

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 7 • SAYI/ISSUE: 13 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2020



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 7 • SAYI/ISSUE: 13 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2020

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ümit ŞAHİN

Editör
Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Kurulu
İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN
Dr. Nurullah GÜNGÖR

ISSN
2148 - 256X

Baskı Adedi
1.000

Yayın Türü

Yerel süreli yayın
Ombudsman Akademik Dergisi
altı (6) ayda bir yayımlanır.

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Cad. No: 4
Çankaya/ANKARA
e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr
Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Tasarım Uygulama
Ahmet Faruk ASLAN

Baskı

İleri Basım Mat. Amb. Reklam Tan. Yay. ve Tek. Hiz. Tic. A.Ş.
Adres: Yenibosna Merkez Mh. 29 Ekim Cd. A1 Apt. No: 5/902
Bahçelievler / İSTANBUL
Tel: 0212 454 32 90

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamenin veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



Ombudsman Akademik Hakemli Dergisi, TÜBİTAK ULAKBİLİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda, ASOS, SOBIAD, ESJI (Eurasian Scientific Journals), SIS (Scientific Indexing Services), ResearchBip (Academic Resource), DRJI (Directory of Research Journals), Cite Factor (Academic Scientific Journals) ve Idealonline İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

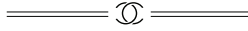
OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 7 • SAYI/ISSUE: 13 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2020

DANIŞMA KURULU

- Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Aydın GÜLAN İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Birol AKGÜN Maarif Vakfı Başkanı
- Prof. Dr. Burhanettin DURAN Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
- Prof. Dr. Cemal FEDAYİ Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Cemil KAYA İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ekrem YILDIZ Kırıkkale Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Ender Ethem ATAY Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Gülnur AYBET Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Haluk ALKAN İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
- Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Hasan TUNÇ Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ İstanbul Ticaret Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN Üsküdar Üniversitesi Rektörü
- Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilimler Fakültesi Dekanı V.
- Prof. Dr. Metin GÜNDAY Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI Anadolu Üniversitesi Rektörü
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŞAR Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Doç. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Doç. Dr. Ergin ERGÜL Anayasa Mahkemesi Raportörü
- Doç. Dr. Esra ÇUHADAR Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Oktay KOÇ Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Kamil TÜĞEN	Dokuz Eylül Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet KAHRAMAN	Hatay Mustafa Kemal Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mustafa AVCI	Anadolu Ün. Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ezeli AZARKAN	Dicle Ün. Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Volkan GÖÇOĞLU	Dinar Uygulamalı Bilimler Meslek Yüksek Okulu
Doç. Asil ÖZDOĞRU	Üsküdar Ün. Psikoloji Bölüm Başkanı
Doç. Dr. Tülin ŞENER	Ankara Ün. Eğitim Psikolojisi
Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü
Doç. Dr. Elvettin AKMAN	Süleyman Demirel Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Vedat YILMAZ	Van Yüzüncü Yıl Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Ali Fuat GÖKÇE	Gaziantep Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Murat YAMAN	Dumlupınar Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ	Necmettin Erbakan Ün. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Mustafa ARSLAN	Neveşehir Hacı Bektaş Veli Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Şerif Öner	Balıkesir İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. İslam Safa Kaya	Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Sabrina KAYIKCI	Mehmet Akif Ersoy Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	Selçuk Ün. Kamu Yönetimi
Doç. Dr. Abdullah ACAR	Necmettin Erbakan Ün. İlahiyat Fakültesi
Doç. Dr. Halim Emre ZEREN	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü
Dr. Öğr. Üyesi Şerife YILDIZ AKGÜL	Anadolu Ün. Hukuk Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Süha Oğuz ALBAYRAK	Yıldırım Beyazıt Ün. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Erşahin Ahmet AYHÜN	Eskişehir Osmangazi Ün. İlahiyat Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Ün. Ağlasun Meslek Yüksekokulu
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ	Pamukkale Ün. Siyaset Bilimi
Dr. Öğr. Üyesi Çınar Can EVREN	Ankara Hacı Bayram Veli Ün. Hukuk Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Ferhat Uslu	Gaziantep Hasan Kalyoncu Ün. Hukuk Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA	Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü
Dr. Tamer SOYSAL	Çankaya Ün. Adalet M. Yüksek Okulu, - Adalet Bkn. Daire Bşk
Dr. Öğr. Üyesi Levent Memiş	Giresun Ün. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Dr. Öğr. Üyesi. Hediye Şirin AK	Çankırı Karaketin Ün. İktisadi ve İdari Bil. Fakültesi
Arş. Gör. Oğuzhan ASLANTÜRK	Karadeniz Teknik Ün. Kamu Yönetimi

ÖN SÖZ

Merhaba değerli okuyucular;

Tüm Dünya'nın zorlu bir süreçten geçtiği bir pandemi dönemi yaşamaktayız. Bu çapta bir salgın yaklaşık 100 yıl önce İspanyol gribi ile gerçekleşmişti. O dönemde dünya nüfusunun yaklaşık üçte biri etkilenmişti. Günümüzde ise sağlık alanındaki ilerlemeler, teknolojik gelişmeler, ekonomik ve siyasal yaklaşım tarzları daha bütüncül politikalar gerçekleşmesine olanak tanımakta ve pandeminin etkisi en aza indirilmektedir.

Bu süreçte Cumhurbaşkanımız Sn. Recep Tayyip ERDOĞAN'ın önderliğinde Ülkemizin ilgili kurum ve kuruluşları büyük bir özveri ile çalışmakta, vatandaşlarımızın sağlığını korumak için üstün bir çaba sarf etmektedir. Bir taraftan da üretiminin aksamaması, ticaretin sürdürülmesi, istihdam olanaklarının kesintiye uğramaması adına çözümler bulunup, hayata geçirilmektedir. Ülkemiz tarihinden gelen kadim kudretini merkeze alarak insani bir anlayış ile tüm mazlum ve mağdurlarının yanında olmaktadır. Kurumumuz **“İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır”** inancı ile **“İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın”** düşüncesinin içselleştirilmesine yönelik güçlü adımlar atmakta, bu doğrultuda çalışmalarını sürdürmektedir.

Salgın sürecinde KDK'ya yapılan başvurular beş kat artmıştır. Kurumumuz personeli çok büyük fedakârlık ve olağanüstü özveri göstererek bu başvuruları sonuçlandırmıştır. Öte yandan Kamu Başdenetçiliği'nde denetçi arkadaşlarımızla beraber dört yılımızı tamamladık. 11/11/2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulu'nun 15'inci Birleşiminde yapılan seçim sonucunda yeniden Kamu Başdenetçisi seçildim. Ayrıca TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu'ndan oluşan Karma Komisyon tarafından aynı tarihte 4 yıllığına yeniden Kamu Denetçisi seçilen Yahya AKMAN, Arif DÜLGER, Celile Özlem TUNÇAK ile yeni seçilen Fatma BENLİ YALÇIN'a başarılar diliyorum.

KDK olarak iyi yönetim ilkelerini rehber edinerek her daim vatandaşın yanında olan, şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışını benimsemekteyiz. Çalışmalarımızı köklerimizde mevcut olan hak ve adalet ekseninde sürdürmekte, modern ve çağdaş gelişmeleri yakından takip etmekteyiz. Tarihimizde adalet tim-sali olarak bilinen Hz. Ömer'in kamu görevlilerini tayin ederken yapmış olduğu şu konuşması medeniyetimizin insana verdiği değeri açık bir şekilde göstermektedir. O demiştir ki: **“Sizi, saltanat sürmek, tahakküm ve tasallut etmek için tayin etmedim. Siz hidayet rehberi olacaksınız. Herkes size uyacaktır. Müslümanların haklarını koruyunuz. Onları kötülemeyiniz ki, zillete uğramasınlar.**

Kapılarınızı yüzlerine kapamayınız ki kuvvetliler zayıfları ezmesin. Kendinizi Müslümanlardan üstün görmeyiniz ki haksızlığa uğramasınlar.”

Değerli okuyucular dergimizin ilk özgün yazısı, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi” başlığı ile Abdullah YILMAZ ve Duru ŞAHYAR AKDEMİR’e aittir. Çalışmada, Ombudsmanlık Kurumu tarafından verilen kararlar dikkate alınarak; kurumun yaptırım gücü, uzmanlaşma alanı, arabuluculuk rolü, adaleti tesis etme, kamuyu koruma gibi kriterler bağlamında kurumsal etkinliği ele alınmıştır.

İsmail SEVİNÇ ve Betül AKYILDIZ’ın kaleme aldığı “Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi” adlı çalışmada KDK’nın yıllar bazında faaliyetlerine ve bu faaliyet alanlarını nasıl geliştirdiğine değinilmiştir.

Onur KAPLAN’ın “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi” adlı makalesinde KDK tarafından verilen kararların niteliği açıklanarak tavsiye kararlarının işlevinin ve etkisinin ne olduğu irdelenmiştir.

Cihan Necmi Günel ve Maksud Emre Mülazımoğlu’nun “Yurttaştan Paydaşa Geçişin Önündeki Engellerin Ortadan Kaldırılması: Kötü Yönetişimin Karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu” başlıklı makalesinde KDK’nın aldığı kararlar incelenerek kötü yönetim olgusunun ortadan kaldırılması konusundaki işlevi gözlemlenmiştir.

Mustafa ÖZYAR’ın “Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” adlı makalesinde 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden başlayarak 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte mevzuatımıza giren Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, hangi konuları düzenleyebileceği ve düzenlemeyeceği konuları ile kararnamelerin türleri, çıkarılma usulü, diğer mevzuat türleriyle karşılaştırılması ve denetimi ile Anayasa Mahkemesince verilmiş olan konuya ilişkin kararlar ele alınmıştır.

Ahmet ULUTAŞ’ın “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Mekanizmaları ve Belgeleri Perspektifinden Düşünce ve İfade Özgürlüğü” adlı makalesinde BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi ve Cenevre’deki diğer insan hakları mekanizmaları ele alınmış olup düşünce ve ifade özgürlüğü bağlamında BM insan hakları belgeleri ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme incelenmiştir.

Derya ÜNLÜ, Hülya TÜRK ve Taner ARTAN tarafından kaleme alınan “Kamu Sorumluluğu ve Sosyal Hizmet Perspektifinden Çocukların Çevrimiçi

Cinsel İstismarı: Bir Olgu Sunumu” adlı çalışmada “çevrimiçi çocuk cinsel istismarı” konusu örnek olgu sunumu üzerinden kamu sorumluluğunun ve sosyal hizmet mesleğinin önemine değinilerek açıklanmıştır.

M. Serdar ERBAŞ tarafından yazılan “Kamu Çalışanlarının Bireysel Performans Değerlendirmesi Sonuçlarının Kullanım Alanları ve Performans Unsurları: Sağlık Bakanlığında Bir Araştırma” adlı makalede Sağlık Bakanlığında yapılan bir anket araştırması sonuçları sunulmuştur. Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının doğru alanlarda nasıl kullanılabileceğinin ve kamu çalışanlarının performans gelişimine nasıl katkı sağlanabileceğinin açıklanması amaçlanmıştır.

Mustafa GÜNGÖR ve Yusuf KARAKILÇIK tarafından kaleme alınan “Bağımsız Kolluk Şikâyet Sisteminin Temel Özellikleri ve Örnek Ülke Uygulamaları” adlı çalışmada sivil gözetimin bileşenlerinden bağımsız kolluk şikâyet sistemleri ele alınmış, bazı ülkelerin yetki, kaynak, bağımsızlık, şeffaflık, raporlama ve sivil toplum katılımı gibi birtakım kriterler kapsamında kuruluş kanunları, kurumsal web siteleri, performans programları ve faaliyet raporlarından yararlanmak suretiyle karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiş ve söz konusu sistemlerin etkililiğini artıracak bazı önerilerde bulunulmuştur.

Selman ÖZDEMİR’e ait “Belediyelerin Hâkim Hissedâr Olduğu Şirketlerde İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararını Hangi Mercinin Vereceği Meselesi” adlı makalede şirketler bakımından ihaleden yasaklama kararını hangi mercinin vereceği konusu incelenmeye çalışılmış; bu inceleme neticesinde idarî uygulamanın mevzuata uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

Ufuk ÜNLÜ tarafından yazılan “Kamu Kurumlarında Örgütsel Adaletin Tesisi; Tarafsızlık İlkesi” adlı makale işletmeler için geçerli olan örgütsel adalet algısının kamu kurumlarında nasıl sağlanmaya çalışıldığına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Ombudsman Akademik Dergisinin 13. sayısında da yine zengin bir içerik oluşturduk. Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makaleleri ile çalışmalarımıza katkısı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve emeği geçen tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum. 31/12/2020

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

- Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi**
Examination of the Effectiveness of the Ombudsman Institution Through Institutional Decisions 15
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ - Dr. Öğr. Üyesi Duru ŞAHYAR AKDEMİR
- Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi**
Evaluation of Ombudsman Institution's Activities Over Annual Reports 57
Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ - Öğr. Gör. Betül AKYILDIZ
- Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi**
Legal Functions and Effects of Recommendations Made by Ombudsman 93
Dr. Onur KAPLAN
- Yurttaştan Paydaşa Geçişin Önündeki Engellerin Ortadan Kaldırılması: Kötü Yönetişimin Karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu**
Eliminating Barriers from Citizen to Stakeholder Transition: Ombudsman Institution Against Bad Governance 121
Cihan Necmi GÜNAL - Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU
- Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**
Presidential decrees in Our Legislation 157
Mustafa ÖZYAR
- Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Mekanizmaları ve Belgeleri Perspektifinden Düşünce ve İfade Özgürlüğü**
Freedom of Opinion and Expression from the Perspective of United Nations Human Rights Mechanisms and Documents 193
Dr. Ahmet ULUTAŞ
- Kamu Sorumluluğu ve Sosyal Hizmet Perspektifinden Çocukların Çevrimiçi Cinsel İstimsarı: Bir Olgu Sunumu**
Online Child Sexual Abuse From The Perspective of Public Responsibility and Social Work: A Case Presentation 227
Derya ÜNLÜ - Öğr. Gör. Hülya TÜRK - Doç. Dr. Taner ARTAN

Kamu Çalışanlarının Bireysel Performans Değerlendirmesi Sonuçlarının Kullanım Alanları ve Performans Unsurları: Sağlık Bakanlığı'nda Bir Araştırma
Usage Areas of Individual Performance Appraisal Results For Public Officers and Performance Components: A Survey in Ministry of Health 253
Dr. M. Serdar ERBAŞ

