların dilekçeye dair anayasal görev ve sorumluluğunun yanında başvuru yollarının bağımsız olmasının ve güvence altında bulunmasının, erklerin görev alanlarının korunmasının, kuvvetlerin ayrılığının ve bağımsızlığının da bir gereğidir.

1.3. Hak Arama Kurumlarının İşlemlerinin Yasama Denetiminin Konusunu Oluşturması ve İş Bölümü

Yasama başvurusuyla elde edilecek denetim ve fayda aynı zamanda idarî hak arama kurullarının görevlerini layıkıyla yapmalarının da güvencesidir. Yani bu kurulların üstlendikleri denetim görevlerini yapıp yapmadıkları, (işlemleri idarî nitelikte olduğu için) yasama başvurusunun dolayısıyla da yasama organı denetiminin konusunu oluşturabilmektedir.

Dilekçesiyle ilgili bir idarî hak arama kurumunun kararının yeterli ve isabetli olmadığını ve kurumun görevini yerine getirmediğini düşünen bir kişi, bu hususu içeren yeni bir başvuru ile Meclis denetimini gündeme getirebilir. Meclis uygulamasında bu nitelikte başvuruların esastan değerlendirme konusu yapıldığına dair örneklerin varlığı da bilinmektedir.

Örneğin, Yargıtay üyesi K.G. hakkında yapılan resen emeklilik işleminin kaldırılması talebiyle Meclis Dilekçe Komisyonuna başvurmuştur. Komisyon, incelediği dosya ve sicillere göre, emeklilik işleminin kanuni ve muhik hiçbir sebebe dayanmadığı ve takdir hakkının kullanılmasında da keza bir isabet bulunmadığı, objektif ölçü ve esaslara, maddi vakıa ve delillere dayanması ve kamu yararına bulunmadığı tespitiyle emeklilik işleminin iptaline karar vermiştir. Adalet Bakanlığı konuyu Yüksek Hâkimler Kuruluna intikal ettirmiş ve Kurul Komisyon kararının uygulanmaması yönünde karar vermiştir. Bu defa Dilekçe Komisyonu Yüksek Kurulun yargıdan muaf olan bu işlemi değerlendirerek, konuyu Meclis Genel kuruluna sevk etmiş, Millet Meclisi Genel Kurulunun 29.6.1964 tarihli birleşiminde dilekçe konusu ve Yüksek Hâkimler Kurulunun işlemi nihai olarak görüşülüp karara bağlamıştır.²²

²² MM Tutanak Dergisi, Dönem 1, Yasama Yılı 3, 115. Birleşim, 29.6.1964, s.330-340. Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun 1.7.1963 tarihli Haftalık Karar Cetvelinde neşredilmiş ve kesinleşmiş bulunan 13.6.1963 tarih ve 397 numaralı Kararına karşı Yüksek Hâkimler Kurulunun itiraz ettiği 8.11.1963 tarih, esas 231 ve 282 numaralı Kararı ve Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun bu husustaki raporu (M. Meclisi 5/79; C. Senatosu 4/63) , Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c031/mm__01031115.pdf.: YHK'nın kararlarının bir idarî işlem olarak Komisyonun incelemesine tabi olduğu, söz konusu dönemde yürürlükteki 140 Sayılı Kanunun 5. maddesinde de hüküm altına alınmıştır.

Dilekçe Komisyonu, GSM operatörlerinin, numara değiştirmeden operatör değiştirme ve tarife değişikliği uygulamalarıyla tüketicilerin mağduriyetlerine neden oldukları iddiasını dile getiren dilekçelere ilişkin verdiği 25.06.2010 tarihli kararında, BDDK'nın kendisine yapılan başvurulara ilişkin sorumluluğunu yerine getirip getirmediği inceleme konusu yapılmıştır.²³

Görüldüğü üzere yukarıda işaret ettiğimiz yasama / idare arasında ki etkileşim ve konumlanma kısmen de olsa yasama organı ile diğer hak arama kurumları arasında da mevcuttur. Mükerrerlik değerlendirmesine tabi tutulacak ciddi bir başvuru idarî hak arama kurumları nezdindeki yasama (denetim) fonksiyonunun, yasanın gözetiminin zeminini oluşturabilecektir. Hak arama kurumunun bir başvuruya ilişkin performansını gözetmenin birincil yolu o başvurudan ve akıbetinden öncelikle haberdar olmak ve sonra takip etmektir. Bu yasama denetiminin yapılması idarî ve yargısal denetimden varestede hak arama kurumları üzerindeki denetim eksikliğini giderecek ve ataleti kaldıracak önemli bir güvence ve kazanım olacaktır. Mükerrerlik adı altında bir başvurunun TBMM'ye ve KDK'ya ulaşmasını engellemek veya bu kurumların el çekmesini sağlamak bu önemli misyonun azalmasına ve sukutuna da netice verebilir.

Mükerrerlik tezi denetim kurumlarını “homojen” aynı meselede aynı kararı verecek” kurumlar olarak görme meylindedir.²⁴ Oysa aynı başvuru farklı değerlendirmelerin konusunu oluşturabilir ve kurumlar bu konularda farklı yaklaşımlar ortaya koyabilir. Önemli olan mükerrer başvuruların kötü niyetten kaynaklanmamasıdır. Bunu da şu anda yapıldığı üzere basit bir takiple tespit etmek ve çözüm üretmek mümkündür.

1. 4. Nitelsiz Dilekçeden Kurtulmak İçin İş Bölümü Yaklaşımı

Mükerrer başvuruların tek bir hak arama kurumunda incelenmesi gerektiği yaklaşımının altında yatan saiklerin başında söz konusu başvuruların çoğunluğu itibariyle önemsiz / nitelsiz başvuru olduğu –gereksiz iş yükü oluşturduğu– faraziyesi bulunmaktadır. Bu faraziyenin doğruluğu söylenebilmekle beraber; az sayıdaki hatta mükerrerliği de iddia edilebilecek birkaç önemli dilekçenin taşıdığı

²³ Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Kararları, 23. Dönem. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>.

²⁴ Hak arama kurumlarının kanunda kendilerinden beklenen misyonları yeterince gösterememeleri, bu kurumları görünüm olarak birbirine yaklaştırmakta ve böyle yanlış bir algının ve meylin oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

ği keyfiyetin, çok sayıda olan önemsiz dilekçeden daha üstün olacağı ve önem arz edeceği gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin yıl içinde binleri bulan iş talebi, yargı konusu gibi daha çok hak arama kurumlarının inisiyatiflerinde görmedikleri ve incelememe kararına konu ettikleri başvuruların sayıca çokluğu bilinmektedir. Bunun yanında bir yolsuzluk ihbarı içeren, hakkında mobing, işkence yapıldığı iddiasını içeren az sayıda dilekçe kurumsal fonksiyonun ortaya çıkması adına çok daha üstün bir keyfiyeti içermektedir. Bu üstün keyfiyet gözetilerek, özellikle başvuru aşamasında yapılabilecek kısıtlanmanın sonuçları değerlendirilmeli ve önemsenmelidir. Geçmiş dönem Meclislerinin kimi uygulamaları bu keyfiyetin bilincinde hareket edildiğini göstermektedir.

Maarif Teşkilatında görevli Halil Kemal beyin, kadro harici bırakılıp maaşının verilmemesi işlemine dair başvurusu, 1908 Meclisi Mebusanında, “*bir vatandaşın bile mağduriyetinin Meclis tarafından giderilmemesinin Meclisin meşruluğuna dolayısıyla meşruti yönetime zarar vereceği*” mülahazasıyla müzakere edilip değerlendirilmiştir. Bu anlayışla, hareket eden Meclisi Mebusan dönemin Maarif Nâzırını istizah etmiş (sorguya çekmiş) hatta görüşmeler sırasında ilgili Nâzırın düşürülmesi yönünde önergeler bile tartışılmıştır.²⁵

1976 yılının Meclisince, Dilekçe Karma Komisyonunun aldığı kararların bir kısmını uygulamayan iki bakan hakkında, Dilekçe Karma Komisyonu üyelerinin takibiyle, Meclis soruşturması açılabilmiştir. Söz konusu Soruşturma Komisyonu raporunda, Dilekçe Komisyonunun bir yasama yılında dilekçeler hakkında 14742 karar verdiği, 4 yıllık dönemde ise –toplu imzalı dilekçeler hariç - 40 bini aşan dilekçeyi incelediği, iki bakanın son uygulamaları hariç Dilekçe Komisyonunca alınan kararların idarelerce uygulandığı belirtilmektedir.²⁶

Yine 1948 ilâ 1960 yasama dönemlerinde bir daimi Arzuhal Encümenin yanında mevcut iş yükünü karşılamak için birden çok

²⁵ Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, 1. Devre, 1. İctima, Cilt 5, B. 119, T.14.7.1325, s.541-549, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MECMEB/mmbd01ic01c005/mmbd01ic01c005ink119.pdf>.