Bağımsız Kolluk Şikâyet Sisteminin Temel Özellikleri ve Örnek Ülke Uygulamaları
The Main Characteristics of The Independent Law Enforcement Complaint Systems and The Examples Regarding State-Level Applications 311
Dr. Mustafa GÜNGÖR - Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Belediyelerin Hâkim Hissedâr Olduğu Şirketlerde İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararının Hangi Mercinin Vereceği Meselesi
The Matter of Which the Authority to Make the Prohibited Decision From Participating in the Tenders the Companies that the Municipalities are the Dominant Shareholder 345
Dr. Selman ÖZDEMİR

DERLEME

Kamu Kurumlarında Örgütsel Adaletin Tesisi; Tarafsızlık İlkesi
Establishment of Organizational Justice in Public Institutions; Principle of Objectivity 399
Dr. Ufuk ÜNLÜ

KARAR ÖRNEKLERİ

Başvuranın okul birinciliği kontenjanından faydalandırılarak yükseköğretim programına yerleştirme işleminin yapılması talebi hakkındadır. 419

Başvuranın 2022 sayılı Kanun kapsamında yapmış olduğu engelli aylığı başvurusu hakkındadır. 435

ARAŞTIRMA

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ETKİNLİĞİNİN KURUM KARARLARI ÜZERİNDEN İNCELENMESİ

Examination of the Effectiveness of the Ombudsman Institution Through Institutional Decisions

Prof. Dr. Abdullah YILMAZ* - Dr. Öğr. Üyesi Duru ŞAHYAR AKDEMİR**

Geliş Tarihi: 2 Kasım 2020 Yayın Tarihi: 25 Aralık 2020

Öz

Ombudsmanlık Kurumu 2012 yılında faaliyete geçmiş ve 2013 yılından bu yana Şikâyet başvurularını sonuca bağlayan bir kamusal denetim mekanizmasıdır. Kurum, söz konusu denetlemeyi hem bir kamusal denetim aracı olarak hem de bir insan hakkı kurumu olarak gerçekleştirmektedir. Ombudsmanlık Kurumu, vatandaş ve kamu kurumları arasındaki sorunları ücretsiz ve dostane bir Şekilde çözmektedir. Böylece Kurum, adaletin tesis edilmesine katkı sunmakta ve yargının yükünü hafifletmektedir. Kuruma gelen Şikâyet başvuruları inceleme ve araştırma süreci sonunda ret kararı, tavsiye kararı, dostane çözüm kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar gibi karar türlerinden biri verilerek sonuca ulaştırılmaktadır.

Çalışmada Ombudsmanlık Kurumu tarafından verilen kararlar dikkate alınarak; kurumun yaptırım gücü, uzmanlaşma alanı, arabuluculuk rolü, adaleti tesis etme, kamuyu koruma gibi kriterler bağlamında kurumsal etkinliği ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetimi, Ombudsmanlık, Kamusal Denetim, İnsan Hakları, Ombudsman Kararları

Abstract

The Ombudsman Institution was established in 2012. It is a public audit mechanism that concludes complaint applications since 2013. The institution carries out the audit task both as a public audit mechanism and as a human rights institution. The Ombudsman Institution solves the problems between citizens and public institutions in a free and friendly manner. Thus, the Institution contributes to the establishment of justice and relieves the burden of the judiciary. Complaint applications submitted to the institution are first subjected to an examination and investigation process. At the end of this examination and research process, one of the decision types such as "refusal decision", "recommendation decision", "amicable settlement decision" and "decisions as to no ground exists for taking decision" is given and then the complaint application is concluded.

In the study, the decisions made by the Ombudsman Institution were taken into account. In this framework, the Institution's institutional effectiveness was analyzed in the context of criteria such as sanction power, specialization area, mediation role, establishing justice, and protecting the public.

Keywords: Public Administration, Ombudsman, Public Audit, Human Rights, Ombudsman Decisions

* Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, abduallah_y@anadolu.edu.tr
ORCID: 0000-0003-3711-6915

** Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dsakdemir@anadolu.edu.tr
ORCID: 0000-0003-2374-9770

GİRİŞ

Kamu yönetiminin denetlenmesi amacıyla uygulanan ve son yıllarda dünya genelinde yaygınlaşan yöntemlerden bir tanesi de “ombudsman denetimi”dir. İsveç dilinde arabulucu anlamına gelen ombudsman kelimesi dilimizde aynen kullanılmakla birlikte kavramın yerine “Kamu Denetçiliği” sözcüğü de tercih edilebilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun temel görevi kişilerin kamu karşısında haklarının ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Bu çerçevede kamusal denetleme mekanizması olarak kurum, denetleme görevini kişilerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilip edilmediği üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu durumda “Ombudsmanlık Kurumu” hem bir “kamusal denetim mekanizması” hem de “ulusal bir insan hakları kurumu”dur.

Ombudsmanlık Kurumuna yapılan şikâyet başvuruları değerlendirildikten sonra Kurum tarafından “karar vermesine yer olmadığına dair karar”, “dostane çözüm kararı”, “ret kararı” veya “tavsiye kararı” verilmektedir. Kurum 2013 yılından bu yana şikâyetleri almakta, bu şikâyetleri çözüme ulaştırmaya çalışmaktadır. Kuruma ait web sayfasında kuruma yönelik şikâyetlerin hangi konularda yoğunlaştığı, nasıl çözüme kavuşturulduğu gibi temel istatistik veriler yer almaktadır. Örneğin; 2019 yılı verilerine göre; kurumun vermiş olduğu tavsiye kararının iki katı kadar sayıda şikâyet dostane yollarla çözüme ulaştırılmıştır. Yine kurum tarafından verilen tavsiye kararlarına uyma oranı 2019 yılı verilerine göre % 75’tir.

Literatür araştırmasında ombudsmanlık kurumu ile ilgili birçok çalışmayla karşılaşılmış ancak kurumun “vermiş olduğu kararlar üzerinden etkinliğinin incelendiği” bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu kapsamda çalışmanın, literatüre katkı sunacağı düşünülmektedir. Çalışmada Kurumun 2013 yılından bu yana vermiş olduğu kararlar bağlamında etkinliği analiz edilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede çalışmada öncelikle kamu yönetiminin denetlenmesi konusu üzerinde durulacaktır. Sonrasında Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’deki gelişiminden söz edilecektir. Bir sonraki bölümde ise kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli bir denetleme mekanizması olarak Kurumun vermiş olduğu

kararlar ele alınacaktır. Bu kararlar çerçevesinde Kurumun yoğunlaştığı inceleme alanları, yaptırım gücü, arabuluculuk fonksiyonunun işlerliği gibi unsurlar üzerinden etkinliği değerlendirilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Denetleme “bir işin yapılışı sırasında ya da o işin son bulması halinde doğru yapılıp yapılmadığının, planlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin kontrol edilmesi” faaliyetidir (Özer ve Iskandarov, 2016: 326). Kamu yönetiminde denetim “hukuka aykırılığı, yolsuzluğu ve kötü yönetimi önlemeyi” hedeflemektedir (Sözen, 2016: 180).

Eryılmaz (2016: 378), kamu yönetiminde denetimin yedi farklı yöntemle gerçekleştiğini ifade etmektedir. Bu yöntemler; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık, etik denetimi ve ombudsman denetimi olarak sıralanmaktadır (ayrıca bakınız Gözübüyük, 2001: 307-315; Güner, 2014).

Kamu yönetiminin denetlenmesi yöntemlerinden **siyasi denetim**, yasama organı tarafından gerçekleştirilen denetimdir. Yasama organının “kamu yönetimi üzerindeki denetimi” dolaylı bir denetimdir. Yasama organı kamu yönetimini “hükümet” aracılığıyla denetlemektedir (Eryılmaz, 2016: 378). Bilindiği gibi, halk egemenliğine dayanan demokratik sistemlerde kamu yönetimi hükümete; hükümet parlamentoya, parlamento da halka karşı sorumludur (Sözen, 2016: 181). **İdari denetim** bir kamu kuruluşunun kendisini denetlemesi ve/veya başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi anlamlarına gelmektedir. Bu haliyle kurumun kendisini denetlemesi “iç denetim”, başka bir kurum tarafından denetlenmesi ise “dış denetim” olarak tanımlanmaktadır. Gözübüyük (2001: 308) “iç denetimin en belirgin örneğinin hiyerarşi denetimi” ve dış denetimin en belirgin örneğinin ise “vesayet denetimi” olduğunu belirtmektedir. Bir başka denetim yöntemi olarak **yargı denetimi** ise; hukuk devleti prensibinin doğal bir sonucudur (Gözübüyük, 2001: 315). Bu denetim yönteminin temel amacının “yönetilenleri idare karşısında korumak” olduğu belirtilmektedir (Eryılmaz, 2016: 394). İdari yargı sisteminde, hakları ihlal edilen kişiler sorunlarını

idari yargı makamlarına taşıyarak, mağduriyetlerinin giderilmesini talep edebilmektedirler. **Baskı grupları ve kamuoyu denetimi** ise kamuoyunda ve baskı gruplarında kamusal politikalar hakkında oluşan eğilimin fark edilmesi esasına dayanmaktadır. Kamu yönetimi ve kamusal faaliyetler hakkında sivil toplumun ve basın-yayın organlarının konuya yönelik sorunları gündeme taşıyarak kamuoyu oluşturmaları kamu yönetiminin söz konusu sorunlara yönelmesine ve bu sorunların çözümü için harekete geçmesine neden olmaktadır (Sözen, 2016: 191). Kamuoyu denetimi “idarenin yaptığı faaliyetlerini halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Özer ve Iskandarov, 2016: 326). Kamu yönetiminin denetiminde bir başka yöntem olarak “**yönetimde açıklık**” kavramıyla Eryılmaz (2016: 398), yönetilenler aracılığıyla gerçekleşen denetimi kastetmektedir. Bu çerçevede gerçekleşen denetim, katılım ve hesap verebilirlik prensiplerinin hayata geçirilmesi amacıyla geliştirilen yöntem ve uygulamalara karşılık gelmektedir. Örneğin “bilgi ve belgelere ulaşılabilirlik hakkı” ve “karar alma süreçlerine katılım” bu araçlar arasında yer almaktadır. Yine **etik denetimi** ise “kamu yöneticilerinin kendi kendine (öz) hesap verebilirliği” veya “içsel kontrol” olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2016: 405). Kamu yöneticileri görevlerini yerine getirirken onları yolsuzluk ve yozlaşmadan koruyacak denetim, etik denetimidir.

Son olarak “**ombudsman denetimi**” ise Ombudsmanlık kurumu aracılığıyla kamu yönetiminin işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bağımsız hareket etme olanağına sahip ombudsman, yasama organı tarafından görevlendirilmekte ve “yönetimin aksayan, iyi işlemeyen yanlarını, yetersizliklerini” ortaya çıkararak sorunların bertaraf edilmesi için çözüm önerilerinde bulunmaktadır (Gözübüyük, 2001: 314; Sözen, 2016: 190; ayrıca bakınız Özer, 2015). Ombudsmanlık kurumunun işleyişi, görev ve sorumlulukları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

2. OMBUDSMANLIK KURUMU

Ombudsmanlık kurumunun varlığı kamu yönetiminin işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesine katkı sunduğu gibi insan haklarının korunmasına da katkı sağlamaktadır. Zira “Ombudsmanlık Kurumu” kamu yönetimini vatandaşların

kamusal işlem ve faaliyetlerden zarar görmemesi ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla denetlenmektedir. Dünyadaki çok sayıda “Ombudsmanlık Kurumu” benzer niteliklere sahiptir.

2.1. Tarihsel Arka Plan

“Ombudsmanlık Kurumu” ilk kez 1809 Anayasası ile İsveç’te kurulmuştur. İsveç dilinde “ombudsman” kelimesi “delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse” anlamında kullanılmaktadır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 11; Eren, 2011: 173; Batalli, 2015: 233). Ombudsmanlık kurumu İsveç’i takiben; Finlandiya, Danimarka, Norveç ve Yeni Zelandá’da ortaya çıkmıştır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 11; Diamandouros, 2006: 2; Satyanand, 1999: 20). Ayeni (2014: 499), ombudsmanlık kavramının 1980’lerin ortasında “global bir fenomen” haline geldiğini ve 1990’larda ise dünyada “ombudsmanlık kurumu” sayısının iki katına ulaştığını ifade etmektedir (ayrıca bakınız Batalli, 2015: 234-235). Bu durumun temel nedeni olarak ombudsmanlık kurumu ve demokrasi arasındaki ilişkiye değinen Ayeni (2014: 499), bu dönemde ombudsmanlık kurumu oluşturmanın demokratik reformlardaki ciddiyetin bir göstergesi haline geldiğini dile getirmiştir.

Frank (1970: 467), bağımsız ve tarafsız bir devlet görevlisi olarak Ombudsmanın temel görevinin, “kamu yönetimini denetlemek” olduğunu belirtmektedir. Devlet kurumlarının ve devlet çalışanlarının işlem ve faaliyetlerinden dolayı haklarının ihlal edildiğini ve mağdur olduklarını belirten kimselerin şikayetlerini alan Ombudsmanlık Kurumunun gerçekleştirdiği inceleme sonucunda konuya ilişkin karar verdiğini ifade eden Frank (1970: 467), ombudsman sisteminin “hukukun üstünlüğü” ilkesinin temel bir gerekliliği olduğunu ifade etmiştir. “Kamu yönetimini denetlemek” olarak ifade edilen temel görevinin yanında, Ombudsmanın mücadele verdiği diğer sorun alanları “yönetimdeki adaletsizlikler”, “kötü yönetim” ve “insan hakları ve yolsuzlukla ilgili konular” olarak sıralanabilir (Ayeni, 2014: 500; ayrıca bakınız McMillan, 2009).

Ombudsmanlık kurumunun farklı uygulamaları bulunmaktadır. Örneğin İsveç ve Finlandiya uygulamalarını temel alarak oluşturulan “Klasik Ombuds-

manlık Kurumları” geniş yetki gücüne sahip kurumlar olarak tesis edilmişlerdir. Söz konusu kurumların sadece kamu yönetimi konusunda değil aynı zamanda “mahkemelerin usul ve idari faaliyetlerinin denetimi” konusunda da yetkili oldukları belirtilmektedir. Diğer taraftan “Danimarka Modeli Ombudsmanlık Kurumları” ise sadece kamu yönetimi ile ilgili denetim gerçekleştiren kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Donald Rowat 1965 ve 1985’ten aktaran Vangansuren, 2002: 6; ayrıca bakınız Pinheiro ve Baluarte, 2000: 10-11). Ombudsmanlık kurumları hakkında yapılmış başka bir sınıflamaya göre söz konusu kurumlar “reaktif ve proaktif kurumlar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Reaktif olanlar şikâyet bekleyen ve bu şikâyetler doğrultusunda harekete geçen kurumlardır. Proaktif olanlar ise şikâyet beklemezsizin harekete geçen ve teftiş ederek, soruşturma başlatabilen kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Vangansuren, 2002: 7; ayrıca bakınız Stuhmcke, 2012: 2-11; Eren, 2011: 175-180).

Kurumlar arasında işlevsel bakımdan gözlenen bu farklılıklar; kurumların isimlerinde, ombudsmanlar için belirlenmiş olan görev sürelerinde ve görevli sayısında da kendini göstermektedir:

Ombudsmanlık işlevini yerine getiren kurumlar bazı ülkelerde “Ombudsman” ismiyle anılırken bazı ülkelerde ise farklı isimler almaktadırlar. Örneğin; Arnavutluk’ta “Halkların Savunucusu” (Peoples Advocate) ismini alan kurum, Gan’da “İnsan Hakları ve İdari Adalet Komisyonu” (Commission for Human Rights and Administrative Justice), Fransa’da “Cumhuriyet Arabulucusu” (Médiateur de la République), Almanya’da “Veri Koruma Komiseri” (Commissioner for Data Protection) isimleriyle anılmaktadır (Ayeni, 2014: 501; ayrıca bakınız Tortop, 1998).

Ombudsman sayısı bazı ülkelerde bir, bazılarında ise daha fazladır. Bazı ülkelerde ise tıpkı Türkiye’de olduğu gibi bir ombudsman (başdenetçi) ve birden fazla denetçi bulunmaktadır. Yine söz konusu kişilerin görev süreleri bazı ülkelerde 5 yıl bazılarında ise 4 yıl olarak belirlenmiştir (Babüroğlu, Hatiboğlu, 1997: 15-16).

Yukarıda sıralanan farklılıkların yanında her bir Ombudsmanlık kurumunun sahip olması gereken ortak asgari nitelikler Avrupa Güvenlik ve İşbirliği

Teşkilatı tarafından hazırlanmış olan bir belgede “bağımsızlık, tarafsızlık ve adalet, güvenilir inceleme süreci, gizlilik” olarak sıralanmaktadır (OSCE, 1998: 35; ayrıca bakınız Stuhmcke, 2016: 533):

Bağımsızlık, Ombudsmanlık kurumunun temel niteliklerinin başında gelmektedir. Ombudsmanlık kurumu bir yasa ile oluşturulabileceği gibi, anayasal bir kurum olarak da kurulabilmektedir. Kurumun yasal çerçevesinin net bir şekilde belirlenmesinin ve bu yasal dayanağın kolaylıkla değiştirilememesinin kurumu daha güçlü ve kalıcı hale getireceği belirtilmektedir. Kurumun bu bakımdan güçlü olmasının Ombudsmanlık görevini yerine getiren kişinin/kişilerin kararlarında bağımsız olarak hareket etmesine ve tarafsız şekilde değerlendirmelerde bulunmasına kaynaklık ettiği dile getirilmektedir (OSCE, 1998: 35).

Tarafsızlık ve adalet ise bu konuda üzerinde durulması gereken bir diğer önemli niteliklerdir. Bu kapsamda Ombudsmanlık görevini yerine getirecek kişinin “saygın” bir kişi olması gerektiği ifade edilmektedir. Kendisine saygı duyulan kişinin farklı gruplara eşit mesafede durarak etkili kararlar alabileceği belirtilmektedir. Ombudsman seçiminde “salt çoğunluk” ilkesine bağlı kalınmasının da bu çerçevede korunması gereken bir ilke olduğu dile getirilmektedir. Diğer yandan tarafsızlık ve adil muamele ilkesinin doğal bir gereği olarak Ombudsmanlık görevini gerçekleştirecek kişi ya da kişilerin siyasi partilerle olan ilişkilerini en alt düzeye çekmeleri gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca bu kişilerin tarafsızlıklarına zarar verecek herhangi bir kurum dışı gelire sahip olmamaları gerektiği ve inceleme yürüttükleri kişi ve kurumlarla da herhangi bir bağlantılarının olmaması gerektiğinin de altı çizilmektedir (OSCE, 1998: 37).

Ombudsmanlık kurumdan beklenen bir diğer nitelik ise kurumun “**güvenilir inceleme süreci**” geliştirebilmesidir. Bu nitelik kurumun inceleme ve soruşturmayı kendi yetki alanı çerçevesinde güvenilir bir şekilde tamamlamasıyla ilgilidir. Buna göre; kurumun Ombudsmanlık görevini gerçekleştirecek kişileri atayanlar, seçilmiş memurlar ve hâkimler hakkında işlem yapamadıkları belirtilmektedir. Ancak bazı mahkemelerin tarafsızlığıyla ilgili şüpheler söz konusu olduğunda Ombudsmanlık kurumunun mahkeme üzerinde de birtakım etkilere sahip olabileceği ifade edilmiştir. Ombudsmanlık kurumu-

nun şikâyet olmadan soruşturma başlatabildiği ve konuyla ilgili bilgi, belge ve dokümana kolayca erişebildiği dile getirilmektedir. Yine, Ombudsmanlık kurumunun kararlarını adalet çerçevesinde aldığı ve kararlarının temellerini, gerekçelerini paylaştığı da belirtilmektedir. Kurumun aldığı kararları yayınlama yetkisine sahip olduğu; ancak kararların tavsiye niteliğinde olduğu için gözden geçirilmesi ya da mahkemeye taşınmasının söz konusu olmadığı da ifade edilmektedir (OSCE, 1998: 38).

Son olarak “gizlilik” ise, Ombudsmanlık kurumunun bir diğer niteliği ve sorumluluğudur. Bu nitelik çerçevesinde kuruma şikâyette bulunan kimselerin kanunen gizli ve hassas konuları Ombudsmana iletebileceği ihtimaline karşılık kurumun konulara ilişkin gizliliği koruma sorumluluğuna ve yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. Bunun yanında kurum, gizlilik sınırlarını aşmadan konuyla ilgili soruşturmaları kamuyla paylaşabilmektedir. Ancak kurumun, şikâyette bulunan kişilerin şikâyet ettikleri kurumlar tarafından ayırıcı, dışlayıcı muamelelere maruz kalmamaları ve mağdurlaştırılmamaları için de gerekli önlemleri alması gerektiği belirtilmektedir. Son olarak, Ombudsmanın herhangi bir konuda tanıklık etmek gibi bir zorunluluğu ya da görevi olmadığı ve kurumun yargısal süreçlerde mahkemelere “kanıt sağlayacak” veya “kaynak paylaşacak” bir mekanizma olmadığı da unutulmamalıdır (OSCE, 1998: 39).

2.2. Kadı-ul Kudat'tan Kamu Baş Denetçisine: Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'deki Serencamı

İlk olarak İsveç'te ortaya çıktığı bilinen Ombudsmanlık kurumunun temellerinin Osmanlı Devleti'ne ve hatta Osmanlı Devleti öncesindeki Türk-İslam devletlerine kadar götürülebileceği belirtilmektedir (Gişi, 2017: 3-4; Diaw, 2007: 3-4). Örneğin, Pickl (1986: 39); 1709 yılında Ruslar tarafından yenilgiye uğratan İsveç Kralı XII. Charles'ın bu dönemde ülkesinden kaçarak Osmanlı Devleti'ne sığınmış olduğundan ve bu dönemde Osmanlı adalet sisteminden yer alan birtakım kurumlardan etkilenerek döndükten sonra ülkesinde ombudsmanlık kurumunu hayata geçirmiş olduğundan söz etmektedir. Ombudsmanlık kurumuna kaynaklık ettiği düşünülen söz konusu mekanizmalar; “Kadı-Ul-kudat” kurumu, “Hisbe” kurumu ve “Dîvân-ı Hümâyün” uygulamaları olarak

sıralanabilir (KDK, 2017a: 10; Coşkun ve Günaydın, 2015; ayrıca bakınız Özer, 2015: 31-32).

“Kadılar kadısı” anlamına gelen “Kadı-Ulkudat” kavramı sözlükte “Kādıl-kudât” şeklinde ifade bulmakta ve “İslâm devletlerinde yargı sisteminin başında bulunan görevliye verilen unvan” olarak tanımlanmaktadır (URL1). Bu ünvana sahip olan kişinin görevi “İslam hukukunun sultan dâhil memurlarca halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvence altına almak” olarak tarif edilmekte ve Kadı'nın bu görevi gerçekleştirirken “halkın haklarını memurların adaletsizliğine” karşı korumakta olduğu belirtilmektedir (Pickl, 1986: 39). Benzer şekilde “Hisbe” kelimesinin de “genel ahlâkı ve kamu düzenini koruma faaliyetlerini” ve bu faaliyetleri gerçekleştiren kurumu tanımlayan bir kavram olduğu ifade edilmektedir. Sözlükte “Hisbe” kelimesinin Arap dilinde “hesap etmek, saymak, yeterli olmak” anlamına gelen “hasb” kökünden türemiş olduğu belirtilmiştir (URL2). Hisbe kurumu bünyesinde söz konusu görevi gerçekleştirecek “müktesip”lerin bulunduğu ve bu kişilerin özellikle “tüketicilerin haklarını korumaya yönelik denetim yaptığı” ifade edilmektedir (Coşkun ve Günaydın, 2015: 27). Son olarak “Padişah Divanı” anlamına gelen Dîvân-ı Hümâyûn ise “yönetimden, zulümden ve haksızlıktan” mustarip olanların “şikâyet haklarını” kullanmak için başvurdukları kurum olarak tanımlanmaktadır. “Abbasiiler ve diğer Türk-İslam devletlerinde yer alan Divan-ı Mezalim’lerin görevlerini üstlendiği” belirtilen Divanın temel görevinin ise “halkın şikâyetlerini dinlemek ve haksızlıkları gidermek” olduğu ifade edilmektedir (Alodalı ve Usta, 2017: 171; Coşkun ve Günaydın, 2015: 43).

Yukarıda da belirtildiği gibi; Ombudsmanlık kurumunun temelleri her ne kadar Osmanlı Devleti ve Türk-İslam Devletlerine dayandırılıyor olsa da bu kurumun Türkiye’deki gelişimi henüz çok yenidir. 1979-1983 yıllarını içeren Dördüncü Kalkınma Planı’nda Ombudsmanlık görevini yerine getirecek bir kurumun oluşturulması gündeme gelmiş olsa da Kamu Denetçiliği Kurumu ancak 2012 yılında kurulabilmiştir (DPT, 1979: 484; ayrıca bakınız Aktel vd., 2013).

15/07/2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un hazırlanması konuya ilişkin

ilk somut gelişme olarak kabul edilmektedir (Sözen, 2016: 190). İlgili kanun ile “mahalli idareler halk denetçisinin seçilmesi” öngörülmüş ancak Kanun, Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye geri gönderilmiştir. Bu gelişmeyi takiben 2006 yılında 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” hazırlanmıştır. Bu Kanunla “TBMM Başkanlığı’na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu” (KDK) kurulması öngörülmüşse de ilgili Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’ya aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 57-58). Bunun üzerine 2010 yılında Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş ve KDK’nın kurulması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Sözen, 2016: 190). Kamusal bir denetleme mekanizması olarak kamu yönetimi sistemine dâhil olan KDK, 2013 yılından bu yana şikâyetleri almaktadır. 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planında kurumun “hesap verebilirliği güçlendirmek”, “idarenin iyi işleyişini sağlamak” ve “idari yargının iş yükünü azaltmak” için kurulmuş olduğu belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, m.111 ve m.184). 17/05/2012 tarihli “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nın gerekçesinde ise; kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma ihtiyacının ortaya çıkmış olduğu, yönetim-birey ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların çözümüne ilişkin yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. Bu çerçevede oluşturulacak yeni kurumun “yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan” bir mekanizma olacağı dile getirilmiştir (URL3).

Kurum, “kamu gücü ve kaynağını kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşları” ile “kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişileri” hakkında şikâyetleri almaktadır (KDK, 2017a: 11). Buna göre Kurum, “kamu kurumlarının her türlü işlem ve eylemleri ile kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarından kaynaklanan şikâyetleri” incelemektedir (KDK, 2017a: 12). Kurumun söz konusu yetki alanı kapsamında harekete geçebilmesi için hakkının ihlal edildiğini düşünen kimse tarafından konuyla ilgili şikâyetin kuruma iletilmesi gerekmektedir. Ombudsmanlık Kurumu re’sen inceleme yapmamaktadır. Ancak kurumun Başdenetçisinin “gerekli gördüğü ve toplumun genelini ilgilendiren konularda” herhangi bir şikâyet söz konusu olmasa da “özel rapor” hazırlama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (KDK, 2017a: 13). Ombudsmanlığa “gerçek kişiler”, vekilleri aracılığıyla tüzel kişiler, “çocuklar, engelliler gibi toplumdaki hassas gruplar”

başvurabilmektedir. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan “turistler, sığınmacılar gibi yabancı uyruklu kimseler” de kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir (KDK, 2017a: 14). Kurumun çocuklara ait farklı bir başvuru sistemi olduğu ve çocuk hakları konusunda “menfaat ihlali şartı” aranmadığının da mutlaka not edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede; 18 yaşından küçük kimseler kurumun internet adresini kullanarak idare ile ilgili şikâyetlerini kuruma iletebilmektedirler (KDK, 2017a: 14).

2.3. Ombudsmanlık Kurumu Tarafından Alınan Karar Türleri

Şikâyet üzerine harekete geçen Kurum, konuya ilişkin araştırma ve inceleme yaptıktan sonra dört farklı karar verebilmektedir (KDK, 2017a: 44). Buna göre ilk olarak Kurum, “**karar verilmesine yer olmadığına dair karar**” verebilir. Kurum bu kararı “herhangi bir sebeple başvuranın başvurudan vazgeçmesi”; “şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi” veya “inceleme ve araştırma devam ederken şikâyetçinin aynı konuda dava açması” hallerinde verebilir. Kurumun verebileceği ikinci karar türü, “**dostane çözüm kararı**”dır. Dostane çözüm kararı şikâyet konu olan talebin “idare tarafından yerine getirilmesi”, “sorunun çözülmesi nedeniyle şikâyetten vazgeçilmesi” ve “tarafarca başvurunun çözümlendiğinin Ombudsmanlık Kurumuna bildirilmesi” durumlarında verilmektedir. Kurum tarafından verilebilecek bir diğer karar türü, “**ret kararı**”dır. Şikâyet konusuna ilişkin gerçekleştirilen inceleme ve araştırma sonucunda kurum tarafından herhangi bir ihlal durumu tespit edilmemişse ve başvuru sahibi şikâyetinde haklı bulunmamışsa kurum, “ret kararı” vermektedir. Kurumun verebileceği son karar türü, “**tavsiye kararı**”dır. Tavsiye kararı, inceleme ve araştırma sonucunda başvuranın başvurusunda haklı olduğunu gösteren bir karardır. Tavsiye kararı verilmesi, şikâyet konu olan “idarenin işlem veya eyleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu” ve “ortada bir mağduriyetin bulunduğu” sonucuna erişildiği anlamına gelmektedir. Bu durumda öncelikle Ombudsmanlık Kurumu tarafından hazırlanan tavsiye kararı ilgili makama iletilmektedir. Kendine tebliğ edilen karar doğrultusunda idarenin izleyeceği iki farklı yol bulunmaktadır. Buna göre ilk olarak tavsiye kararına uymaya karar verildiyse Kurum, “hangi eylem ve işlemleri gerçekleştirdiğini”; tavsiye kararına uymamaya karar verildiyse de uymama gerekçesini 30 gün için-

de Ombudsmanlık Kurumuna yazılı olarak bildirmelidir (KDK, 2017a: 44-49; ayrıca bakınız Karcı, 2015).