²⁶ C. Senatosu Ordu üyesi Selâhattin Acar'ın, Dilekçe Karma Komisyonu kararlarının tatbikinde fertlere eşit muamele yapmalarını suretiyle Anayasamın 12 nci maddesini ihlâl ettikleri ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 240 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Maliye eski Bakanları Mesut Erez, Sait Naci Ergin ve Ziya Müezzinoğlu haklarında Anayasamın 90 ıncı maddesi uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasına dair önergesi ve 29 numaralı T.B.M.M. Soruşturma Hazırlık Komisyonu raporu. (9/29) (S. Sayısı: 100) 7.4.1976 tarihli TBMM Tutanağı eki. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t15/c015/tbmm15015005.pdf>; Bir parlamenter denetim yolu Dilekçe Komisyonu, s. 147, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf

muvakkat arzuhal encümeninin kurulması dönemin Meclislerinin dilekçelere verdiği önemi göstermesi bakımından dikkati çekmektedir.²⁷ 1950'li yıllardaki arzuhal encümenleri etkinlikleriyle o kadar ön plana çıkmıştır ki, Duran, arzuhal encümenlerinin verdiği iddialı ve nitelikli kararların içeriklerini nazara sunarak, birden çok arzuhal encümeni kurulmasının, arzuhal encümenlerinin vatandaşların sorunları için (yargılama mercilerinin üzerinde) genel ve nihai bir çözüm mercii niteliğini kazanmasının mevcut anayasal sistemi zorladığı eleştirisinde bulunmuştur.²⁸

1930'lı yılların Tek Partili Meclisinde, Arzuhal Encümeni bir yasama yılında ortalama 70'in üzerinde toplantı yaparken ve tüm dilekçeleri komisyon kararı şeklinde neticelendirirken, 1980 sonrası Meclislerinde bir yasama döneminde bile bu toplantı sayılarına ulaşamaması üzüntü vericidir.²⁹

1980 öncesi Meclislerinde Dilekçe Komisyonları en çok toplantı yapan komisyonların başında geldiği için 1973 tarihli İttüzükte yapılan düzenleme ile (m.21) bu komisyon üyelerine başka komisyonlarda görev verilmemesi kuralı getirilmiş iken bu gün bu etkinlik ve ihtiyaç gözükmediği için 2018 tarihinde yapılan İttüzük düzenlemesiyle söz konusu hüküm kaldırılmıştır. (1200/m.3)³⁰

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, kazaî başvurunun konusu yapıp diğer hak arama kurumlarına yöneltmiyorsa, bunun altında, bu kurumlarca başvurularının yeterince incelenmediği veya görüşülmediği algısının bulunup bulunmadığı öncelikle irdelenmelidir. Kurumlar niteliksiz dilekçeden kurtulmak için değil de nitelikli sorun içeren dilekçelerin daha iyi incelenmesi için hak arama kurumlarıyla iş birliğine gitmelidir. Maalesef bugün kurumlarımızın

²⁷ "Madde 25- (ait 9 numaralı not) Dilekçe Komisyonuna yardımcı olmak üzere, 21.1.1948 de (bir), 8.11.1948 de(bir), 27.11.1950 de (iki) ve 7.1.1952 (bir) Geçici Komisyon kurulmuştur. Ve yine, Dilekçe Komisyonundaki işlerin çokluğu dolayısıyla 25.1.1950 tarihinde 6 şar kişilik 8 Geçici Komisyon kurularak Geçici Dilekçe Komisyonu kaldırılmıştır." TBMM Dâhilî Nizamnamesi Notları, TBMM Yıllığı, Devre 10, 1.11.1958, TBMM Yayınları, s.83.; Komisyonun karar sayıları için bkz. Servet Armağan, age, s.148-163.

²⁸ Lütfi Duran, Türkiye'de Umumi Ve Nihai Mercii: Arzuhal Encümeni, Siyasî İlimler Mecmuası, Cilt 24, Şubat 1955, s.388-393.; "Dilekçe komisyonu kararları çoğunlukla idarelerce uygulanmaktadır." Özkan Tikveş, age, s.144-146.

²⁹ TBMM Yıllıkların, TBMM Matbaası, Ankara, 1929 ilâ 1950.

³⁰ 09/10/2018 tarihli ve 1200 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar. Erişim: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_sd.sorgu_yonlendirme.

sorunları tartışılırken, kurumlarımızı yöneten aktörlere veya görev ve yetkilerine odaklanılmaktadır. Hâlbuki eylemsiz bir oluşum, baştan kendinden beklenen görevlerini tatil etmiş, aktörlerini de ataletle mahkûm etmiş demektir. Eylemde bulunmayan bir bünyeye en nitelikli insan kaynağı da tahsis edilse, güçlü yetkiler de verilse, çevresine bir etki bırakması beklenmemelidir.

1.5. TBMM'ye Başvuru Yolunun Etkin Olmadığı için İş Bölümüne Gitme Yaklaşımı

Öğreti de Gözler gibi kimi yazarlar, TBMM'nin dilekçelere ilişkin yürüttüğü faaliyeti, denetim işlevinin içinde değerlendirmekle birlikte, bu denetim usulünün mağduriyetlerin giderilmesinde etkin olmadığını belirtmiştir.³¹ Fendoğlu ve Özden ise milletvekillerinin seçilebilme kaygılarının varlığı, başka görevlerinin bulunması, yine parti disiplinin bulunması bu komisyonlar nezdinde yapılması öngörülen siyasî denetimi etkisiz kıldığını belirtmiştir.³²

Anayasa (m.74), uygulama kanunları (3071 ve 3688) ve İçtüzüğü'nün (m.115-120) ilgili hükümlerine bakıldığında, dilekçe hakkının kullanılması durumunda Meclisin başvuruyu inceleme ve idareyi denetleme görev ve sorumluluğu doğmaktadır. İdarî işleymen şikâyetin, dilekçelerin başlıca konusunu oluşturması hasebiyle, burada Meclisin idareyi denetlemesi misyonu ön plandadır. TBMM'ye gelen dilekçeler önce milletvekillerinden oluşan bir komisyon marifetiyle incelenmekte, karara bağlanmakta, akabinde alınan kararların idare nezdinde takibi yapılmaktadır. Komisyonun kararlarına itiraz edildiği veya komisyonun aldığı kararların uygulanmadığı durumlarda komisyonun raporu üzerine konu Meclis Genel Kurulunda görüşülerek nihai karara bağlanmaktadır.(m.119-120)

Bu Komisyonun ilgililerden bilgi alma, bilirkişi görevlendirme, idarî denetim yaptırma gibi bir denetimi sonuçlandırabilmek için yeterli yetkileri de (3071/m.8) bulunmaktadır. Bu usulde Meclisin (Komisyon/Genel Kurul kararı şeklinde) idarî işleme ilişkin re'sen somut irade de bulunabilmesi, aldığı kararların uygulamasını takip etme sorumluluğu, genel görüşme/Meclis araştırması gibi diğer çalışma usullerinde bulunmayan bir üstünlüğüdür. Bu müessese, ileri bir demokrasi uygulaması denilebilecek, Meclisi, doğrudan demokrasiye yaklaş-

³¹ Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Eylül, 2018, s.739.

³² Hasan Tahsin Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.24; Kemal Özden, Ombudsman, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 127.

tıran bir usulü içermekte ve diğer modern ülke parlamentolarını kısıktandıracak derecede vatandaşın katılımını üst düzeye çıkarmaktadır.

Hiç şüphesiz, son anayasal düzenlemelerle denetim yetkisinin daraltılması karşısında, Anayasada idarenin TBMM’ce dolaylı da olsa denetlenmesine dair bu usulün / hükmün varlığı (m.74) bu yolun önemini daha da artırmıştır.

Meclisi Mebusandan bu güne tüm İçtüzük ve yasal düzenlemelerde, Meclisin, bu çalışma usulünü korunması geçmiş dönem meclislerinin gördüğü ve gözettiği büyük menfaatin bir neticesidir.

İnceleyen makamın üstünlüğü, bağımsızlığı, Meclisin (Milletin) iradesini yansıtmaması, yetkilerinin yeterliliği ve nitelikli bir inceleme yönteminin bulunması dikkate alındığında buradaki siyasî denetimin etkin bir denetim usulü olarak mevzuatta kurgulandığını söylemek mümkündür. Kaldı ki -yukarıda değinildiği üzere- 1980 öncesi Meclislerinde Dilekçe Komisyonu bu misyonunu gösterebilmiştir.³³ O halde sorunun varlığını, bir müessese olarak bu usulün ve kurumun yetersizliği olarak değil de söz konusu usulün işletilmemesi/eylemsizlik olarak görmek daha doğru gözükmektedir.

1.6. Hak Arama Yollarının Sağladığı Güvencelerin İşbölümünde Gözetilmesi

İş bölümü hususunda değerlendirilmesi gereken diğer bir husus da, hak arama yollarının kişilere sağladığı güvence ve haklardaki farklılıklardır. Dilekçe Komisyonuna yapılan başvuru, dilekçenin –üst bir makam olan- TBMM’nin önce bir Komisyonunda sonra Genel Kurulda, incelenmesi, görüşülmesi ve karara bağlanması, kararın idare nezdinde Meclisçe takibi gibi edimleri içerir. İHİK’te ise başvurunun insan hakkı bağlamında incelenmesi sorumluluğu doğmaktadır. KDK’ya başvuru da ise belirtilen edimlerin birçoğunun yanında başvurunun bir ihtisas kurumunda incelenmesi, dava açma süresini durması gibi kişiye kazanımlar sağlanmaktadır. Aynı erk adına görev üstlenen kurumlar arasındaki bu kazanımlar ve güvenceler, yürütme erki nezdindeki hak arama kurulları için daha da ayrıştığı durumlar arz etmektedir. Örneğin TİHEK ve KVKK görev alanıyla ilgili bir hususta incelemenin yanında idare adına bağlayıcı karar alabilmekte, cezaî işlem yapabilmektedir. (6701/m.11,17,25) KGEK ise kamu görevlilerinin

³³ Bu yönde analiz ve atıf için “Niteliksiz Dilekçeden Kurtulmak İçin İşbölümü Yaklaşımı” başlığına bakınız.; Ayrıca bkz, Lütfi Duran, agm, s.388-393.

davranışlarını daha esnek kriterler olan etik ilkeler açısından değerlendirebilmektedir.

İdarî hak arama veya denetim kurumlarının işlemleri için tanınan yargı denetiminden muaf olmaya dair hükümler, -yukarıdaki YHK örneğinde de görüldüğü üzere- yasama başvurusu için sonuç doğurmaz. Yargı denetiminden muaf olmaya dair hükümler istisnadır, dar yorumlanır ve başka bir hakkın alanı için kullanılamaz.

Yine disiplin cezaları gibi idare tarafından yargı kararı olmaksızın geri alınmayan ve idarî denetime kapalı kesinleşmiş idarî işlemler için de TBMM veya KDK'ya başvurulabilir. DMK'nın (m.21) silsile yolu ile müracaat gibi idarenin iç işleyişini düzenleyen ve idarî başvurunun yapılması usulü için konulan kısıtlayıcı kurallar, yasama başvurusu için ileri sürülemez.³⁴ Amiri tarafından kendisi hakkında yapılan bir işlemin düzeltilmesini isteyen bir memur, talebini idarî başvuruya konu yapmadan kazaî başvuruya konu edebileceği gibi TBMM (ve KDK) nezdinde siyâsî başvuruya da konu edebilir. Doğrudan Dilekçe Komisyonuna başvuran bir memura, DMK'nın 21/2 nci maddesinde belirtilen 'en yakın amirden başlayarak başvurma' usulüne niye uymadın denilemez ve disiplin cezası verilemez.³⁵ Aksi işlem ve davranışlar kamu görevlileri için de geçerli bir temel hakkın kullanılmasını engelleyen, TBMM'nin görev ve yetki alanına müdahale anlamına gelecek sonuçlar doğurabilecektir.

Görüldüğü üzere hak arama yollarının kişiler lehine farklı kazanımları ve güvenceleri bulunabilmektedir. Bu itibarla, başvuruların alınmasında ve incelenmesinde, mükerrerliği önlemek vb. gerekçelerle yapılacak iş bölümü, bir başvuru yolunda var olan kişi lehine güvenceyi, hakkı ve kurumların sorumluluklarını kaldırmamalıdır.

Dilekçe hakkı aracı olmadan ve onaya tabi olmadan doğrudan kullanılabilen bir haktır. Hiç şüphesiz bu kişi lehine bir güvence olduğu gibi hak arama kurumlarının dilekçeleri bir etkiye maruz kalmadan gündemlerine alabilme yetisinin de güvencesidir.

³⁴ AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6.1.1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar>.

³⁵ Bu doğrultu da genelge ve duyuru için bkz: İçişleri Bakanlığı 3.6.2010 tarihli Genelgesi, "Dilekçe Komisyonunun İnceleme Taleplerinin Değerlendirilmesi" Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/duyurular/B0501-LI0070001-320-1-3313.pdf>; TBMM Dilekçe Komisyonunun Duyurusu, "Siyâsî Başvuru Hakkının Kullanılması Üzerine Kamu Kurumlarının Sorumluluğu" Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm>.

Hak arama kurumlarının, şartları taşıyan dilekçeler arasından gündemine alma hususunda bir tercihte bulunma yetkileri bulunmamaktadır. Yani nasıl bir mahkemeye, “bir davayı neden gündemine alıyorsun neden görüşüyorsun” denemeyeceği gibi hak arama kurumları için de “dilekçeleri neden inceliyorsun” denilemez. Bu durum, kurumların görevlerini yerine getirmelerini, başvuruları gündemlerine alabilmelerini (medya, siyasî vb.) baskı odaklarına karşı koruyucu bir statüdür. Gündemini belirleme yani bir konuyu inceleme konusunda takdir hakkı olan bir kuruma, baskı odaklarının, kendi aleyhlerine olan bir dilekçeyi işleme aldırılmama yönünde girişimleri öngörülebilir bir neticedir.

Dolayısıyla iş bölümü adı altında bir başvuruyu gündemine almama veya eleme opsiyonu taşıyan (buna kapı açan) bir uygulama, baskı odaklarının kimi başvuruları baştan gündeme aldırılmama baskısına zemin oluşturabilir. Böyle bir esneklik, parti disiplini ve tekrar seçilebilme kaygılarının olduğu özellikle siyasî denetim organlarında, her hangi bir baskı olmadan bile muhataplarını tedbirli olma güdüsüyle görevsizliğe itebilir.³⁶

Hiç şüphesiz doğrudan başvuru almanın öncelikli güvencesi, baskı gruplarının başvuruyu eleme, başvurunun ulaşmasının engellenmesi yönündeki davranışlarına baştan fırsat vermemektir.

Doğrudanlığı kaldıran bir hususta hak arama kurumlarının çalışma kültürlerindeki sapmalardır. Usule uygun bir başvurunun en azından komisyon/kurul üyelerince görülmesi ve incelenmesi esastır. Çünkü TBMM’ye veya bir kurula yapılan bir başvuruda esas görev ve sorumluluk bizatihi komisyon/kurul üyelerinindir. Yukarıda da örnek verildiği üzere geçmiş Meclis komisyonlarının bu yeteneği gösterdiği bilinmektedir. Günümüzde ise ekseriyetle heyet başkanları ve/veya onların danışmanları ile sınırlı bir inceleme sürecinin yaşandığı bilinmektedir.³⁷ Komisyon üyelerinin bile vatandaşın başvurusunu görmediği bir halde Meclisin kurumsal olarak vicdanının oluşması beklenilmemelidir. Elektronik yazılımların iş süreçlerine katıldığı günümüzde bu çalışma kültürü daha esnek bir zeminde tekrar inşa edilmelidir.

³⁶ Fendoğlu ve Özden, milletvekillerinin tekrar seçilebilme kaygısı ve parti disiplininin siyasî denetimin etkisizliğini azalttığını belirtmiştir. Hasan Tahsin Fendoğlu, age, s.24; Kemal Özden, age, s. 127.

³⁷ Mesut Aydınoğlu, Evren Elverdi, age, s.137-145.; Kamil Atlay, age, s.67-69.; Soner Çakar, age, s.75.

2. TBMM İLE KDK ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İŞ BÖLÜMÜNÜN YAPILABİLİRLİĞİ

TBMM ile KDK arasındaki iş bölümünde başta bu iki kurumun Anayasal sistemdeki konumları belirleyicidir.

Yukarıda değinildiği üzere bir başvurunun idarî – kazaî veya siyasî niteliği ile başvuruyu alan muhatap kurumun devlet sistemindeki (kazaî-siyasî-icraî kuvvetler karşısındaki) konumu, bu alanda görevli kamu makamlarının yapacağı iş birliği için en temel belirleyicidir. Bir idarî başvuruya ilişkin iş süreçlerinde, idare adına hareket edenlerin arasındaki iş ilişkisi ile idare ve yasama makamlarının arasındaki iş ilişkisinin farklı olması ve daha sınırlı olması tabiidir. Bu durum en başta erklerin ayrılığının, bağımsızlığının, görev alanlarının korunmasının ve (denetim gibi) bir biriyle çakışabilen işlevlerinin bir neticesidir. Dolayısıyla KDK ile TBMM arasındaki iş bölümü gibi iş süreçlerinin takibinde öncelikle bu iki kurumun anayasal konumları ile anayasal ilişkilerinin tespiti gerekir.

Söz konusu tespite ulaşmak üzere aşağıda, bu kurumların mevzuattaki durumları, kanun koyucu ile öğretinin yaklaşımı yansıtılmaya çalışılmıştır.

2.1. Mevzuat

Anayasanın 74 üncü maddesine ve KDK Kanununa göre TBMM'ye “bağlı” olduğu belirtilen KDK'nın TBMM ile ilişkisi anılan Kanunda şu işler üzerinden kurulmuştur:

- ◇ Komisyon ve/veya Genel Kurul tarafından başdenetçi ve denetçinin adaylık ve seçim işlerinin yürütülmesi.(m.11 ve Ay.m.74/5)
- ◇ Komisyon veya Genel Kurul huzurunda göreve başlamak üzere başdenetçi ve denetçinin andiçmesi.(m.13)
- ◇ Başdenetçi ve denetçinin Komisyon ve/veya Genel Kurul tarafından görevden alınması.(m.15)
- ◇ Yıllık faaliyet raporlarının Komisyonda ve Genel Kurulda görüşülmesi. (m.22)

- ◇ Başdenetçi ve denetçilerin cezaî soruşturma ve kovuşturmasının TBMM Başkanının iznine bağlanması.(m.31)
- ◇ Kanunun yürütülmesinden TBMM Başkanın da sorumlu olması.(m.37)
- ◇ Bütçe ve kadro tahsisinin yasama faaliyetinin konusunu oluşturması.

Bunlara ek olarak, teamül ile yerleşen, KDK'nın yıllık raporlarının görüşülmesi aşamasında, KDK'nın sunduğu kimi başvuruların ve kararların kamu idareleri nezdinde takibi amacıyla Karma Komisyonun gündemine alınarak görüşülmesini de sayabiliriz.

2.2. Öğretiye ve Meclis Tutanaklarına Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

2.2.1. Öğretiye Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

TBMM Araştırma Merkezince 13 ülkenin ombudsmanlık uygulamalarının incelendiği raporda ombudsmanlık kurumları, organik bakımından öncelikle “parlamerter ombudsman” ve “yönetmel ombudsman” ayırımına tabi tutulmakta ve şöyle tanımlanmaktadır:

Parlamerter ombudsman, parlamento tarafından seçilmiş ve parlamentoya dayanan, yurttaş başvurularını aracısız (direkt) olarak kabul eden, kamu yönetimlerine karşı yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevli, kamunun gerçekten güvenini kazanmış ombudsmanlardır. Bunun yanında, yönetmel ombudsmanlar, yurttaşlar ile kamu birimlerinin ilişkilerini iyileştirmek, kötü yönetime karşı yurttaşların korunması amacıyla yönetim tarafından atanmış ombudsmanlardır.³⁸

Söz konusu araştırmada, Danimarka, Norveç, Almanya, Finlandiya, İngiltere, Norveç, İsveç, Belçika da ulusal/federal düzeyde parlamerter ombudsmanlık uygulamasının, Fransa, Malezya da ulusal düzeyde yönetmel ombudsmanlık uy-