Kurumun yıllık raporları incelendiğinde yukarıda söz edilen kararların yanı sıra “şikâyet başvurularının incelenmesi” neticesinde verilen başkaca kararlardan da söz edildiği görülmektedir. Bu kararlar; “başvurunun geçersiz sayılması kararı”, “birleştirme kararı”, “gönderme kararı”, “incelenemezlik kararı” ve “kısmen tavsiye kısmen ret kararı”dır.

“Başvurunun geçersiz sayılması”, “başvuruların alınması ve ilk incelemenin yapılması” aşamasında verilen bir karardır. Örneğin, belirtilen süre içinde “şikâyet başvurularına ait dilekçe asıllarının” kuruma iletilmemesi gibi gerekli koşulların sağlanmadığı durumlarda başvurular geçersiz sayılmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, m.8).

“Birleştirme kararı”, başvurularının birleştirilerek incelenmesi anlamına gelmektedir. “Sebeup ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları” Kurum Yönetmeliği’ne göre “birleştirilerek” incelenebilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, m.22).

“Gönderme kararı”, “idari başvuru yolları tüketilmeden” Kuruma yapılan başvuruların idareye gönderilmesi anlamına gelmektedir. Kuruma başvurmak için “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu” ile sıralanan “başvuru yollarının tüketilmesi” gerekmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2018: 60). Bu şartı taşımayan başvurular hakkında gönderme kararı alınmaktadır.

“İncelenemezlik kararı”nın verildiği durumlar ise ilgili Yönetmelikte şu şekilde ifade bulmuştur: “Kurumumuzun görev alanına girmeyen, şikâyet başvurusunda bulunması gereken Kanunun öngördüğü zorunlu hususları barındırmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular” (KDK

Yıllık Rapor, 2018: 59; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, m.20).

Son olarak, “**Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı**” ise “şikâyet konusu iddiaların bir kısmının yerinde bulunduğu bir kısmının ise yerinde bulunmadığı” durumlarda verilen karardır (KDK Yıllık Rapor, 2018: 60).

“Birleştirme kararı”, “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı”, “ön inceleme nin gerçekleştirilmesi” aşamasında verilen kararlardır. “Kısmen tavsiye kısmen ret kararı” ise daha önce açıklanmış olan ret kararı ve tavsiye kararı ile aynı aşamada yani “karar aşamasında” verilen bir diğer karar türüdür.

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ETKİNLİĞİNİN VERMİŞ OLDUĞU KARARLAR ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışma kapsamında Ombudsmanlık Kurumu’nun kararlarının incelenmesi ve kurumun “yaptırım gücü”, “uzmanlaşma alanı”, “arabuluculuk rolü”, “adaleti tesis etme”, “kamuyu koruma” gibi kriterler bağlamında analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda gerekli verilere Kurum’un web sitesi üzerinden paylaşılan raporlar ve kararlar aracılığıyla erişim sağlanmıştır. 2013 yılından bu yana şikâyet başvurusu alan Kurumun her yıla ilişkin detaylı veri ve istatistikleri bulunmaktadır. Araştırmanın sınırlılığı kapsamında öncelikle 2019 yılına ilişkin kararlar kategorilere ayrılarak ve sonrasında ise 2013-2019 yılları arasında verilen kararlar, türleri dikkate alınarak incelenmiş ve analiz edilmiştir.

3.1. 2019 Yılına Ait Kararlara İlişkin Bulgular ve Yorumlar

2013 yılından bu yana Kuruma iletilen toplam şikâyet sayısının 80.535 olduğu belirtilmiştir. Kurumun 2019 yılı raporuna göre bu başvuruların 76.705’i sonuca ulaştırılmıştır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 16). 2019 yılında kuruma iletilen şikâyet başvuru sayısı 20.968’dir. Yıllık bazda rakamlar incelendiğinde ise; 2013 yılında 7638 olan şikâyet başvurusunun 2014 yılında 5639 olduğu, 2015 yılında 6055 olduğu, 2016 yılında 5519 olduğu görülmektedir. Bu rakamlar 2017 yılında 17.131’e yükselmiştir. 2018 yılında kuruma iletilen başvuru sayı-

sının ise 17.585 olduğu belirtilmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 17). Şikâyet başvurularına ait sayısal bilgiler Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1. Yıllara Göre Şikâyet Başvuru Sayısı

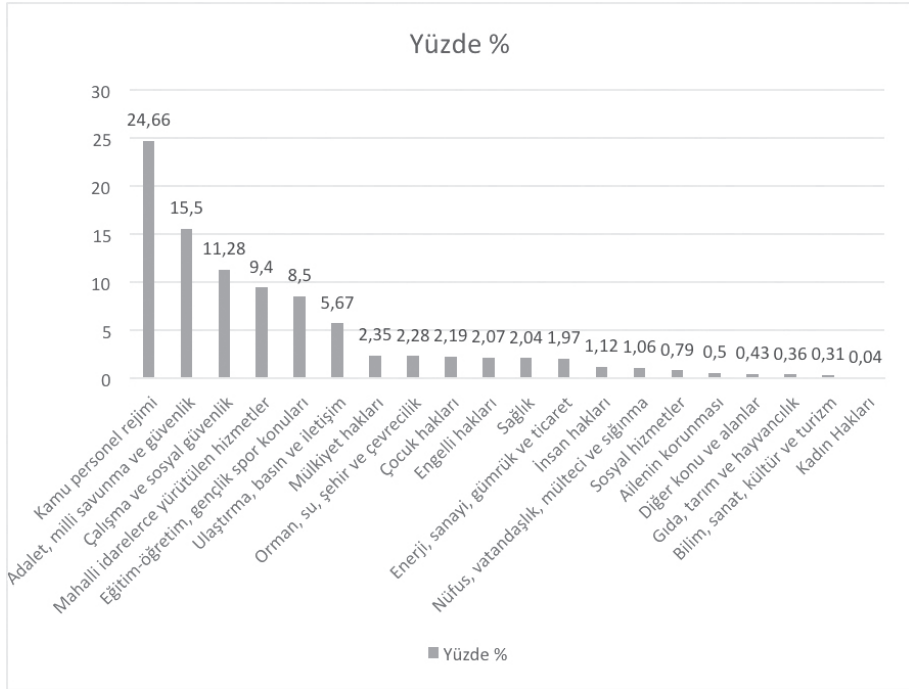
Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sayı	7638	5639	6055	5519	17.131	17.585	20.968

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 17

2019 yılına ait şikâyet başvurularının konularına bakıldığında en fazla başvurunun “kamu personel rejimi” ile ilgili olduğu görülmektedir. “Kamu personel rejimi” konusu tüm başvuruların % 24,66’sını oluşturmaktadır. İkinci sırada ise “Adalet, milli savunma ve güvenlik” konusu gelmektedir. Bu konu, başvuruların % 15,50’sini oluşturmaktadır. Diğer başvuru konuları ve oranları ise; “Çalışma ve sosyal güvenlik” % 11,28; “Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler” % 9,4; “Eğitim-öğretim, gençlik spor konuları” % 8,5; “Ulaştırma, basın ve iletişim” % 5,67; “Mülkiyet hakları” % 2,35; “Orman, su, şehir ve çevrecilik” % 2,28; “Çocuk hakları” % 2,19; “Engelli hakları” % 2,07; “Sağlık” % 2,04, “Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret” % 1,97; “İnsan hakları” % 1,12; “Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınma hakları” % 1,06; “Sosyal hizmetler” % 0,79; “Ailenin korunması” % 0,50; “Diğer konu ve alanlar” % 0,43; “Gıda, tarım ve hayvancılık” % 0,36; “Bilim, sanat, kültür ve turizm” % 0,31; “Kadın hakları” % 0,04 olarak sıralanmaktadır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 94). Bu verileri diğer yıllara ait verilerle karşılaştırdığımızda “kamu personel rejimi” konusunun 2013 yılından bu yana hakkında en fazla başvuru yapılan konu olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, Kurum’un kamu personeli arasında tanınırlığının yüksek olması ve “kamu personel rejimi” konusunun alt başlıklar itibariyle geniş bir alanı kapsamaya olabir. “Kadın hakları” konusu ise son üç yıldır hakkında en az başvuru gerçekleşen konu olarak dikkati çekmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 94; KDK Yıllık Rapor, 2018: 52; KDK Yıllık Rapor, 2017: 125). Bu durumun ilk sırada akla gelen nedenleri, kurumun kadınlar tarafından yeterli düzeyde tanınmaması veya başvuru yöntemlerinin bilinmemesidir. 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarında hakkında en az başvuru gerçekleşen konu başlıkları ise “ailenin korunması”, “bilim, sanat, kültür ve turizm”, “gıda, tarım ve hayvancılık”, “nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı”

olarak sıralanmaktadır (KDK Yıllık Rapor, 2016: 87; KDK Yıllık Rapor, 2015: 43; KDK Yıllık Rapor, 2014: 52; KDK Yıllık Rapor, 2013: 71). 2019 yılına ait şikâyet başvurularının konulara göre dağılımını gösteren bilgiler Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2. 2019 Yılına Ait Başvuruların Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 94

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te “iş bölümüne esas konu ve alanlar” belirlenmiştir (Yönetmelik, 2013, m.44). Buna göre beş farklı denetçi, beş farklı kategoride bir önceki paragrafta sıralanan başvuru konularını incelemektedir. Denetçiler ilgili Yönetmeliğe göre “görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak” görevlerini yerine getirmektedirler (Yönetmelik, 2013, m.41).

3.1.1. Birinci Kategoriyeye İlişkin Bulgular

İlk kategori; “orman, su, çevre ve şehircilik”, “mülkiyet hakkı”, “gıda, tarım ve hayvancılık”, “adalet milli savunma ve güvenlik”, “sağlık” konularını kapsamaktadır. Bu kategoriye ait 2019 yılına ilişkin karar türleri Tablo 3’te yer almaktadır.

Tablo 3. 2019 Yılına Ait Birinci Kategoride Belirlenmiş Alanlara İlişkin Veriler

Karar Türleri	İncelenemezlik	Gönderme	Dostane Çözüm	Ret	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	Tavsiye	Ayırma
Oran (%)	41,67	39,4	5,88	4,33	3,88	3,76	0,07

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 105

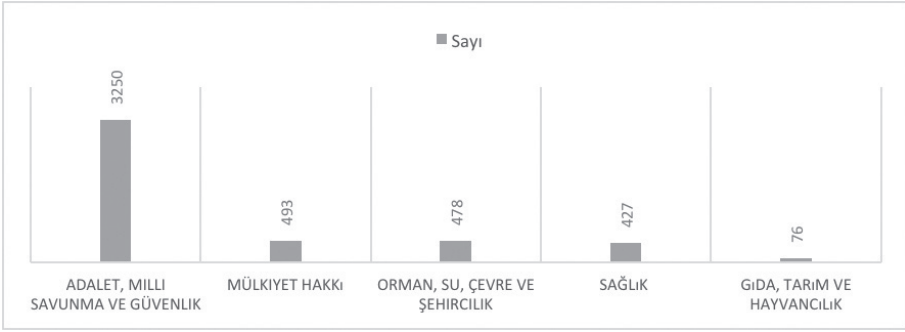
Bu kategoride yer alan başvurular hakkında verilmiş olan “incelenemezlik kararı” oranı dikkat çekicidir. Bu karar türü, daha önce de belirtilmiş olduğu gibi kurumun “görev alanına girmeyen, şikâyet başvurusunda bulunması gereken Kanunun öngördüğü zorunlu hususları barındırmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular” söz konusu olduğunda verilmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2018: 59). Bu doğrultuda 1. Kategoride yer alan başvuruların % 41,67’lik kısmının ön inceleme aşamasında kaldığı gözlemlenmiştir.

Aynı şekilde ön inceleme aşamasında verilen bir diğer karar türü de “gönderme kararı”dır. Bu kategoride “gönderme kararı” ile sonuçlanan başvuru oranı % 39,4’tür.

Birinci kategoride yer alan başvuruların % 5,88’i “dostane çözüm kararı” ile sonuçlandırılmıştır. Yine başvuruların % 3,76’sı “tavsiye kararı”, % 3,88’i “kısmen tavsiye kısmen ret kararı” ile sonuçlandırılmıştır. Bu durumda, 1. Kategori kapsamında alınmış kararların % 13,52’sinin Kurumun arabuluculuk rolü etrafında gerçekleşmiş olduğu ifade edilebilir. Yine % 4,33 oranında gerçekleşmiş olan “ret” kararları da “kamuyu koruma” ve “adaleti tesis etme” kriterleri çerçevesinde değerlendirilebilir.

Birinci kategori içinde yer alan “konulara” göre ise hakkında en fazla şikâyet başvurusu gerçekleşmiş olan ana başlık “Adalet, milli savunma ve güvenlik” başlığıdır. “Adalet, milli savunma ve güvenlik” ana başlığında yer alan alt başlıklar ise “ceza infaz kurumlarının faaliyetleri”, “Türk Silahlı Kuvvetlerinin kamu personel rejimine ilişkin konular ve sırf askeri nitelikte olmayan faaliyetleri”, “adalet hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin faaliyetler”, “bilgi edinme hakkı ve dilekçe hakkının kullanımının engellenmesi”, “kolluk kuvvetleri faaliyetleri” şeklinde sıralanmaktadır. Buradaki başvuru sayısı 3250’dir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 108). Birinci kategoriye ait kararların konulara göre dağılımı Tablo 4’te bulunmaktadır.

Tablo 4. Birinci Kategoriye Ait Kararların Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 108-114

“Mülkiyet hakkı” ana başlığı altında yer alan alt başlıklar ise “taşınır ve taşınmaz mal mülkiyeti”, “toprak mülkiyeti”, “kamulaştırma işlemleri” olarak sıralanmıştır. “Mülkiyet hakkı” kapsamında gerçekleşen şikâyet başvurusu sayısı 493’tür (KDK Yıllık Rapor, 2019: 112).