³⁸ Parlamento ve yönetmel ombudsmanların yanı sıra, hükümet tarafından atanan, tüketici ombudsmanı, erkek kadın eşitliği ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı, etnik ayrıma karşı ombudsman, cinsel azınlıklar ombudsmanı, çocukların korunması ombudsmanı ve özürlülerin ombudsmanları gibi çeşitli dallarla ilgilenen ihtisas ombudsmanları da bulunmaktadır. Yukarıda sayılan seçeneklerin dışında, adı ombudsman olmasa da, parlamentodan bağımsız bir kurum olarak örgütlenmesi de İsviçre, Almanya ve Brezilya gibi bazı ülkelerde ombudsmanın görev ve işlevlerini bir parlamento komisyonu üstlenmiştir. Hüdaî Şencan, “Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu”, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Ocak, 2011, s.5-6. Erişim: 19.11.2019, http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/araştırma/KYSB_R_4317_KYSB_HS_3387.pdf.pdf.

gulamasının, Japonya ve Kanada da ise federe ve yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamasının bulunduğu belirtilmektedir.³⁹

Gözler gibi kimi yazarlara göre, KDK, yasama-yargı-yürütme organlarının dışında bağımsız bir denetim kurumudur. Faaliyetleri teşrî değil idarî niteliktedir. Aynı zamanda kararları icraî olmadığı için idarî işlem niteliği kazanmaz. Üyeleri hâkim olmadığı ve kesin ve bağlayıcı olmadığı için de kararları kazaî nitelik taşımaz. Bu Kurum, Devlet tüzelkişiliğinin ve dolayısıyla merkezî idarenin içinde yer almaz. Merkezî idarenin vesayetine ve hiyerarşisine tabi değildir.⁴⁰

Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, kuvvetler ayrılığında yasama, yürütme ve yargı varlığını vurguladıktan sonra Kamu Denetçiliği Kurumunu, yasama tarafından seçilen, yürütmeyi denetleyen, yargı değil ama karar alıp kararlarını takip edebilen üç kuvvetin de kesiştiği noktada konuşlanan bir kurum olarak tarif etmiştir.⁴¹

Kurumun Kanununa göre tüzelkişiliğinin bulunması ve görevlerini yürütürken bağımsızlığının bulunduğu belirtilmesi (6328/m.12) ve amaç maddesinde, işlevinin bağımsız şikâyet mekanizması olarak nitelenmesi bu yaklaşımı desteklemektedir.

Bizim de katıldığımız diğer yaklaşıma göre ise, Anayasal konumu itibarıyla, KDK, TBMM adına (niyabeten) görev yürütmektedir.⁴²

Bu yöndeki görüşlere hem Kurum adına yapılan açıklamalarda hem de öğretilerde sıkça rastlanılmaktadır.⁴³ Örneğin:

³⁹ Hüdaî Şencan, age, s.6. Ayrıca bkz: International Ombudsman Institute, Erişim: 11.12.2019, <https://www.theioi.org/loi-members#anchor-index-1703>.

⁴⁰ Gözler Kemal, age, s.743; İdarenin denetiminde Meclise bağlı ama yargı dışı bağımsız bir kurum nitelemesi için bkz: Yusuf Şevki Hakyemez, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 96-99. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaşkanlığı-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴¹ Şeref Malkoç, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 7. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaşkanlığı-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴² Kadir Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu" TBB Dergisi, Sayı 94, 2011 s. 359- 374, Erişim: http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf.

⁴³ KDK'nın TBMM adına görev yürüttüğü, TBMM'nin KDK aracılığıyla idareyi denetlediği yönündeki Kurum adına yapılan açıklamalar için bkz: Şeref Malkoç, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve KDK", KDK 2018 Yıllığı, s.17. Erişim: https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=17; Ömer Nihat Hatipoğlu, KDK 2014 Yıllık Raporu, s.20. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>; İsmail Kahraman, KDK'dan Haberler, "Ombudsman Meclisin Halka Dönük Çözüm Merkezi" 29/12/2016. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/ombudsman-meclisin-halka-donuk-cozum-merkezi/index.html>.

Deniz'e göre KDK, organik (yapısal) açıdan Türk hukuk sistemi içerisinde, idarenin yargı dışı denetimini yapan kurumlar arasında yer almaktadır. TBMM'ye bağlı olarak kurulan KDK'nın hukuk sistemi içerisindeki yeri, bir yönüyle Anayasanın 74. maddesinin birinci fıkrasında TBMM'ye verilen görev çerçevesinde gerçekleştirilen siyasî denetimin bir yansımasıdır. Yazara göre KDK'ya tüzelkişilik veren ve bağımsızlık tanıyan kanun hükmü, Anayasa'nın KDK'nın TBMM'ye bağlı olduğunu belirten hükmüyle çelişir.⁴⁴

İba'ya göre parlamento adına denetim yapan KDK parlamenter denetim yollarının daha etkili kılınması bağlamında önemli bir adımdır.⁴⁵

Akbaşoğlu, yeni anayasal sisteme ilişkin sunumunda, KDK'nın Dilekçe Komisyonu, İHİK ve Meclis denetimi ile doğrudan irtibatlı olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur.⁴⁶

Yıldırım'a göre TBMM'nin kendisine bağlı veya kendisi adına denetim yapan kamusal kuruluş ve makamlar vasıtası ile idare üzerinde yaptığı denetime dolaylı siyasî denetim denir ki, KDK siyasî denetim yapan bir organdır.⁴⁷

Özbudun ve Fendoğlu'na göre TBMM adına mâlî konularda denetim yapan Sayıştay örneğindeki "doğal ilişki"nin varlığında olduğu üzere TBMM adına bir tür insan haklarını koruma denetimi yapacak olan KDK örneğinde de bu "doğal ilişki"nin varlığını görmek mümkündür. İdareyi denetleyecek bu Kurumun doğrudan yasamaya bağlanması tabiidir.⁴⁸

Türk ise siyasî denetimi; Sayıştay üzerinden "TBMM adına yapılan denetimler", KDK, RTÜK ve BEDK gibi "TBMM'nin ilgili olduğu denetimler" ile Dilekçe, İHİK, KİT, KEFEK gibi komisyonlar ve Anayasada belirtilen (Meclis

⁴⁴ Yusuf Deniz, Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı, Aybil Yayınları, Konya, 2015, s.78.

⁴⁵ Şeref İba, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017, s.243.

⁴⁶ Muhammet Emin Akbaşoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Siyasî Denetimi", KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 40; Erişim: 19.11.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴⁷ Ramazan Yıldırım, Türk İdare Rejimi, C.2, s.268.

⁴⁸ Ergun Özbudun, Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi, 28.4.2009. Erişim: <https://www.dunyabulteni.net/kamu-denetciligi-ve-anayasa-mahkemesi-makale,9801.html>; Hasan Tahsin Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.24.; Fendoğlu bir başka sunumunda ise, idarenin denetimini (siyasî-yürütme-yargı-medya-STK-uluslararası kuruluşlar-KDK) 7 türe ayırmakta ve bunlardan birisinin de KDK denetimi olduğunu belirtmektedir. Hasan Tahsin Fendoğlu, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 108; Erişim: 19.11.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

soruşturması ve araştırması, yazılı soru) yollarla “TBMM’nin doğrudan doğruya yaptığı denetimler” şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Yazar, KDK ile ilgili hükümlere dikkate çekerek ülkemizde “parlamentar ombudsmanlık” sisteminin geçerli olduğunu belirtmiştir.⁴⁹

Öğretide, KDK’nın TBMM adına siyasî denetimin bir parçası olarak faaliyet gösterdiği yaklaşımın çoğunluk görüşü olarak benimsendiği söylenebilir.

2.2.2. Meclis Görüşme Tutanaklarına Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

Anayasa değişikliği dâhil ilgili kanunların gerekçelerinde⁵⁰ TBMM ile KDK’nın konumlanışı ve ilişkisine dair açık bir niteleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Meclis görüşmelerinde kimi milletvekillerinin “parlamentar ombudsman” nitelemesinde bulunmaları ve Kurumun Meclis adına görev yürüteceğini belirtmeleri, Meclisin konuya yaklaşımı bakımından dikkati çekmektedir. Şöyle ki:

5982 sayılı Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun Kamu Denetçiliğini düzenleyen 8. maddesinin Genel Kurul görüşmeleri sırasında Şanlıurfa Milletvekili Yahya Akman, “*Bu Kamu Denetçiliği Kurumu, değerli arkadaşlar, “parlamentar ombudsmanlık” diye tanımlayabileceğimiz bir tarzda öngörülmektedir.... Tabii, Parlamentoyla işlevsel etkileşim içerisinde olabilecek yani halkın iradesinin temsil edildiği Parlamento tarafından seçilmekle, raporları Parlamentoda okunmak suretiyle, bütçesi Meclisten verilmek suretiyle Meclisle bir ilişki içerisinde öngörülmekte. Ama aynı zamanda bağımsız, tarafsız ve halkın iradesini de arkasına almış bir kamu denetçisi hüviyetiyle ortaya çıkacak. ... Tavsiye kararları alacak ama arkasına Parlamento gücünü de alan bir kurum mahiyetinde olduğu için....*” değerlendirmesinde bulunmuştur.⁵¹

KDK Kanunu Tasarısının (kadük olan) 23. Yasama Dönemi görüşmeleri sırasında 3. madde üzerinde kabul edilen, KDK’nın (Tasarıdaki Adalet Komisyonu ile olan ilişkisini kaldırarak) Dilekçe Komisyonu ve İHİK ile ilişkilendirildiği bir değişiklik önergesinin gerekçesinde (ki bu metin nihai Kanunda da benimsen-

⁴⁹ Hikmet Sami Türk, Temel Yasa Anayasa, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.402-405.

⁵⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/626) Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>.

⁵¹ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem 4. Yasama Yılı 91. Birleşim 22.4.2010, s. 51-53.

necektir) şöyle denilmektedir; “Bir anlamda Meclis adına denetim yapan ve siyasi denetimin bir yansıması olarak faaliyet gösterecek olan Kamu Denetçiliği Kurumunun, bu alanda ihtisas sahibi öncelikle genel yetkili Dilekçe ve İHİK ile ilişkilendirilmesi Türk parlamento mevzuatına, teamülüne uygun düşeceği gibi hizmet gerekleri bakımından yerinde olacaktır.”⁵²

KDK Kanunu Tasarısının Meclis Anayasa Komisyonu görüşmelerinde, KDK'nın Meclis komisyonlarının iş yükünü azaltmak için Meclis adına ve Meclise bağlı görev yürütmek üzere görev üstleneceğine dair değerlendirmelerin yer yer (muhalafet veya iktidar) milletvekillerince yapıldığı görülmektedir.⁵³

Yine, Genel Kurulda Kanun Tasarısının görüşmeleri sırasında, KDK'nın Meclis adına görev yürüteceğine ilişkin (Ak Parti, CHP ve MHP Grubu adına ve şahsı adına yapılan) milletvekili açıklamalarına rastlanılmaktadır.⁵⁴

⁵² TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 23. Dönem, 26.1.2011 tarihli Toplantı, s. 27.

⁵³ “YAHYA AKMAN (Şanlıurfa)-Hükümetle ilişkilendirilse bir miktar siyasallaşmadan söz edilebilir ama mensubu olmakla gurur duyduğumuz Türkiye Büyük Millet Meclisine yani Türkiye'deki en üst kurumla bir şekilde ilişkilendirilmek, bütçenin Meclisten karşılanması, Meclisteki iki tane denetim komisyonuyla, başta Dilekçe Komisyonu olmak üzere ilişkilendirilmiş olması hiçbir suretle bu kurumun siyasallaşacağı anlamını taşımaz, tam tersine, ona özel bir onur ve anlam katar yani kanaatim bu.”
“ALİ ÖZGÜNDÜZ (İstanbul) - Efendim, 100 tane uzman, bakın işte o zaman işi uzmana bıraktınız. Bakın o zaman niye kuruyoruz? Her kuruluşun, her idarenin teftiş kurulu var, orada uzmanlar var, Başbakanlık Teftiş Kurulu var. O zaman, bakın bu yasayı değiştirin, bu yasayı hükümet ombudsmanlığı yapın. Parlamento adına denetim yapmasın, hükümete bağlı yeni bir teftiş kurulu kurun. Uzmana bırakırsanız...
...
...dolayısıyla, bunları koydum diyorum çünkü amaç bu kurum, bu sistem Meclis adına, millet adına denetim yapacak bir sistem olarak düşünülüyor.
...
Erken seçim hâlinde yeni oluşacak parlamento da kendisi adına denetim yapacak kişiyi seçmelidir diyorum.” TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 24. Dönem, 24.5.2012 ve 7.6.2012, s. 17, s.39, 58, 66, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363

⁵⁴CHP Grubu adına ALİ ÖZGÜNDÜZ (İstanbul)- ...Batı'daki isimlele ombudsmanın Parlamento adına vatandaşların şikâyetlerini dinleyen, denetleyen, idarenin reform yapmasının yolunu açan bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Yönetenler ile yönetilenler arasında bir nevi ara bulucu olan kamu denetçisi Parlamento tarafından atanacaktır, gücünü Parlamentodan alacaktır ancak Parlamentoya karşı dahi bağımsız bir yapısı olduğu takdirde sağlıklı işlemekte ve sonuç alınmaktadır. ...
MHP GRUBU ADINA FARUK BAL (Konya) - ...Bu denetimi kamu denetçisi kimin adına yapacak? Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapacak...O zaman bizim konumuz burada vatandaşın şikâyet hakkını millî iradenin tecelli ettiği Türkiye Büyük Millet Meclisine iletilmesiyle ilgili olmalıdır ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin de seksen yılı aşkın bir süre içerisinde teamüllerine uygun yadrganmayacak çözüm yollarını bulmamız gerekmektedir. Dolayısıyla Dilekçe Komisyonu ile ilişkili görünen kamu denetçiliğinin bu çerçeve içerisinde değerlendirilmesinin uygun olduğunu düşünüyoruz.

AK PARTİ GRUBU ADINA YAHYA AKMAN (Şanlıurfa) -Değerli arkadaşlar, sistemle ilgili çok şey söylendi, çok uzun uzadıya anlatılabilir. Bizim kabul ettiğimiz sistem parlamenter ombudsmanlık, “Parlamentoya bağlı” diye ifade ettiklerimiz...
...Çünkü bu Baş denetçinin, baş denetçilik müessesesinin esas gücünü kamuoyundan aldığı için, Türkiye Büyük Millet Meclisinden aldığı için, halktan aldığı için çizdiğimiz göre, bunun bu şekilde Meclisle bir irtibatının da sağlanması elzemdi, gerektiği, o irtibat kuruldu.

MİHRİMAH BELMA SATIR (İstanbul) - Kurum olarak ombudsman, bugün, parlamento tarafından parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir....

BEDİİ SÜHEYL BATUM (Eskişehir) - ...Temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla Meclis adına yürütmeyi, idareyi denetleyecek bir kurum. Ombudsman bu, temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla Meclis adına idareyi denetleyecek kurum...

5521 sayılı KDK Kanununun Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine hazırlanan 23. Yasama Dönemindeki Esas Komisyonun (kadük olan) raporunda komisyonun görüşü olarak; “*Parlamente demokratik sistemlerde parlamento denetimi mekanizmasının büyük önem arz ettiği, ancak çeşitli nedenlerle bu mekanizmanın etkin olarak işletilemediği; bağımsız bir Kamu Denetçiliği Kurumunun bu denetimin gerçekleştirilmesinde çok önemli katkıları olacağı*” belirtilmektedir.⁵⁵

KDK'nın ihdas edildiği Anayasanın 74. maddesindeki düzenlemenin (12.9.2010/5982) Genel Kurul görüşmelerinde KDK'nın Meclisle işlevsel irtibatının bulunduğu dair bir açıklamaya rastlanılmaktadır.⁵⁶

Kaldı ki, bütçesini tahsis eden ve tüzelkişiliğini ihdas eden yasama kuvvetine karşı (yürütme makamlarına karşı olduğu gibi) bu Kurumun tam bir bağımsızlığı ileri sürmenin yerinde olduğu de ayrıca değerlendirilmelidir.

İlgili kanun hükümlerine ve Meclis görüşmelerine bakıldığında, kanun koyucunun Meclise dayanarak ve ondan alacağı güçle bu Kurumun etkinliğinin artırılmasını ve Meclisin dilekçeler üzerindeki görevinin kendi adına bir ihtisas kurumu aracılığıyla yürütülmesini arzuladığı belirtilebilir. Diğer yandan kanun koyucu bu Kuruma görevlerini yürütürken bağımsızlık tanıyarak yürütme makamlarına karşı hatta (siyaset kurumundan gelebilecek) güncel siyasi etkileşime karşı korumayı hedeflediği söylenebilir.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 119. Birleşim 13.6.2012, s.7, 60, 62, 68,74, 80. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

⁵⁵ 15.6.2006 tarihli ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasanın 89. ve 104. Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/1227). Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>.

⁵⁶ “YAHYA AKMAN (Şanlıurfa) -*Tabii, Parlamentoyla işlevsel etkileşim içerisinde olabilecek yani halkın iradesinin temsil edildiği Parlamento tarafından seçilmekle, raporları Parlamentoda okunmak suretiyle, bütçesi Meclisten verilmek suretiyle Meclisle bir ilişki içerisinde öngörülmekte. Ama aynı zamanda bağımsız, tarafsız ve halkın iradesini de arkasına almış bir kamu denetçisi hüviyetiyle ortaya çıkacak. ... Tavsiye kararları alacak ama arkasına Parlamento gücünü de alan bir kurum mahiyetinde olduğu için...*” TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 91. Birleşim, s.51. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=20637&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=120.

2.3. KDK'nın Yıllık Raporlarının TBMM'de Görüşülmesi

KDK Kanununun 22. maddesine göre Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Karma Komisyona sunar. Karma Komisyon, bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Meclis Başkanlığına gönderir. Karma Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporu aşağıdaki bölümlerden oluşmaktadır:

1. Kamu Başdenetçisinin Sunuşu
2. Kamu Denetçilerinin Sunuşları
3. Kurumsal Faaliyetler
4. Şikâyet Başvuru Usulü ve Başvurulara İlişkin İstatistikler
5. Kurumun 2018 Yılında Ülkemize Katma Değeri
6. Başvurulara ilişkin Bilgi ve Değerlendirmeler
7. İdarelerin Kararlara ve Bilgi, Belge Taleplerimize Yaklaşımları
8. Hak Arama Kültürünün yaygınlaştırılması ve Paydaşlarla İlişkiler
9. TBMM ile İlişkiler
10. Hedef, Beklentiler ve Sonuç.⁵⁷

Karma Komisyon toplantılarında, önce yıllık rapor hakkında kamu başdenetçisi sunumunu yapmakta ve bunun üzerinde milletvekillerinin genel değerlendirmeleri alınmakta, sonra ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler yapmak ve KDK'nın kimi kararlarının idareler nezdinde uygulanmasını takip etmek üzere bir alt komisyon kurulmaktadır.

⁵⁷ 2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/2), S.S. 131, s.5. Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss131.pdf>.

Karma Komisyonun KDK'nın sunduğu kimi başvuruları ve bunlara dair kararların uygulanmasını ilgili kamu kurumları temsilcilerini de çağırarak incelemesi ve takip etmesi, istikrarlı bir teamül haline gelmiştir. Bu teamül, TBMM ile KDK arasında var olan niyabetlik ilişkisinin tabii bir tezahürü olarak değerlendirilebilir.

Alt komisyon yaptığı toplantılarla, KDK'nın raporunda sonuç alamadığını belirttiği kararları ve başvuruları, ilgili denetçi ve kamu kurumu temsilcilerinin katılımı ile değerlendirmekte, idarenin yaklaşımını sorgulamaktadır. Yine alt komisyonca Kurumun faaliyetleri genel olarak değerlendirilmektedir.