“Orman, su, çevre ve şehircilik” konusu altında en fazla şikâyet “orman, su, çevre ve şehirciliğe ilişkin diğer konular” başlığında gerçekleşmiştir. Bu konuyu sırasıyla “imar ve iskân ilerine dair konular”, “kentsel dönüşüm hizmetleri” ve “çevre kirliliği” konuları izlemektedir. Bu başlık altında toplam 478 başvuru gerçekleşmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 113).

“Sağlık” ana başlığı altında en fazla başvuru alan alt başlıklar ise; “tedavi ve raporlar”, “ilaç ve eczacılık”, “hasta hakları” olarak sıralanmaktadır. Bu başlık altında gerçekleşmiş olan başvuru sayısı 427’dir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 113).

Son olarak “Gıda, tarım ve hayvancılık” ana başlığı altında sıralanan alt başlıklar ise “gıda, tarım ve hayvancılığa ilişkin diğer konular”, “tarımsal kredi ve teşvikler” ve “hayvancılığa dönük krediler” olarak sıralanmaktadır. Bu konudaki başvuru sayısı 76’dır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 110).

Birinci kategori içinde en fazla başvurunun “adalet, milli savunma ve güvenlik” ana başlığı altında gerçekleşmiş olduğu ifade edilebilir. Bu ana başlık altında en fazla başvuru “ceza infaz kurumlarının faaliyetleri” alt başlığında gerçekleşmiştir.

3.1.2. İkinci Kategoriyeye İlişkin Bulgular

İkinci kategori; “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, “enerji, sanayi, gümrük ve ticaret”, “bilim, sanat, kültür ve turizm”, “nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları”, “kamu personel rejimine ilişkin konulardan; idarede işçi statüsünde çalışanların iş kanunundan ve iş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin konular”, “diğer konu ve alanlar” olarak belirlenmiştir. Adı geçen konulara ait karar türleri Tablo 5’te yer almaktadır.

Tablo 5. 2019 Yılına Ait İkinci Kategoride Belirlenmiş A1anlara İlişkin Veriler

Karar Türleri	Gönderme	İncelenemezlik	Ret	Tavsiye	Dostane Çözüm	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	Birleştirme	Ayrırma
Oran (%)	59,99	20,11	7,96	4,24	3,59	2,06	1,18	0,66	0,22

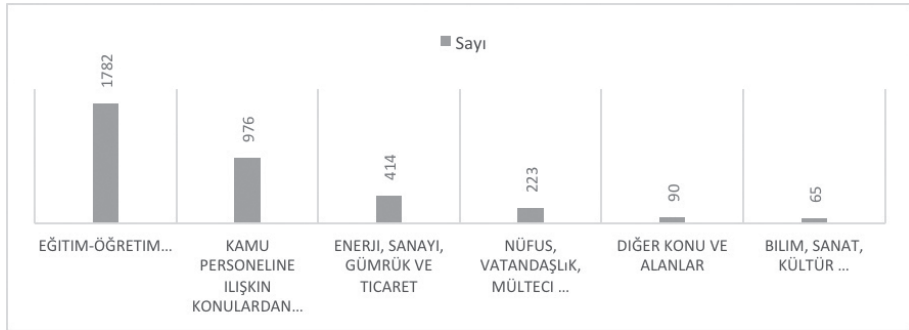
Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 106

İkinci kategori kapsamında verilmiş olan “gönderme kararı” oranı oldukça fazladır. Yönetmelikte “idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir” ifadesi yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013, m.20). “Eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, “enerji, sanayi, gümrük ve ticaret”, “bilim, sanat, kültür ve turizm” gibi konuların yer aldığı 2. Kategori kapsamında “idari başvuru yollarının tüketilmesi” konusunun başvuru sahipleri açısından açıklığa kavuşturulması ve başvuru sahiplerine bu konuda bilgilendirme yapılması gerekmektedir.

“İncelenemezlik kararı” oranı da 1. Kategori ile karşılaştırıldığında daha az olmakla birlikte dikkat çekecek derecede yüksektir. 2. Kategori içinde, arabuluculuk rolü çerçevesinde verilmiş olan karar oranı % 9,01 ve “ret kararı” oranı ise % 7,96’dır.

Bu kategoride gerçekleşen başvuruların konulara göre dağılımı Tablo 6’da bulunmaktadır.

Tablo 6. İkinci Kategoriyeye Ait Kararların Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 108-114

“Eğitim-öğretim, gençlik ve spor” ana başlığı altında bulunan “sınavlar ve bağlantılı uygulamalar”, “yükseköğretim hizmetlerine ilişkin konular”, “öğrencilerle ilgili işlem, eylem ve uygulamalar”, “eğitim-öğretim, gençlik ve spor hizmetlerine ilişkin diğer konular” başlıkları bu konuda en fazla başvurunun gerçekleştiği konulardır. Bu ana başlıkta gerçekleşen başvuru sayısı 1.782’dir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 109).

“Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret” ana başlığı altındaki en fazla başvuru gerçekleşen konular ise; “konuya ilişkin tüketici hakları ve sorunları”, “enerji, sanayi, gümrük ve ticarete ilişkin diğer konular” ve “enerji ve tabii kaynaklar” konularıdır. Buradaki başvuru sayısı 414’tür (KDK Yıllık Rapor, 2019: 110).

“Bilim, sanat, kültür ve turizm” ana başlığında başvurular ise ağırlıklı olarak “bilim, sanat, kültür ve turizm hizmetlerine ilişkin diğer konular”, “bilim insanları ve bilimsel faaliyetler” ve “fikir ve sanat eserleri ile telif hakları” konularında gerçekleşmiştir. Bu konudaki başvuru sayısı 65’tir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 108).

“Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları” ana başlığı konusunda yapılan başvurular ise çoğunlukla “vize sorunları”, “nüfus hizmetleri ve işleri” ve “vatandaşlık hizmetleri” alt başlıklarında gerçekleşmiştir. Bu konuda toplam başvuru sayısı 223’tür (KDK Yıllık Rapor, 2019: 112).

“Kamu personeline ilişkin konulardan; idarede işçi statüsünde çalışanların İş Kanunundan ve akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin konular” başlığı “kamu personel rejimi” ana başlığı altında yer alan bir alt başlıktır. Bu konuda gerçekleşen başvuru sayısı 976’dır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 111).

“Diğer konu ve alanlar” başlığı altında gerçekleşen başvuru sayısı ise 90’dır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 114).

İkinci kategori içinde en fazla başvuru “eğitim-öğretim, gençlik ve spor” başlığı ve “sınavlar ve bağlantılı uygulamalar” alt başlığı altında gerçekleşmiş olduğu saptanmıştır. Bu alt başlık altında yer alan başvurular sınav başvuru sistemleri ile ilgili teknik sorunlar, sınav ücretleri, sınav sonuçlarına itiraz gibi konulardan oluşmaktadır. Yine bu başlık altında yükseköğrenim düzeyinde şikâyetlerin, burs ve kredi başvuruları ile doçentlik jürileri ve mülakatlar ile ilgili şikâyetlerin de Kurum’a iletilmiş olduğu görülmektedir. Bu durumda başvuruların “eğitim hakkı”nın korunması talebi şeklinde yoğunlaşmış olduğu ifade edilebilir.

3.1.3. Üçüncü Kategoriyeye İlişkin Bulgular

Üçüncü kategori, “kamu personel rejimi” konusundan oluşmaktadır. Bu kategoriye ait karar türleri Tablo 7’te yer almaktadır.

Tablo 7. 2019 Yılına Ait Üçüncü Kategoride Belirlenmiş Alanlara İlişkin Veriler

Karar Türleri	İncelenemezlik	Gönderme	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	Tavsiye	Ret	Dostane Çözüm	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	Birleştirme	Ayrırma
Oran (%)	45,58	30,82	5,08	4,85	4,85	3,9	3,61	1,1	0,21

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 106

Bu kategoride verilmiş olan “incelenemezlik kararı” tüm kategoriler içinde en yüksek orana sahiptir. “Gönderme kararı” oranı ise % 30,82’dir. Kurumun “arabuluculuk rolü” kapsamında verilen karar oranı % 12,36’dır. Kararların % 4,8’i ise ret kararıdır.

“Kamu personel rejimi” kategorisinde hakkında en fazla başvurunun gerçekleşmiş olduğu alt başlıklar şunlardır:

“İdarede işçi statüsünde çalışanların iş kanunundan ve iş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin konular”, “atama, nakil görevlendirme ve yer değiştirme”, “personel alımı”, “mali haklar”, “disiplin cezaları ve memuriyetin sona ermesi”, “ilerleme ve yükselme”, “sözleşmeli ve geçici personel sorunları” ve “kamuya personel alımına ilişkin sınavlar”.

“Kamu personel rejimi” konusunda yapılan başvuru sayısı 5.170’dir. Bu kategoride en fazla başvuru gerçekleşen alt başlık ise “Kamu personeline ilişkin konulardan; idarede işçi statüsünde çalışanların İş Kanunundan ve akdinden

kaynaklanan haklarına ilişkin konular” başlığıdır. Bu alt başlıkta gerçekleşen başvuru sayısı 976’dır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 111). Bu alt başlığı 905 başvuru ile “atama, nakil, görevlendirme ve yer değiştirme” konusu izlemektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 111).

3.1.4. Dördüncü Kategoriye İlişkin Bulgular

Dördüncü kategori; “çalışma ve sosyal güvenlik”, “engelli hakları”, “insan hakları”, “kadın hakları”, “çocuk hakları”, “sosyal hizmetler”, “ailenin korunması” konularını kapsamaktadır. Bu kategoriye ait karar türleri Tablo 8’te yer almaktadır.

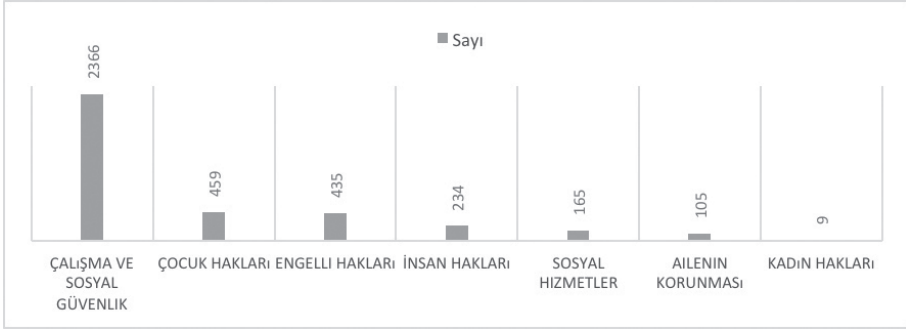
Tablo 8. 2019 Yılına Ait Dördüncü Kategoride Belirlenmiş A1anlara İlişkin Veriler

Karar Türleri	Gönderme	İncelenemezlik	Dostane Çözüm	Ret	Tavsiye	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	Birleştirme	Ayrırma
Oran (%)	46,42	38,41	6,04	4,02	2,02	1,75	0,65	0,47	0,22

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 107

Bu kategorideki başvuruların yaklaşık yarısı (%46,42) “gönderme kararı” ile sonuçlanmıştır. “İncelenemezlik kararı” verilen başvuru oranı ise % 38,41’dir. Kurumun arabuluculuk kapsamında vermiş olduğu karar oranı bu kategoride % 8,71 olarak gerçekleşmiştir. “Ret kararı” verilen başvuru oranı ise % 4,02’dir. Bu kategoriye ait şikâyet başvurularının konulara göre dağılımı Tablo 9’da yer almaktadır.

Tablo 9. Dördüncü Kategoriye Ait Kararların Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 108-114

“Çalışma ve sosyal güvenlik” kategorisi kapsamında yer alan en fazla başvurunun gerçekleşmiş olduğu alt konular şöyledir: “Emekli sandığı”, “sosyal sigortalar”, “idarenin asıl işveren olmasından kaynaklı olarak İş Kanunu ve iş akdi çerçevesinde idareden talep edilen haklara ilişkin konular”, “çalışma ve sosyal güvenliğe ilişkin diğer konular”, “işçi ve işveren sorunları”, “Bağ-Kur”. Bu konuda yapılan başvuru sayısı 2.366’dır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 109).

“Engelli hakları” ana başlığı altında en fazla başvuru yapılan alt başlıklar; “engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımlar”, “engelli haklarına ilişkin diğer konular”, “korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç engelliler”, “engelliler aleyhine ayrımcılık” “habilitasyon ve rehabilitasyon hizmet ve programları” olarak sıralanmaktadır. Bu konuda gerçekleşen başvuru sayısı 435’tir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 110). Engelli bireyler, temel hak ve özgürlüklere erişimde zorluklarla karşılaşabilmeleri için “engelli hakları” kategorisi içinde değerlendirilen birtakım hakların taşıyıcısı konumundadırlar. Bu kapsamda engelli bireylere evde bakım ve engelli aylığı imkânlarının sağlanması; seyahat hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı gibi haklara erişimlerinin kolaylaştırılması için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Ülkemizde engellilere yönelik birçok düzenleme yapılmasına ve KDK kapsamında da birçok çalışma yapılmakta olmasına rağmen engelli bireylerin insan haklarına erişimde önemli sıkıntılar yaşadıkları bilinmektedir.

“İnsan hakları” ana başlığı altında yapılan başvuru sayısı 234’tür. Bu konu altında yapılan başvuruların alt başlıkları; “mahkûm başvuruları”, “terör ve görev

mağdurları”, “seçme ve seçilme özgürlüğü”, “özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması” şeklinde sıralanmıştır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 111).

“Kadın hakları” ana başlığında; “kadına yönelik her türlü şiddet, töre ve namus cinayetleri, taciz ve istismar”, “cinsiyet ayrımcılığı”, “kadınlara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri”, “korunmaya bakıma ve yardıma muhtaç kadınlar”, “kadın haklarına ilişkin diğer konular” alt başlıkları listelenmektedir. Bu başlıklar altında gerçekleştiren başvuru sayısı 9’dur (KDK Yıllık Rapor, 2019: 111). Kadın hakları konusundaki bu sayının azlığı oldukça düşündürücüdür. KDK Başdenetçisi Şeref Malkoç, “Kadın Hakları ve Ombudsmanlık Çalıştayı”nda 2012 yılında 210, 2013 yılında 237, 2014 yılında 294, 2015 yılında 303, 2016 yılında 397 kadın cinayetinin gerçekleşmiş olduğunu ifade etmiştir (KDK, 2017b: 34). Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı, 2020 yılına ait ilk üç aylık verilere göre kadın cinayetlerinin 2019 yılına oranla % 22 azalmış olduğunu belirtmiştir (URL4). Diğer taraftan 2020 yılının Eylül ayı verilerine göre ise bu yıl içinde gerçekleşmiş olan kadın cinayeti sayısı 252’dir (URL5). Bu veriler kadın haklarının ihlali konusunda önemli göstergelerdir. Ancak bu verilere karşın Kuruma iletilen başvuru sayısının az olması, konuya ilişkin şikâyetlerin büyük ölçüde yargıya intikal etmiş olmasından ve/veya kadınlar arasında Kurumun tanınmamasından kaynaklanıyor olabilir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 361).