Alt komisyonun sunduğu rapor üzerinden, yine denetçilerin katılımıyla Karma Komisyon görüşmelerini yapmakta, nihai olarak kabul edilen rapor Genel Kurula sevk edilmektedir.⁵⁸

Kanun hükmüne göre Karma Komisyonun bu raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.(m.22) Ancak bu raporların görüşmelerinin ihmal edildiği de uygulamada görülmektedir. Örneğin, KDK 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkındaki Karma Komisyonun Raporları Genel Kurulda birlikte görüşülmüştür.⁵⁹ 2017 Yılı KDK Raporu Hakkında Karma Komisyon Raporu ise müstakil ve yılında görüşülmüştür.⁶⁰

Bu görüşmeler İçtüzüğü'nün 72. maddesine göre genel usulde yapılmakta, gruplar adına birer milletvekiline, şahsı adına 2 milletvekiline ve Komisyon Başkanı'na söz verilmektedir. Ayrıca, Kurum, TBMM'ye bağlı olduğu için Komisyonun yanında TBMM Başkanlığı temsilcisi (Meclis Başkanvekili) de görüşmelere katılmaktadır. Bu görüşmelerin, KDK faaliyetlerinin ve etkinliğinin genel olarak değerlendirildiği bir genel görüşme niteliğinde olduğu söylenebilir.

⁵⁸ TBMM Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanak Dergisi, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2. Toplantı, 13.2.2019. Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2266.

⁵⁹ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 3. Yasama Yılı 48. Birleşim 11.1.2018, s. 58-71 Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23040&P5=H&PAGE1=58&PAGE2=&web_user_id=18067012.

⁶⁰ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 2. Yasama Yılı 13. Birleşim 1.11.2018, s. 3-35 Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23177&P5=H&web_user_id=18090216&PAGE1=2&PAGE2=35.

2.4. TBMM ile KDK Arasındaki İlişki ve İş Bölümü Üzerine Değerlendirme

Anayasal konumu itibarıyla KDK “bağlı” statüdedir. Terim olarak “bağlı” olmak “adına” olmaktan daha yakın, sıkı bir ilişkiyi ve bağı gerektirdiği söylenebilir. Anayasada öngörülen bu yakın ilişkinin KDK Kanunu ile esnetilerek Sayıştay türü “adına” denilebilecek bir statüye indiği ileri sürülebilir.⁶¹ Dolayısıyla, mevzuattaki bu konumlanışı itibarıyla KDK’nın, Sayıştay gibi TBMM’nin (Ay.m.74.) bir görevini yürütmek üzere kurulmuş bir ihtisas kurumu niteliğinde olduğu söylenebilir. Sayıştay, hesap denetimi hususunda Yasama organı denetiminin öncülü iken, KDK da TBMM’nin dilekçelere ilişkin görevlerinin yürütülmesinde öncü bir görev üstlenmiştir.⁶²

Öğretideki çoğunluk ile Meclis görüşmelerine yansıyan yaklaşım bu görüşü desteklemektedir.

Yine KDK’nın kararlarının, kazaî denetime kapalı, idare ile kişi arasında arabulucu olmaya ve uyuşmazlığı gidermeye yönelik ve doğrudan sonuç doğurmayan bir nitelikte olması, icraî bir idarî işlem niteliğini taşıyamaması ve bu yönleriyle Dilekçe Komisyonu kararlarıyla benzerlik göstermesi, bu Kurumun misyonunu TBMM’nin dilekçe hakkına dair işlevine yaklaştırdığı söylenebilir.⁶³

Bu niyabetlik ilişkisi karşısında, dilekçelere ilişkin görevlerin yürütülmesinde, iş birliğine veya iş bölümüne gidilmesi gündeme getirilebilir.

Tabii bu yönde geliştirilecek uygulamalar, Anayasal bir hak olması hasebiyle, dilekçe hakkının özünü çelişmemelidir.

KDK’ya başvuru ile TBMM’ye başvuruda kişi lehine farklı kanuni kazanımlar doğabilmektedir. Örneğin, başvurunun bir ihtisas kurumunda incelen-

⁶¹ Deniz, KDK’ya Meclis tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişilik vermenin Anayasa hükmü karşısında yerinde olmadığını belirtmiştir. Yusuf Deniz, Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı, Aybil Yayınları, Konya, 2015, s.78.

⁶² Kadir Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu” TBB Dergisi, Sayı 94, 2011 s. 359- 374. Erişim: http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf.

⁶³ Yürürlükteki 3071 sayılı Kanunun öncülü 140 sayılı Türk Vatandaşlarının TBMM’ye Dilekçeyle Başvuruları Ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanması Düzenlenmesine Dair Kanunun gerekçesinde, “dilekçeye dair Meclisçe alınan kararın yargısal denetimin konusunu oluşturmayan ve dış âlemden doğrudan sonuç doğurmayan teşriî nitelikte iken idarî işlem ise dış âlemden sonuç doğuran yargı denetimine açık bir nitelik taşıdığı” belirtilmiştir. TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi, 213 sıra sayılı Anayasa Komisyonu raporu, s.1-3, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c006/mm__01006104ss0213.pdf; Komisyon kararlarına ilişkin teşriî nitelemesi için bkz: Özkan Tikeş, age,s.146.

cek olması ve dava zamanaşımının durması, KDK'ya başvuruda bulunan ama TBMM'ye doğrudan başvuruda olmayan kazanımlardır. Dilekçenin Genel Kurul ve Komisyon gibi üst bir organda görüşülecek, takip edilecek ve karara bağlanacak olması ise TBMM'ye başvuruda bulunan önemli bir kazanımdır.

Dolayısıyla başvuruların incelenmesi hususunda gidilecek iş bölümünde kurumların kanuni sorumluluklarının muhafazası ve başvuran lehine olan hak ve güvenceler ayrıca gözetilmelidir.

Yukarıda da değinildiği üzere hak arama kurumlarının doğrudan başvuru alabilmeleri, bu kurumların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması için hayati önem taşımaktadır. Bir başvurunun ulaşmaması o başvuruya ilişkin görevin de baştan sukutunu netice verir. Dolayısıyla dilekçelerin incelenmesinde gidilecek iş bölümünde kurumlara başvuruların ulaşması, kendi bilgilerine erişmesi ve gündemlerine girmesi engellenmemelidir. Bir başvurunun ilgili Kuruma ulaşmasını ve kaydını engelleyecek, dilekçenin alınması ve ilk incelenmesi aşamasındaki bir iş bölümünün ciddi mahzurlar taşıyacağı açıktır. Kaldı ki bu gereklilik başta Anayasanın 74. maddesindeki bir aracı olmadan doğrudan TBMM'ye ve KDK'ya kişilerin ayrı ayrı başvurma hakkının bulunduğu şeklindeki açık lafzının da bir gereğidir.⁶⁴

Bunun yanında dilekçe konularının incelenmesi, sübuta erdirilmesi için bir takım iş bölümü ve iş birliğine gidilmesi de söz konusu anayasal bağın bir gereğidir.

Niyabetlik ilişkisi dikkate alındığında, dilekçelerin incelenmesinde gidebilecek iş bölümünde, iş gönderiminin Meclis'ten KDK'ya yönelik olması daha isabetli gözükmektedir.

Bunun yanında KDK'nın da önemi nedeniyle TBMM'ye taşınmasını gerekli gördüğü başvurular ile özellikle idare nezdinde sonuç alamadığı kimi kararlarının nihai değerlendirilmesi/takibi için TBMM'ye başvurması, bu ilişkiye ve iş bölümüne daha uygun düşecektir.

Dilekçelerin incelenmesine dair kurallar kanun düzeyinde olduğu için iş bölümü kapsamında yapılacak uygulamalarda kanuniliğin gerekliliği de ayrıca de-

⁶⁴ Dilekçe hakkının, muhatap kuruma dilekçeleri teslim alma, kayıt etme, intikal ettirme, inceleme, haber ve cevap verme ile karar verme mecburiyetini yüklediği yönünde açıklama izin bkz; Servet Armağan, age, s. 99-116.

ğerlendirilmelidir. Bu bağlamda iki kurum arasında iş birliğinin sağlanmasında, Sayıştay ile TBMM komisyonları arasındaki ilişkiyi düzenleyen Sayıştay Kanununun 45. maddesi ile Genel Kurul ile Dilekçe Komisyonu arasındaki ilişkiyi düzenleyen İçtüzüğün 119 ve 120. maddeleri örnek alınabilir.

Söz konusu kanuni düzenlemeler yapılmasa bile yukarıda değinilen Karma Komisyonun teamülünde olduğu üzere, İHİK veya Dilekçe Komisyonunun, KDK'nın sunacağı kimi başvuruları, yeni bir başvuru mahiyetinde görüp, kendi mevzuatlarına göre incelemeye alarak yeni bir teamül geliştirilmesi, "TBMM'de başvuruların incelenmesi usulü ve esasları" ile çeliştiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Kaldı ki bir başvuruya bağlı olmaksızın re'sen hareket edebilen İHİK ve KEFEK için çalışma usulüyle çelişen bir sakıncadan bahsetmek mümkün değildir.

Kamu denetçisi özellikle ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü veya sorunların hallinde TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu inceleme konularını, Dilekçe Komisyonu, KEFEK ve İHİK gündemine taşıyabilmelidir. Bu şekilde Kamu Denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine bile taşınabilmesinin yolu açılacaktır ki, bu durum Kamu denetçisinin önerilerinin idare karşısında etkisini artıracaktır.

Kaldı ki bu yaklaşım çerçevesinde gelişen teamüle göre de KDK'nın yıllık raporlarının görüşülmesi kapsamında, KDK'nın uygulanmayan kimi tavsiye kararlarının (ve Kuruma yapılan başvuruların) Komisyona sunulması ve Komisyonda bu kararların idarî muhataplarının savunmalarının alınması, bu kararların uygulanmasının takip edilmesi bu iş bölümünün kısmen de olsa (Dilekçe –İHİK) Karma Komisyon nezdinde gerçekleştirildiğini göstermektedir.⁶⁵

Dilekçelerin incelenmesi için iş birliği ve iş bölümüne gidilmesi TBMM komisyonlarının başvuruya dair kendi iradelerini oluşturup kararlarını ayrıca vermelerini kaldırmaması gerekir. Kendisine gelen bir başvuruya ilişkin KDK'nın değerlendirmesini ve kararını alan bir TBMM Komisyonu, o dilekçeye ilişkin nihai kararını ayrıca vermelidir. Aksi halde TBMM'den beklenen görev sonuç doğurmamış olacaktır. Pek tabii ki bu karar, KDK kararının gözden geçirilme-

⁶⁵ 2017 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, (E.N. 5/1) Sıra Sayısı 3, s.60-75, Erişim: 5.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss3.pdf>; Bu yönde bilgi için bkz: Ferhat Yıldırım, Arbuluculuk ve Ombudsmanlık, Seçkin Yayınları, 2019, s.219.

siyle yetinip, “KDK kararıyla iktifa edilmesine, başkaca bir karar verilmesine yer olmadığına” şeklinde de olabilir. Örneğin, televizyon yayınlarından şikâyetler gibi bir hususa ilişkin inceleme başlatan KDK’ya, Dilekçe Komisyonunun kendisine yapılan bu konulu başvuruları göndermesi, KDK’nın raporu üzerine de kendi kararını vermesi tabiidir. Bu durumda KDK’nın başlattığı bir incelemeye, gönderilen dilekçelerle veri sağlanırken, mükerrer inceleme ve araştırma külfetinden de kurtulunmuş olacaktır. KDK nezdinde de zaten başlatılmış bir inceleme olduğu için yeni bir iş yükü oluşmayacaktır. Ayrıca bu şekilde iş birliği TBMM’ye de KDK’nın incelemesi üzerine kendi incelemesini bina etme ve kararını verme kabiliyetini kazandıracaktır.

Tabii bu iki kurumun özellikle aynı nitelikteki başvurulara ilişkin ulaştıkları inceleme sonuçlarını ve elde ettikleri verileri karşılıklı paylaşarak veya karşılıklı inceleme süreçlerinden yararlanarak sorumlu oldukları dosyalarını tekemmül ettirmeleri ve kararlarını vermeleri her zaman mümkündür. İş bölümünde asıl buna odaklanması hak aramanın etkinliği adına daha keyfiyetli ve isabetli olacaktır.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı prensibi dikkate alındığında her bir erkin kendi içinde – yani yasama makamlarının kendi içinde, yürütme makamlarının kendi içinde- dilekçe hakkı karşısındaki görev ve sorumluluklarını düzenleme (ve mükerrerliği giderme) hususunda bir takım iş bölümü ilkeleri ve usulleri geliştirmesi daha tabii görülebilir. Özellikle başvuru aşamasında bu gereklilik daha ön plandadır. Organların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunmasındaki menfaat aynı erk içinde daha geri planda kalacaktır.

Her halde mükerrerliği önlemek için yapılacak kısıtlamalar, kurumların kendilerine başvuruların ulaşmasını yani kendi gündemlerine girmesini engellemelidir. Yani bir kurum, kendine yapılan mükerrer bir başvuruyu öncelikle aynı başvurunun yöneltildiği diğer kurum nezdinde incelenmesi yaklaşımı içinde ise o başvuru hakkında bizatihi kendisi ‘bu tespiti yaptıktan’ sonra ve kendi ‘havale işlemiyle’ bu amacını gerçekleştirmelidir.

Örnek vermek gerekirse, İHİK, kendisine yapılan bir başvurunun aynı zamanda KDK’ya veya Dilekçe Komisyonuna yapıldığını tespit etti ise öncelikle

bu başvurunun “bu makamlar tarafından incelenmesi gerekliliğine” karar vermeli ve bu yönde yapacağı “bekleme ve/veya havale işlemi” ile süreci takip etmelidir.⁶⁶ Aksi halde, mükerrerliği önlemek için –elektronik ortamda vs.- belirtilen değerlendirilmeyi ve işlemi bay pas edecek ve başvurunun ulaşmasını engelleyecek bir yöntem bu kurumların görev alanlarını kısıtlayan riskleri içerecektir.⁶⁷

Bir diğer boyutta, mükerrerlik sebebiyle emek israfını gidermek için yapılacak iş bölümü ve planlama, kurumların o başvuruya ilişkin sorumluluğunu kaldırmamalı, mükerrerlik olgusuna sığınarak kamu görevlilerinin/makamlarının başvuranların haklı taleplerini görmezden gelmelerini netice vermemelidir. Bir kurumun dilekçeye ilişkin değerlendirmesi beketici mesele yapılmış ise öncelikle o kurumun dilekçeye ilişkin elde ettiği/edeceği sonuç takip edilmelidir. Dilekçe hakkı kapsamında işlem yapıldığı kanaatine ulaşılması durumunda, beketici mesele yapılan başvuru neticelendirilip, işleminden kaldırılmalıdır.

Başvuru aşamasında iş bölümünde dile getirilen şikâyetlerin, dilekçelerin incelenmesi aşamasında bulunmadığı söylenebilir. TBMM adına başvuruyu takip eden komisyonların, mükerrer bir başvuru konusu olsun veya olmasın, görev alanları kapsamında gördükleri başvuruları, öncelikle, (o başvuru ile ilgili gördüğü) idarî hak arama kurumlarınca incelenmesini ve incelemenin neticesinin bildirilmesini istemesi her zaman mümkündür. Bu iş birliği veya iş bölümü idarî hak arama kurumlarının ihtisasları dâhilindeki konuları kanunen inceleme sorumluluklarının yanı sıra TBMM Komisyonlarının bilgi, bilirkişi ve idarî denetim isteme yetkisinin de (3071/m.8) bir gereğidir. Ayrıca bu iş birliği, TBMM ile KDK arasındaki niyabetlik ilişkisinin de tabii bir sonucudur.

Örneğin valiliğin bir işlemiyle ilgili insan hakkı ihlali şikâyetini alan TBMM Komisyonu, incelemesini, doğrudan işlemi yapan valilikten aldığı bilgilerle yürütebileceği gibi ilgili teftiş kurulundan veya TİHEK gibi hak arama kurullarından isteyeceği idarî incelemenin sonuçlarına göre de neticelendirebilir. Bu halde ilgili Meclis Komisyonu, idarî hak arama kurumlarının çalışmalarının sonucuna göre

⁶⁶ İHK ile Dilekçe Komisyonlarının 22 ilâ 24 Dönem uygulamalarında, karşılıklı olarak, kendilerine gelen bir başvurunun diğer komisyon nezdinde incelendiği tespiti varsa, o başvuruyu incelenmesi için diğer komisyona–arkasına kaşe/imza ile veya üst yazı ile- havale ettikleri bilinmektedir. Bu meyanda cezaevi uygulamalarından şikâyeti içeren dilekçeleri, bu konu İHK tarafından özel incelendiği için Dilekçe Komisyonunca veya KEFEK’ce bu komisyona havale edilebilmiştir. Bkz. Kamil Atlay, Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, age, s.103.

⁶⁷Bu yönde öneri için (7) numaralı dipnota bkz: Kamil Atlay, age,s.102-104, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

veya sunduğu veriler doğrultusunda idarî görevin yapılmasını değerlendirecektir. Kaldı ki Dilekçe Komisyonunun, bu yönlü bir usul takip ederek denetim mercilerinden aldığı raporlar doğrultusunda, şikâyet edilen hususun özüne/esasına girmeden ve denetim organının değerlendirmesiyle yetinerek “*idarî murakabe gereklerine uygun hareket edildiği*” tespitiyle kararlar verdiği bilinmektedir.

Dilekçeye ilişkin görevlerin yürütülmesinde iş birliğinin en sınırlı olacağı bir alan da karar aşamasıdır. Her kurum ister iş birliğiyle ister doğrudan dosyasını tekemmül ettirip dilekçe konusunu sübuta erdirdikten sonra dilekçeye ilişkin değerlendirmesini ve iradesini bağımsız olarak oluşturmalıdır. Örneğin kendisine gelen bir başvuruya ilgili KGEK'nin etik değerlendirmesi ve kararını alan Dilekçe Komisyonu, bu Kurum kararından ayrı olarak usulen de olsa kendi nihai kararını vermelidir. Aksi halde kurumdan beklenen görev sonuç doğurmamış olacaktır.

Buraya kadar ki tespitlerimiz hak arama kurumlarının görev ve yetkileri dâhilindeki başvurulara ilişkindir. Bir kurum görev alanı dışında bir başvuru alırsa gereği için elbette bu başvuruyu aynı erk altındaki ilgisine intikal ettirmelidir.

Dilekçe gönderilen idari makamda hata yapılması durumunda, yetkili idareye dilekçeyi gönderme sorumluluğuna dair kural (m.5) idareyi kapsamı bakımından idarî hak arama kurumları için de uygulanabilir gözükmektedir. Hatta bu hüküm siyasî hak arama kurumları arasında da emsal alınabilir niteliktedir.

Ancak bu kural hiçbir zaman bir başvurunun teslim alınması, kaydedilmesi ve usulen değerlendirmesi sorumluluğunu kaldırmamakta, görevsizlik/yetkisizlik tespiti halinde sadece inceleme ve sonuçlandırma görevi yerine, görevli merciye intikal ettirme ve ilgisine haber verme sorumluluğunu vermektedir.⁶⁸ Görevsiz ve yetkisiz olduğu bir başvuru için başvuruyu alan kuruma bu yönde görev veren bir hükümden, görevli ama mükerrerlik iddiasının olduğu bir başvuru için aksi bir sonuç çıkarmak mümkün değildir.

Mükerrerlik tezi denetim kurumlarını “homojen” “aynı meselede aynı kararı verecek” kurumlar olarak görme meylinindedir. Oysa aynı başvuru farklı değerlendirmelerin konusunu oluşturabilir ve kurumlar bu konularda farklı yaklaşımlar ortaya koyabilir. Önemli olan mükerrer başvuruların kötü niyetten kaynaklan-

⁶⁸ Servet Armağan, age, s.100-116.

mamasıdır. Bunu da şu anda yapıldığı üzere basit bir takiple tespit etmek ve çözüm üretmek mümkündür.