“Çocuk hakları” ana başlığında yer alan alt başlıklar ise; “çocuk haklarına ilişkin diğer konular”, “çocuk ihmali ve istismarcılığı”, “korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuklar”, “çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri”, “çocuklara karşı nefret söylemleri” alt başlıkları halinde sıralanmıştır. Bu konuda yapılmış olan başvuru sayısı 459’dur (KDK Yıllık Rapor, 2019: 109). Çocuk hakları konusunda gerçekleşen başvuru sayısını, Kurum tarafından oluşturulmuş “TC Kamu Denetçiliği Kurumu Çocuk İnternet Sayfası”nın çocuklar tarafından kolayca kullanılmasının olumlu yönde etkilemiş olduğu düşünülmektedir. Kurumun “çocuklardan doğrudan başvuru alan tek kurum” olduğunun altı çizilmesi gerekmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 40).

“Sosyal hizmetler” konusunda yapılmış başvuru sayısı 165’tir. Bu alanda yapılan başvurular sıklıklarına göre sırasıyla; “sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu kapsamındaki uygulamalar”, “ilgili kanuna göre sakatlık ve yaşlılık aylığı bağlanması”, “şehit yakınları ile gazilere yönelik sosyal hizmet ve yardımlar” şeklinde sıralanmıştır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 114).

Son olarak, “Ailenin korunması” başlığı altında oluşturulmuş alt başlıklar şöyledir: “Aile bütünlüğünün korunması”, “ailenin korunmasına ilişkin diğer konular”, “aile yapısının ve değerlerinin korunması”, “aile içi şiddet ve istismar”, “evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetleri”. Bu konuda yapılmış olan başvuru sayısı 105’tir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 108). Bu başlık altında yer alan şikâyetler temelde 6284 sayılı “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun”un ihlali durumunda gündeme gelen başvurular şeklinde gerçekleşmektedir. Konu itibarıyla yasanın birey aleyhine ihlal edildiği durumlar kadın hakları konusunda da olduğu gibi çoğunlukla yargıya intikal ettiği için başvuru sayısının ortalama bir düzeyde gerçekleştiği düşünülmektedir.

Dördüncü kategoride en fazla başvuru “Çalışma ve Sosyal Güvenlik” konusunda olmuştur (KDK Yıllık Rapor, 2019: 109). Çalışma hakkı temel bir haktır ve bu hakkın korunmasında devletin pozitif sorumlulukları bulunmaktadır. Bu çerçevede kolay erişilebilir ve ucuz bir yöntem olarak ombudsman başvurusu çalışma hakkı ihlal edilen kişiler tarafından en fazla tercih edilen hak arama yöntemlerinden biridir. Sosyal güvenlik konusunda ise “bireylerin tabi oldukları mevzuat ve sosyal güvenlik hakları çerçevesinde uygulama hakkında idarece yeterince bilgilendirilmemeleri” nedeniyle sorunların yaşanmakta olduğu ve başvuruların bu alanlarda yoğunlaştığı ifade edilmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2016: 172).

3.1.5. Beşinci Kategoriyeye İlişkin Bulgular

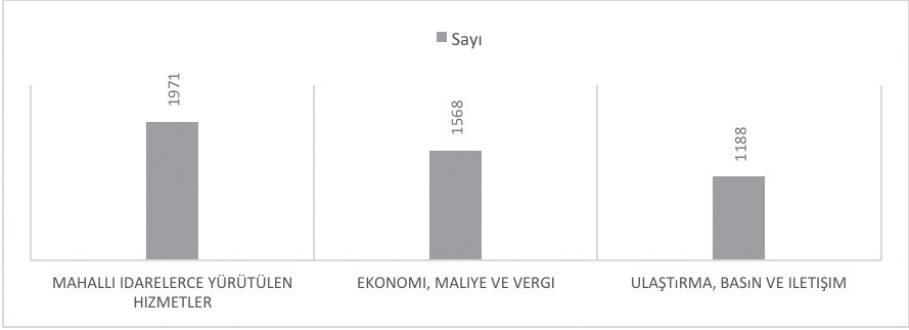
Beşinci ve son kategori ise; “ulaştırma, basın ve iletişim”, “mahalli idarelerce yürütülen hizmetler”, “ekonomi, maliye ve vergi” konularından oluşmaktadır. Beşinci kategoriyeye ilişkin karar türleri ve dağılımı Tablo 10’da yer almaktadır.

Tablo 10. 2019 Yılına Ait Beşinci Kategoride Belirlenmiş Alanlara İlişkin Veriler

Karar Türleri	Gönderme	İncelenemezlik	Dostane Çözüm	Tavsiye	Ret	Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	Birleştirme
Oran (%)	44,14	25,97	22,02	3,72	2,49	0,94	0,42	0,31

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 107

Beşinci kategoride verilmiş olan “gönderme kararı” ile “incelenemezlik kararı” tüm kararların % 70,11’ini oluşturmaktadır. Gönderme ve incelenemezlik kararlarının verilme nedenleri göz önünde tutulduğunda, söz konusu karar türlerine ait % 70,11’lik oran, başvuru sahiplerinin başvuru koşulları hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları şeklinde yorumlanabilir. Bu kategoride dikkat çeken bir diğer nokta “dostane çözüm” kararlarının oranıdır. Beşinci Kategori altında verilen kararların % 22,02’si “dostane çözüm” kararıdır. Tavsiye, kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları da eklenince bu kategoride Kurum’un arabuluculuk rolü kapsamında gerçekleştirmiş olduğu karar oranı % 26,16 olmaktadır. Başvuruların % 30’luk kısmının incelenemezlik olduğu ve bu % 30’luk nitelikli kısmın içinde % 26,16’lık kısmın arabuluculuk ile sonuçlandırıldığı düşünülmüşse; Kurum’un nitelikli başvuruları büyük oranda arabuluculuk rolü çerçevesinde karara bağladığı ifade edilebilir. Bu kategoriye ait konu dağılımı Tablo 11’de yer almaktadır.

Tablo 11: Beşinci Kategoriye Ait Kararların Konulara Göre Dağılımı

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2019: 108-114

“Ulaştırma, basın ve iletişim” başlığı altında en fazla başvuru gerçekleşen alt başlıklar şöyledir: “Konuya ilişkin tüketici hak ve sorunları”, “elektronik haberleşme ve bilişim hizmetleri”, “karayolu, demiryolu, deniz ve iç sular ile tehlikeli mal ve kombine taşımacılığı” ve “ulaştırma, basın, denizcilik haberleşmeye ilişkin diğer konular”. Bu başlıkta toplam başvuru sayısı 1.188’dir. Bu ana başlık altında gerçekleşen başvuru sayısının önceki yıllara oranla % 294,68 oranında artış göstermiş olduğu ve bunun nedeninin de “HGS sistemi geçiş işlemleri” ile ilgili olduğu belirtilmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 94).

“Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler” başlığı altındaki alt başlıklar ise sırasıyla; “su”, “altyapı hizmetleri”, “ruhsat iş ve işlemleri” “mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin diğer konular” ve “toplu taşıma hizmetleri” olarak sıralanmıştır. Bu konu kapsamında gerçekleşen başvuru sayısı 1.971’dir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 112).

“Ekonomi, maliye ve vergi” başlığı altında yapılan başvurular; “bankacılık işlemleri”, “vergi işlemleri”, “ihale iş ve işlemleri”, “kamu borçları”, “kamu alacakları” “sigortacılık işlemleri” alt başlıkları biçiminde sıralanmıştır. Bu başlıkta gerçekleşen başvuru sayısı 1.568’dir. Bu başvuruların 895’i “bankacılık hizmetleri” konusunda gerçekleşmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 110). Bankacılık hizmetleri alt başlığında “kamu personelinin ve emeklilerin”, “maaş promosyonu”, “kart ödemeleri ve kesintileri”, “banka hesap blokeleleri” gibi bankacılık işlemlerinden dola-

yı maruz kaldıkları hak ihlallerini Kurum'a bildirdikleri ifade edilmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 305-306). **Kamu personeli arasında Kurum'un tanınıyor olmasının bu alanda başvuru sayısını olumlu yönde etkilemiş olduğu değerlendirilmektedir.**

Beşinci kategoride en fazla başvuru; "mahalli idarelerce yürütülen hizmetler" ana başlığı altında gerçekleşmiştir. Hakkında en fazla başvurunun gerçekleştiği alt başlık ise "ulaştırma, basın ve iletişim" ana başlığı altında yer alan "konuya ilişkin tüketici hak ve sorumlulukları" alt başlığı olmuştur.

3.1.6. 2019 Yılına Ait Verilere İlişkin Genel Değerlendirme

Ombudsman kararlarına kurumun arabuluculuk rolü açısından bakıldığında şu saptalarda bulunulabilir:

Kategoriler bazında başvuruların % 3,9'dan % 22,04'e kadar değişen oranlarda "dostane çözüm kararı" ile sonuçlandırılmış olduğu görülmektedir. Dostane çözüm kararı oranının en yüksek olduğu kategori, 5. Kategoridir. Bu kategoride yer alan kararların "ulaştırma, basın ve iletişim", "mahalli idarelerce yürütülen hizmetler", "ekonomi, maliye ve vergi" konularını kapsamakta olduğu görülmektedir. 2019 yılında "dostane yollarla çözülen başvuru sayısı"nın 2707 olduğu görülmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 17).

Kurumun verdiği kararlar arasında "tavsiye kararı" ve "kısmen tavsiye kısmen ret kararı" oranları ise kategorilere göre % 2,67 ile % 8,46 arasında değişmektedir. 2019 yılında 1270 tavsiye kararı alınmıştır (KDK Yıllık Rapor, 2019: 18). En fazla tavsiye kararı "kamu personel rejimi" konusunda verilmiştir. Bu konu aynı zamanda en fazla başvurunun da gerçekleştiği konudur. Bir önceki döneme bakıldığında da yine "kamu personel rejimi" konusunun hem başvuru sayısı hem de tavsiye kararı sayısında ilk sırada yer aldığı görülmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2018: 52 ve 64). Bu durumda Kurum'un uzmanlaşma alanının giderek "kamu personel rejimi" konusuna kaydığı belirtilebilir. Ancak bu belirleme, Kurum'un varoluş felsefesi açısından bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Çünkü Kurum, kamu ile halk arasında köprü görevi görmesi ve insan haklarını

her alanda koruması gereken bir mekanizma olarak oluşturulmuştur. Dolayısıyla, kamu hakemi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tüm kesimler açısından itibarlı, güvenilir bir kurum olarak konumlanmasının temel koşulu kurumun tek bir konudan ziyade insan hakları alanına giren her türlü konuda uzmanlaşma sağlamasıdır.

Diğer taraftan, Kurum'un kategoriler bazında % 2,49'dan % 7,96 arasında değişen oranlarda "ret kararı" vermiş olduğu görülmektedir. En fazla ret kararı verilen kategori 2. Kategori'dir. Bu kategoride yer alan konular; "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", "enerji, sanayi, gümrük ve ticaret", "bilim, sanat, kültür ve turizm", "nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları", "kamu personel rejimine ilişkin konulardan; idarede işçi statüsünde çalışanların iş kanunundan ve iş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin konular" ile "diğer konu ve alanlar"dır. Ret kararları incelendiğinde; Kurum'un söz konusu kararların gerekçelerinde "idareye yüklenebilir herhangi bir kusur atfının kabil olmadığı", "hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediği" gibi ifadeler kullanmış olduğu görülmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 422-425). Bu durumda ret kararları ile "kamunun korunduğu" dolayısıyla "adaletin tesis edildiği" sonucuna ulaşılabilir.

3.2. 2013-2019 Yılları Arasında Alınmış Kararların Türlerine Göre Değerlendirilmesi

2013-2019 yılları arasında verilen karar türleri Tablo 12'de yer almaktadır.

Tablo 12. 2013-2019 Yılları Arasında Alınmış Kararların Türlerine Göre Değerlendirilmesi

Karar Türleri	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)
Gönderme	37	36,59	37,39	41	31,39	30,9	41,43
İncelenemezlik	35	33,82	29,83	35,75	29,71	41,85	35,65
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	7,9	1,26	-	-	-	-	-
Birleştirme	7,1	10,13	17,38	7,35	-	0,48	0,5
Başvurunun Geçersiz Sayılması	5,9	1,26	0,71	1,1	0,38	1,2	0,81
Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair	5,3	12,7	11,45	8,88	3,18	2,78	2,22
Tavsiye	1	1,47	0,95	1,29	1,66	4,35	4,39
Ret	0,6	2,36	1,85	3,96	2,39	4,25	4,56
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	0,2	0,41	0,44	0,66	1,2	1,73	2,09
Birleştirme	7,1	10,13	17,38	7,35	19,40	0,15	0,014
Dostane Çözüm	-	-	-	-	10,68	12,3	8,21
Ayırma	-	-	-	-	-	-	0,14

Kaynak: KDK Yıllık Rapor, 2013: 74; KDK Yıllık Rapor, 2014: 57; KDK Yıllık Rapor, 2015: 49; KDK Yıllık Rapor, 2016: 93; KDK Yıllık Rapor, 2017: 134; KDK Yıllık Rapor, 2018: 62; KDK Yıllık Rapor, 2019: 104'ten yazarlar tarafından derlenmiştir.

2013 yılında gerçekleşen başvuruların % 72'lik kısmı “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı” verilerek sonuçlandırılmıştır. Bu yıl gerçekleşen başvurular sonucunda alınan “tavsiye kararı”, “ret kararı” ve “kısmen tavsiye kararları”nın oranı ise dikkat çekici derecede düşüktür. “Dostane çözüm” karar türü mevzuata 2017 yılında girdiği için tabloda yer almamaktadır. Kurumun arabuluculuk rolü kapsamında vermiş olduğu kararların oranı ise % 1,2'dir. Daha önce de belirtildiği gibi 2013 yılında gerçekleşmiş olan toplam başvuru sayısı 7638'dir (KDK Yıllık Rapor, 2013: 74). 2013 yılı Kurumun ilk kez şikâyet başvurusu aldığı yıldır. Bu nedenle başvuranların başvuru koşullarını sağlama konusunda eksikliklerinin olması ve Kuruma iletilmiş olan başvurular içinde gerekli koşulları sağlayarak karara ulaştırılan başvuru sayısının az olması bu dönem için doğal karşılanabilir.