Hiç şüphesiz, başvuruların doğrudan TBMM'ye ulaşmasında Meclis ve vatandaş nezdinde doğan başkaca menfaatlerde vardır. En yüksek makam olarak Meclise başvurabilmenin vatandaşa verdiği moral değer, Meclisin başvurular üzerinden toplumsal sıkıntıları / ihtiyaçları gözlemleyebilmesi bunlardan ilk akla gelenlerdir. Armağan'ında deyimiyle *“ümitsizler için ümit kapısı, idare edenler için de ikaz vasıtası, amme efkârının aynası ve rüzgârın nereden estiğini gösteren saman çöpü olan Dilekçe hakkı kişilerin fıtratında mevcut olan bir temayülün neticesidir.”*⁶⁹

Özetle:

Hak arama kurumları nezdinde mükerrer başvuru olgusunun değerlendirilmesinde, kişilerin mükerrer başvuru yapma ihtiyacını kaldırma hedefine yönelik bu kurumların etkinliklerinin artırılmasına, kendilerinden beklenen misyonları geliştirmelerine odaklanması daha yerinde olacaktır.

Farklı erkler altında faaliyet gösteren hak arama kurumları arasında dilekçelerin alınması aşamasında ve dilekçenin baştan devri niteliğindeki bir iş bölümü, bu fonksiyonların organik ve işlevsel mahiyet farkı ile görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması gerekliliği dikkate alındığında sakıncalar içermekte ve pek mümkün gözükmemektedir.

Dilekçelerin incelenmesi ve tekemmül ettirilmesi görevinin icrası aşamasında ise özellikle yasama başvurusunu değerlendirmekle görevli kurumların idarî hak arama kurumlarının işlevlerinden yararlanarak bir nevi iş bölümüne/iş birliğine gitmesi fonksiyonlar arası ilişkiye daha uygun düşecektir.

Aynı erk altında faaliyet gösteren hak arama kuruları arasında başvuruların incelenmesinde gidilecek iş bölümünde ise mükerrer de olsa bir başvurunun muhatabının ıttılana (bilgisine) ulaşması ve gündemine girmesi engellenmemelidir.

Başvuruların incelenmesindeki iş bölümü, başvuruyu devreden kurumun o başvuruya ilişkin sorumluluğunu kaldırmamalı, devreden kurum nezdinde başvuran lehine olan kazanım, hak ve güvenceler gözetilmelidir.

⁶⁹ Servet Armağan, age, s. 171.

Her kurum dilekçe konusunu sübuta erdirmek için iş birliği yapsa da nihai olarak dilekçeye ilişkin iradesini bağımsız olarak oluşturmalıdır.

Mükerrerlik tespiti yapılan başvuruların aynı zamanda özellikle idarî hak arama kurumları nezdinde yasama (denetim) işlevinin ve gözetiminin doğmasına imkân sağlayan bir vasıta olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ARMAĞAN, Servet (1972), **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

BAŞGİL, Ali Fuat (1944), **Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı**, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara.

DENİZ, Yusuf (2015), **Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı**, Aybil Yayınları, Konya.

GÖZLER, Kemal - KAPLAN Gürsel (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2011), **Kamu Denetçiliği**, Yetkin Yayınları, Ankara.

İBA, Şeref (2017), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitapevi, Ankara.

LEX, Heerma van Voss (2002), **Petitions in Social History**, Cambridge University Pres, England.

ONAR, Siddık Sami (1960), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

ÖZDEN, Kemal (2010), **Ombudsman**, Seçkin Yayınları, Ankara.

ÖZBUDUN, Ergun, **Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi**, 28.4.2009. Erişim: <https://www.dunyabulteni.net/kamu-denetciligi-ve-anayasa-mahkemesi-makale,9801.html>.

SMİTH, Don L., (1971), **The Right To Petition For Redress Of Grievances: Constitutional Development And Interpretation**, Texas Tech University, U.S.

ŞENCAN, Hüdayi (2011), **Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu**, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Ocak, 2011, Erişim: http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_R_4317_KYSB_HS_3387.pdf.pdf.

TÜRK, Hikmet Sami (2019), **Temel Yasa Anayasa**, Yetkin Yayınları, Ankara.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2017), **Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu**, TBMM Yayınları, Ankara. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2017), **İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**, TBMM Yayınları, Ankara. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

TBMM 1929 ila 1940 Yıllıkları, TBMM Matbaası, Ankara, 1929 ilâ 1940.

TBMM Dâhili Nizamnamesi ve Notları, **TBMM Yıllığı**, Devre 10, 1.11.1958, TBMM Yayınları.

Makaleler

AKTAŞ, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu” **TBB Dergisi**, Sayı 94. Erişim: [Http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf](http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf).

AKBAŞOĞLU, Muhammet Emin (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Siyasî Denetimi”, KDK Çalıştay Raporu, 2017. ; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

ALTUN, Fahrettin, “Önümüzdeki süreçte cevap süresinin azaltılması konusuna yoğunlaşılacak”, Cumhurbaşkanlığı Web Sitesi, 18 02 2019. Erişim: <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler>.

AYDINOĞLU, Mesut (2017), Elverdi Evren “Bireysel Başvuru Yolu” İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Ankara, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

AYDIN, Mesut (2004), “1982 Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Bireysel Başvuru Hakkı ve Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:8, S:1-2, Haziran-Aralık 2004.

ATLAY, Kamil (2017), “Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları” , İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter

Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2017, Ankara, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

ÇAKAR, Soner (2017), “Komisyon Genel Kurulu Süreci” Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, **TBMM Yayınları**, Ankara. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

Duran, Lütfi (1955), “Türkiye’de umumi ve nihai merci: Arzuhal Encümeni”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt 24, Şubat 1955.

DURAN, Lütfi (1946), “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu”, İstanbul.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 108; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

HATİPOĞLU, Ömer Nihat (2014), KDK 2014 Yıllık Raporu, s.20. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

KAHRAMAN, İsmail, KDK’dan Haberler, “Ombudsman Meclisin Halka Dönük Çözüm Merkezi” 29 Aralık 2016, Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/ombudsman-meclisin-halka-donuk-cozum-merkezi/index.html>.

MALKOÇ, Şeref , “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve KDK”, **KDK 2018 Yıllığı**. Erişim: https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=17.

MALKOÇ, Şeref, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/fi>

les/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf.

TAMER, Mustafa (1990), “Dilekçe Hakkı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 386.

TİKVEŞ, Özkan (1981), “Dilekçe Hakkı”, **Prof. Dr. Akif Erginay’a 65. Yaş Armağanı**, Ankara.

MİCHAEL, J. Wishnie (2003), “Immigrants and the Right to Petition”, **New York University Law Review**, Vol.78, No.1, Apr.

Anayasa Mahkemesi Kararı

AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6/1/1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar>.

Raporlar

C. Senatosu Ordu Üyesi Selâhattin Acar’ın, Dilekçe Karma Komisyonu kararlarının tatbikinde fertlere eşit muamele yapmamaları suretiyle Anayasanın 12 nci maddesini ihlâl ettikleri ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 240 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Maliye eski Bakanları Mesut Erez, Sait Naci Ergin ve Ziya Müezzinoğlu haklarında Anayasanın 90 ıncı maddesi uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasına dair önergesi ve 29 numaralı T.B.M.M. Soruşturma Hazırlık Komisyonu raporu. (9/29) (S. Sayısı: 100) 7.4.1976 tarihli TBMM Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t15/c015/tbmm15015005.pdf>.

Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun 1.7.1963 tarihli Haftalık Karar Cetvelinde neşredilmiş ve kesinleşmiş bulunan 13.6.1963 tarih ve 397 numaralı Kararına karşı Yüksek Hâkimler Kurulunun ittihaz eylediği 8 . 11. 1963 tarih, 231 ve 282 esas numaralı Kararı ve Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun bu husustaki raporu (M. Meclisi 5/79; C. Senatosu 4/63) , Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM__d01/c031/mm__01031115.pdf.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 yılı Kurum Yıllığı, Ankara, 2019. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/index.html>.

Kişisel Verileri Koruma Kurulu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, Şubat, 2019.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 2019. Erişim: https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/05/faaliyet_raporu_2018.pdf.

2017 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, (E.No. 5/1) Sıra Sayısı 3. Erişim: 5.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss3.pdf>.

2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/2), S.S. 131, s.5. Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss131.pdf>.

TBMM Tutanakları

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, 1. Devre, 1. İçtima, 5. Cilt, B.119, T.14.7.1325.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1. Yasama Dönemi, 3.Yasama Yılı, 115. Birleşim, 29.6.1964.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı 91. Birleşim 22/Nisan/2010. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 23. Yasama Dönemi ve 24. Yasama Dönemi, Erişim:https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı, 119. Birleşim T. 13.6.2012. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

TBMM Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanağı, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2. Toplantı, 13.2.2019. Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2266.

TBMM İHİK Toplantı Tutanağı, 27. Dönem, 3. Y.Y., 1. Toplantı, 30.11.2019,s.5. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2406.

Diğer Kaynaklar

Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Kararları, 23. Yasama Dönemi. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>.

“Dilekçe Komisyonu Hakkında”, TBMM Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm.

International Ombudsman Institute, Erişim: 11.12.2019, <https://www.theioi.org/ioi-members#anchor-index-1703>.

İçişleri Bakanlığının 3.6.2010 tarihli Genelgesi, “Dilekçe Komisyonunun İnceleme Taleplerinin Değerlendirilmesi” Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/duyurular/B050ILI0070001-320-13313.pdf>.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 21.10.2019 tarihli ve 659967 sayılı bilgi edinme cevabı.

TBMM Kanun Karar Bilgi Sistemi, Erişim: <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=38546&pkanunnumarasi=3071>.

TBMM Dilekçe Komisyonunun Duyurusu, “Siyasî Başvuru Hakkının Kullanılması Üzerine Kamu Kurumlarının Sorumluluğu” Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm>.