2014 yılında da yine bir önceki yıldaki gibi “gönderme kararı” ile “incelenemezlik kararı” oranları yüksektir. “Tavsiye ve kısmen tavsiye kararı” oranı % 1,88 olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılında Kuruma iletilen toplam başvuru sayısı 5639'dur (KDK Yıllık Rapor, 2014: 56-57).

2015 yılında “gönderme” ve “incelenemezlik” kararlarının toplamı tüm kararların % 67,22'sini oluşturmaktadır. Yani başvuruların % 67,22'lik kısmı ön inceleme aşamasında karara bağlanmakta, inceleme ve araştırma aşamasına geçememektedir. Kurumun arabuluculuk rolü çerçevesinde değerlendirebileceğimiz “kısmen tavsiye kısmen ret” kararlarının toplam oranı % 1,39'dur (KDK Yıllık Rapor, 2015: 49).

2016 yılında “gönderme” ve “incelenemezlik” kararlarının toplam kararlara oranı, 2013-2014 ve 2015 yıllarına kıyasla daha yüksektir. “Tavsiye” ve “kısmen tavsiye kısmen ret” kararlarının oranı daha önceki yıllarla uyumlu şekildedir ve düşüktür (KDK Yıllık Rapor, 2016: 93). Bu dönemde gerçekleşmiş olan toplam başvuru sayısı 5519'dır. Bu dönemde başvuru sayısının diğer yıllara göre düşük olmasının bir nedeni 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşmiş olan darbe girişimi olabilir. Dönemin olağanüstü bir dönem olması hasebiyle başvuru sayısında düşüş olması doğal karşılanabilir.

Başvuru sayısı 2017 yılında büyük bir sıçrama ile 17.131'e yükselmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2017: 133). Kurum, bu sıçramayı 2017 yılı içinde gerçekleştirmiş olduğu farkındalık faaliyetlerine bağlamaktadır (KDK Yıllık Rapor, 2017: 122). Bu başvuruların % 10,68'i "dostane çözüm", % 1,66'sı "tavsiye" ve % 1,2'si "kısmen tavsiye kısmen ret" kararı ile sonuçlanmıştır. Bu durumda Kurumun arabuluculuk rolü kapsamında vermiş olduğu karar sayısı oranı % 13,54'e yükselmiştir. 2017 yılında "gönderme" ve "incelenemezlik" kararlarının toplam oranı % 61,10'e gerilemiştir. Bu gerileme her ne kadar Kurumun bilinirliğinin ve işlevselliğinin artmış olması şeklinde yorumlanabilirse de bir sonraki yıla ait verilere bakıldığında böyle bir yorum yapmak mümkün görünmemektedir. Çünkü 2018 ve 2019 yıllarında "incelenemezlik" ve "gönderme" kararlarına ait oranlar tekrar yükselmiştir.

2018 yılına gelindiğinde başvuru sayısının 17.585 olduğu görülmektedir (KDK Yıllık Rapor, 2018: 59). Bu dönemde "dostane çözüm kararı" oranı bir önceki yıla göre artarak toplam karar oranının % 12,3'üne ulaşmıştır. Bu dönemde "tavsiye kararı" ile sonuçlanan başvuru sayısı da artmıştır. Önceki dönemler ile kıyaslandığında Kurumun bu dönemde "arabuluculuk" rolünün pekişmekte olduğu görülmektedir.

2019 yılına bakıldığında "dostane çözüm" kararları oranının 2017 ve 2018 yıllarına kıyasla azalmış olduğu görülmektedir. Buna karşın "tavsiye kararı" oranı ile "kısmen tavsiye kısmen ret" kararı oranlarının önceki yıllara kıyasla yükselmiş olduğu görülmektedir.

2013-2019 yıllarına ait veriler ve analizler ışığında Kuruma her yıl bir önceki yıla göre daha fazla başvuru yapıldığı görülmektedir. Kararlara bakıldığında her bir yıl "incelenemezlik" ile "gönderme" kararlarının oranlarının yüksek olması dikkat çekmektedir. Bu durum başvuruların kabul edilebilir nitelikte olmadığı anlamına gelmektedir. 2019 yılında 21.170 başvurunun 4870'inin kabul edilebilir nitelikte olduğu belirtilmiştir (KDK Yıllık Rapor, 2019: 119). İlk yıllarda Kurumun tanınmaması, Kuruma başvuru koşullarının bilinmemesi gibi gerekçelerle başvuruların "gönderme" ve "incelenemezlik" kararı ile sonuçlanması normal karşılanabilirken yıllar içinde bu oranların düşmesi beklenmektedir. Bek-

lentinin gerçekleşmemesi biri vatandaş diğeri Kurum açısından olmak üzere iki sonucu ortaya çıkarmaktadır. İlk olarak, vatandaşlar açısından; Kurum'a başvuru süreci ve başvuru koşulları yeterli düzeyde bilinmediği için **vatandaşların Kurumdan yeterli düzeyde faydalanamadığı** ifade edilebilir. İkinci olarak ise, Kurum açısından başvuruların "gönderme" ve "incelenemezlik" kararı ile sonuçlanması **Kurumun arabuluculuk, adaletin tesis edilmesi, içtihat oluşturma gibi görevlerini yerine getirmesini zorlaştırmaktadır**. Ombudsmana başvuru yollarının ve süreçlerinin kamuoyu ve vatandaşlar tarafından doğru bir şekilde bilinmesi Kurumun arabuluculuk, kamunun korunması, adaletin tesis edilmesi ve insan haklarının korunması gibi görevlerini gerçekleştirmesine katkı sağlayacaktır.

Kurumun arabuluculuk rolü açısından verdiği kararlara bakıldığında; Kurumun her yıl artan şekilde bu rolünü gerçekleştirecek kararlar aldığı görülmektedir. Tavsiye kararları söz konusu olduğunda, gündeme gelen bir diğer konu da "tavsiye kararlarına uyum"dur. **Bu kararlara uyum oranı ne kadar yüksek olursa Kurum'un yaptırım gücü de o denli yüksek olacaktır**. 2019 yılı verilerine göre "kararlara uyum oranı" % 75'tir (KDK Yıllık Rapor, 2019, 18). Bu oranının 2018 yılında % 70, 2017 yılında % 65, 2016 yılında % 42, 2015 yılında % 37, 2014 yılında % 39 ve 2013 yılında % 20 olduğu düşünülürse; **Kurum'un yaptırım gücünün gün geçtikçe arttığı görülmektedir** (KDK Yıllık Rapor, 2019: 18).

"Adaletin tesis edilmesi" ve "kamunun korunması" açılarından Kurum tarafından verilmiş "ret kararları" oranlarına bakıldığında; bu karar türünün 2013-2019 yılları içinde en yüksek orana 2019 yılında ulaşmış olduğu görülmektedir. "Ret kararı" oranları konusunda sürekli bir artış ya da azalıştan söz etmek mümkün değildir.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kökenleri çok daha eskiye uzansa da Ombudsmanlık Kurumunun ülkemizdeki geçmişi oldukça yenidir. 2012 yılında oluşturulmuş olan Kurum, 2013 yılından bu yana kamu ve vatandaş arasındaki sorunları çözüme kavuşturmayı

amaçlayan bir kamusal denetleme mekanizması ve insan hakları kurumu olarak varlığını sürdürmektedir. Kurum, verdiği kararlarla hakkı ihlal edilen vatandaşları koruduğu gibi aynı zamanda ihlal durumu söz konusu olmadığında da kamuyu koruma görevini yerine getirmektedir. Kuruma, gerçek ya da tüzel kişiler başvurabilmektedir. Kuruma kamu kurumlarının gerçekleştirdiği işlemler ve kamu görevlilerinin eylemlerinden dolayı hak ihlali söz konusu olduğunda başvuru yapılabilir. Başvurular, Kurum tarafından belirli kriterlere göre incelenmektedir. Bu durumda, ön inceleme aşamasında başvuru hakkında gerekli koşulları sağlamadığı gerekçesiyle “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı” verilebilmektedir. Sonraki aşama olan “inceleme aşaması”nda ise “dostane çözüm kararı” verilebilmektedir. Eğer bu aşamada sorun dostane yollarla çözülemiyorsa başvuru gerekli inceleme ve araştırma yapıldıktan sonra “tavsiye kararı”, “ret kararı” ya da “kısmen tavsiye kısmen ret kararı” ile sonuçlandırılmaktadır.

Kuruma iletilen başvuruların çok büyük bir kısmı -gerekli asgari koşulları sağlayamamaları nedeniyle- henüz ön inceleme aşamasında “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı” ile sonuçlandırılmaktadır. Bu durum Kurumun etkinliğini kısıtlamaktadır. Yine aynı sebepten dolayı vatandaşlar Kurumdan yeterli düzeyde faydalanamamaktadır.

Kuruma en fazla başvuru “kamu personel rejimi” konusunda ve en az başvuru “kadın hakları” konusunda yapılmaktadır. Kamu personel rejimi ana başlığı altında kamu çalışanları “kamu hizmetlerine giriş”, “atama” “yükselme”, “yerinde istihdam edilmeme”, “mobbing”, “sosyal haklar” gibi konularda karşılaştıkları hak ihlallerini Kuruma iletmektedirler. Sayıca bu ana başlıkta başvurunun fazla olmasının nedeni, Kurumun kamu personeli tarafından kamu personel rejimi konusunda hak aranacak yegâne mekanizma olarak algılanması ve kamu personeli arasında bilinirliğinin yüksek olması olabileceği gibi konu itibarıyla kamu personel rejimi ana başlığının kapsamının geniş olması da olabilir. Zira Kamu Denetçisi Tantan, kamu personel rejimi konusunun çok geniş bir alan olduğunu ve bu kapsamda “genel bütçeli kuruluşlarla beraber, bu genel bütçeli kuruluşlara ilintili kuruluşlar, bağlı kuruluşlar ve sermayesinin yüzde 50’sinden fazlası KİT olan ve bağlı olan şirketler” bünyesinde meydana gelen sorunların Kuruma iletilmediğini belirtmiştir (URL6). Kadın hakları konusunda başvurunun az olması ise ka-

dınlar arasında kurumun tanınırlığının düşük olması ve kadınların hak arama mücadelelerinin adli mercilere intikal etmesi gibi nedenlerle **açıklanabilir**.

Kurumun arabuluculuk fonksiyonu kapsamında sonuçlandırmış olduğu başvurular yıl bazında artmaktadır. Diğer taraftan “kamunun korunması” yönünde verilen kararların yıl bazında belirgin bir değişikliğe uğramadığı görülmüştür. Kuruma iletilen başvuruların ortalama % 25’i nitelikli başvuru olarak kabul edilmektedir. % 25’lik kısmın yaklaşık yarısı tavsiye, ret, kısmen tavsiye kısmen ret ve dostane çözüm kararlarıyla sonuca ulaştırılmaktadır. Bu durumda Kurum’un adaletin tesis edilmesi, insan haklarının ve kamunun korunması ve arabuluculuk görevlerini yerine getirme yönünde olumlu bir gelişim içinde olduğu ifade edilebilir.

Tavsiye kararlarına uyum oranları göz önünde tutulduğunda Kurumun yaptırım gücü yıllara göre sürekli bir artış göstermektedir.

Yukarıdaki değerlendirmeler itibariyle Ombudsmanlık Kurumunun etkinliğinin artırılmasına ilişkin şu önerilerde bulunulabilir:

-Vatandaşların Kurumdan daha iyi faydalanabilmesi için, Kuruma başvuru şartlarının ve başvuru süreçlerinin vatandaşlara daha iyi anlatılması gerekmektedir. Böylelikle Kuruma iletilen “nitelikli” başvuru sayısı da artacaktır.

-Kuruma yapılan başvurular belirli konularda yoğunlaşırken, toplumsal bakımdan hassas gruplar (kadınlar, engelliler gibi) konusunda gerçekleşen başvuru oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Bu grupların hak arama mücadelelerinde desteklenmeleri ve teşvik edilmeleri gerekmektedir.

-Kurumun yaptırım gücünün daha da arttırılmasına ilişkin gerekli yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemeler için sivil toplumun ve kamuoyunun desteği alınmalıdır.

-Kamu kurumları tarafından toplumda hak arama bilincinin artırılmasına ilişkin farkındalık ve bilinç uyandırıcı çalışmalar gerçekleştirilmelidir.

-Kamu yönetimi sistemi içinde, kamu personelinin eylemlerinden veya kamu kurumlarının işlemlerinden kaynaklanan hak ihlallerini azaltmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik “insan hakları” konusunda eğitici çalışmalar gerçekleştirilmelidir.

Kurum kararlarına ilişkin yeterli akademik çalışma olmaması, başvuruların ana ve alt başlıklar bazında yoğunlaşma ve seyrekleşme nedenleri konusunda verilere erişilememesi gibi eksiklikler çalışma açısından **kısıtlayıcı olmuştur. Kurumun 2019 yılına ait raporunda;** Kurum bünyesinde “araştırma, eğitim, raporlama ve basılı materyal hazırlama” amacıyla “Türkiye Ombudsmanlık Enstitüsü” kurulması planından **söz edilmiştir.** Enstitü’nün kurulması ile söz konusu eksikliklerin ortadan kalkacağı değerlendirilmektedir.

Ombudsmanlık Kurumu verdiği kararlarla yargının yükünü hafifletmekte, adaletin tesis edilmesine katkı sağlamaktadır. Kurum’un kararlarına uyum oranı ve tanınırlığı arttıkça etkinliğinin de artacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Ayeni, O. Victor (2014). Ombudsmen as Human Rights Institutions. **Journal of Human Rights**, Cilt: 13, Sayı: 4, ss. 498-511.

Alodalı, Fatih Bilal ve Usta, Sefa (2017). Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu. **Strategic Public Management Journal**, Cilt: 3, Sayı: 6, ss. 168-184.

Aktel, Mehmet, Kerman, Uysal, Altan, Yakup, Lamba, Mustafa ve Burhan, Orhan (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 8, ss. 21-37.

Babüroğlu, Oğuz ve Hatiboğlu, Nevra (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**. İstanbul: Türk Sanayici İşadamları Derneği Yayınları.

Batalli, Mirlinda (2015). Role of Ombudsman Institution Over the Administration. **Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences**, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 232-241.

Coşkun, Burak ve Günaydın, Hamza (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekamülü. **Ombudsman Akademik**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 9-60.

Diamandouros, P. Nikiforos (2006). The ombudsman institution and the quality of democracy, Lecture by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, at the Centre for the Study of Political Change, University of Siena, Siena, Italy, 17 October 2006.

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/348> (12.10.2020).

Diaw, Mariteuw Chimere (2007). The Ombudsman story: A case study in public oversight, natural justice and State transformation.

https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_State_transformation (17.09.2020).

DPT, 1979, Dördüncü Kalkınma Planı.

http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1979-1983.pdf (12.06.2020).

Efe, Haydar ve Demirci, Murat (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, ss. 49-73.

Eren, Abdurrahman (2011). National Human Rights Institutional Models In Comparative Law And The Case Of Turkey. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 3, ss. 165-198.

Eryılmaz, Bilal (2016). **Kamu Yönetimi**. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Frank, Bernard (1970). The Ombudsman and Human Rights. **Administrative Law Review**, Cilt: 22, Sayı: 3, ss. 467-492.

Gişi, Selçuk (2014). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı: 2, ss. 1-42.

Gözübüyük, A. Şeref (2001). **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi.

Güner, Hasan (2014). Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi. **Denetişim**, Sayı: 14, ss. 65-72.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm> (15.07.2020).

Karcı, Şükrü Mert (2015). Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu. **Ombudsman Akademik**, Sayı: 2, ss. 34-58.

KDK, 2017a, Ombudsman Tanıtım Rehberi.

<https://www.ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html> (02.06.2020).

KDK, 2017b: Kadın Hakları ve Ombudsmanlık Çalıştay Raporu

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kadin-haklari-ve-ombudsmanlik-calistay-raporu.pdf> (02.06.2020).

KDK Yıllık Rapor, 2013-2019

<https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/index.html> (12.09.2020).

McMillan, John (2009). The Ombudsman's Role In Human Rights Protection – An Australian Perspective.

https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0025/34369/2-5-November-2009-The-Ombudsmans-role-in-human-rights-protection-an-Australian-perspective.pdf (11.09.2020).

OSCE, 1998. Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States.

<https://www.osce.org/odihhr/16635?download=true> (02.05.2020).

Özer, Mehmet Akif (2015). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 98, ss. 19-41.

Özer, Mehmet Akif ve Iskandarov, Shokhrukh (2016). Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması – Kırgızistan Örneği. **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 8, ss. 324-344.

Pickl, J. Victor (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (Çev. T. Ergun). **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 37-46.

Pinheiro, Paulo Sergio ve Baluarte David Carlos. (2000). The Role of National Human Rights Institutions in State Strategies. Human Development Report 2000 Background Paper.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/paulo_sergio_pinheiro_.pdf (17.09.2020).

Satyanand, Anand (1998). The Ombudsman Concept And Human Rights Protection. **New Zealand Association of Comparative Law - NZACL Yearbook 4**, ss. 19-27.

<https://www.wgtn.ac.nz/law/research/publications/about-nzacl/publications/nzacl-yearbooks/yearbook-4,-1998/Satyanand.pdf> (17.09.2020).

Sözen, Süleyman (2016). Kamu Yönetiminin Denetlenmesi. **Kamu Yönetimi** (Ed. S.Sözen). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Stuhmcke, Anita (2012). The Evolution of The Classical Ombudsman: A View From The Antipodes. **SSRN Electronic Journal**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 83-95

Stuhmcke, Anita (2016). Australian Ombudsmen: A Call To Take Care. **Federal Law Review**, Cilt: 44, Sayı: 3, ss. 531-556.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2012: B.02.0.KKG.0.10/101-258/2226

<https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf> (02.06.2020).

T. C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı.

<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (02.06.2020).

Tortop, Nuri (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss. 2-11.

Vangansuren, Ulziibayar (2002). The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries.

https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf (07.06.2020).

URL1: Türk Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi.

<https://islamansiklopedisi.org.tr/kadilkudat> (02.05.2020).

URL2: Türk Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi.

<https://islamansiklopedisi.org.tr/hisbe> (02.05.2020).

URL3: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 119'uncu Birleşim 13 Haziran 2012 Çarşamba.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c023/tbmm24023119.pdf> (18.08.2020).

URL4: Aile İçi ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Yönelik Alınan Tedbirler Sonuç Vermeye Başladı

<https://www.icisleri.gov.tr/aile-ici-ve-kadina-yonelik-siddetin-onlenmesi-ne-yonelik-alinan-tedbirler-sonuc-vermeye-basladi> (10.09.2020).

URL5: Türkiye Kadın Dernekleri Federasyonu.

<https://tkdf.org.tr/> (07.09.2020).

URL6: Kamu Denetçileri, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Alt Komisyonunda Sunum Yaptı.

<https://www.ombudsman.gov.tr/karma-rapor-sunumu.html> (12.08.2020).

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU FAALİYETLERİNİN YILLIK RAPORLAR ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of Ombudsman Institution's Activities Over Annual Reports

Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ* - Öğr. Gör. Betül AKYILDIZ**

Geliş Tarihi: 6 Temmuz 2020 Yayına Kabul Tarihi: 10 Aralık 2020

Öz

Ombudsmanlık kurumunun temel amacı kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi ve vatandaşların bu idareler karşısında haklarının korunmasıdır. Halkın şikayetlerini dinleyen ve bu şikayetleri inceleyip yönetimin aksayan yönlerini ortaya koyan kurum, bu sonuçları hem muhatap idare ile hem Parlamento ile hem de kamuoyu ile paylaşmaktadır. Haksız eylem ve işlemlere karşı vatandaş savunmak için oluşturulan kurum, tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile insan haklarını geliştirmeye ve hak arama kültürünü yerleştirmeye hizmet etmektedir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemekle görevlendirilmiştir. Bu bağlamda, çalışmada Kurumun yıllar bazında faaliyetlerine ve bu faaliyet alanlarını nasıl geliştirdiğine değinilmiştir. Kuruma yapılan başvuruların nitelikleri ve Kurumun kısa sürede aldığı yol analiz edilmeye çalışılmıştır. İyi yönetim ilkeleri ile beraber hedeflenen daha etkin ve verimli denetimin, Türk kamu yönetimi sistemini daha demokratik ve insan haklarına saygılı hale getireceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Denetim, Yıllık Raporlar

Abstract

The main purpose of the Ombudsman Institution is to supervise public institutions and organizations and to protect the rights of citizens against these administrations. The Institution receives the complaints of the public and after examining, reveals the failing aspects of the administration and shares the results with the addressee administration, the parliament and the public. The Institution, which was created to defend the citizen against unfair actions and procedures, protecting its impartiality and independence, serves to develop human rights and to establish a culture of rights seeking. Ombudsman Institution in Turkey is in charge of auditing all actions, procedures, attitudes and behaviors of the administration in terms of compliance with law and equity within the understanding of justice based on human rights. In this context, the activities of the Institution on the basis of years and how it improved these fields of activity are mentioned in this study. The quality and the eligibility of the applications made to the Institution and the progress the Institution gained in short time are included in the analysis. It is believed that more effective and efficient auditing targeted with good management principles will make the Turkish public administration system more democratic and respectful of human rights.

Keywords: The Ombudsman Institution, Audit, Annual Reports

* Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ısevinc@erbakan.edu.tr
ORCID: 0000-0002-4229-8760

** Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Almus Meslek Yüksekokulu, betul.akyildiz@gop.edu.tr
ORCID: 0000-0002-3736-7637

GİRİŞ

Değişen dünya düzeni kamu yönetimlerini yeni anlayışlar bağlamında yönetsel yapıları üzerinden dönüştürmektedir. Klasik yönetim anlayışları her konuda olduğu gibi denetim konusunda da işlerliğini kaybettikçe devletler sistemlerine yeni denetim mekanizmaları eklemeye başlamıştır. Bu bağlamda idarenin hizmet sunumu sırasında vatandaşın herhangi bir hakkını ihlal etmesi ya da hukuka aykırı davrandığı iş ve işlemlerin vatandaş lehine çözülmesini sağlamak üzere bağımsız bir denetim kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumu ortaya çıkmıştır. Devlet ile vatandaş arasındaki sorunları yargı organlarına taşımadan uzlaşma yoluyla çözüme temel anlayışı ile hareket eden Kurum her ülkenin kendi özellikleri bağlamında işlerlik kazanmıştır. Halkın hakkını araması ve kamu hizmet sunumunun iyileşmesi bakımından büyük önem taşıyan Kurum aynı zamanda kamu yönetiminin denetiminde de hızlı ve etkin çözüm yolu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada, dünya genelinde ombudsmanlık olarak adlandırılan ve Türkiye'deki adı Kamu Denetçiliği Kurumu olan, halkla kamu kurumları arasında adeta bir köprü niteliğindeki denetim mekanizmasının ne olduğu ve ülkemizdeki işlerliği yıllık faaliyet raporları üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle denetim kavramının kısa bir tanımı yapılmış, sonrasında ise Ombudsmanlık kavramı açıklanmıştır. Ombudsmanın temel özellikleri ve sağladığı yararları yer verildikten sonra kısaca tarihsel gelişimine göz atılmıştır. Ombudsmanlığın Türk kamu yönetimine hangi çalışmalar sonucunda girdiğine, kurumsal yapısına, kurumun görev alanlarına ve görev alanı dışında kalan konulara, kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin görevlerine ve seçilme şartlarına değinilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013- 2019 yılları arasında yayınladığı yıllık raporlar, istatistiksel veriler üzerinden sırasıyla incelenmiştir. Daha sonra Kurum tarafından oluşturulan kamuda iyi yönetim ilkelerine yer verilmiş ve bu ilkelerin kamu hizmetlerinin denetiminde uygulanabilirliği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1. OMBUDSMANLIK KAVRAMI

Denetim kavramı yönetimin olduğu tüm kurumlarda kamu ya da özel ayrımı olmaksızın var olmaktadır. Ancak denetimin hangi sektörde yapıldığı amacına ve kapsamına göre farklılık göstermektedir. Kamu kurumlarında yapı ve içerik bakımından zamanla yozlaşmaya yol açan uygulamalara gidilebildiği görülmektedir. Kamu görevlisinin devletin tanıdığı yetki ve kaynakları kendisi ya da yakınları adına çıkar sağlamak için kullanması yolsuzluk olarak adlandırılmaktadır. Kamu görevlilerine, görevlerini yerine getirmeleri için idare tarafından sağlanmış olan yetkiler ve kaynaklar kamunun denetimine tabidir. Yönetimin temel fonksiyonlarından olan denetim fonksiyonu kamu güvenini sağlamak için kontrol yetkisinin kullanılması temel prensibi-ne dayanmaktadır. Bu bağlamda denetim; kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamak için kullanılan, yetki ve kaynakların kendilerinden beklendiği şekilde kullanılıp kullanılmadıklarını değerlendirme amacındaki bir mekanizma olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2015: 374- 376).

Denetim, işlerin önceden belirlenen planlara, emirlere ve ilkelere uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğini kontrol etmektedir. Bu denetim sayesinde hatalar ortaya çıkabilmekte ve bu hataların düzeltilmesi ve bir daha tekrar edilmesi engellenmeye çalışılmaktadır. Denetim, uygulama alanı olarak geniş bir alana sahiptir. Bir kurumda yapılan planlardan çalışanlara kadar her şey denetlenebilmektedir (Aktaran: Köseoğlu, 2019: 497). Özellikle kamu yönetimi alanında denetim özel bir öneme sahiptir. Tüm ülkenin hissedarı olduğu kamusal kaynakların nereye ve nasıl harcandığı toplum tarafından üzerine düşülmesi gereken konuların başında gelmektedir.

Denetim mekanizmasının başarı sağlayabilmesi ise içerisinde bazı unsurları barındırmasına bağlıdır. Denetimi yerine getirecek mekanizmaların tarafsız ve özerk yapılı olması ve denetimde, önceden belirlenen amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığının hizmet standartları üzerinden değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Denetimin sonuçları açık şekilde kamuoyuna duyurulmalı, denetim yapan ve yapılan açısından topluma güven verilmeli, herhangi bir kayırmacılık yapılmadığını göstermek için şeffaf açıklamalar olmalıdır. Denetimin sonucu,

etkinliğin belirlenmesinde temel kıstastır. Nihayetinde yapılan denetim sonucunda ortaya bir hukuka aykırılık ya da yolsuzluk çıkmış ise, uygulanacak yaptırımın bu hukuka aykırılıktan sağlanmış olan menfaatten fazla olması gerekliliği söz konusudur (Eryılmaz, 2015: 377).

Denetim anlayışı da değişen ve gelişen dünya düzenine uyum sağlamış ve son yıllarda değişmiştir. Geleneksel denetim anlayışı olarak anılan girdi odaklı, süreçlere önem veren, cezalandırmayı temel alan yaklaşım, yerini çıktı odaklı, sonuçlara önem veren, ödüllendirmeye ve yol göstermeye özen gösteren bir anlayışa bırakmıştır. Bu yeni anlayışla birlikte her zaman yapılan hukuksal ve mali denetimin yanına performans denetimi de eklenmiştir. Buna bağlı olarak kamu kurum ve kuruluşları, yönetim sistemlerini performans odaklı hale getirme çalışmalarına ağırlık vermeye başlamışlardır. Son yıllarda kamu yönetiminin denetlenmesi konusunda vatandaşlarda farkındalık artmış, yeni bilgi iletişim teknolojileri sayesinde halk kamu kurumlarının şeffaflığını daha kolay sorgular hale gelmiştir. Bu durum ise toplumun kamu kurumları üzerindeki etkisini artırmıştır. Mevcut gelişmeler, kamu kurumları karşısında vatandaşların haklarının korunmasına daha fazla hizmet eder hale gelmiştir. Bilgi edinme hakkı ve yönetimde açıklık, tüketici haklarının korunması ve arabuluculuk alanlarında yaşanan gelişmeler halka yeni hak arama yolları sağlamıştır. Yeni hak arama yolları vatandaşların haklarını daha çok korumaya ve kamu yönetiminin daha geniş kapsamlı denetimine olanak vermiştir. Günümüzde denetim araçlarının sayıca artması ve yeni şikâyet yollarının oluşturulması kamu kurumlarının ve görevlilerinin yetki ve kaynak kullanımı konusunda hesap verme sorumluluğunu artırdığı görülmektedir. Bu hesap verme sorumluluğu geleneksel denetim yöntemlerinin (siyasal denetim, yargısal denetim, yönetsel denetim vb.) yanı sıra yeni denetim yolları (performans denetimi, ombudsmanlık kurumu, etik denetimi vb.) ile vatandaş lehine güçlendirilmiştir. Bu yeni denetim mekanizmaları vatandaşların yargıya başvurmadan kamu kurumlarıyla aralarında olan uyuşmazlıkları dostane şekilde çözüme ulaştırmalarını sağlarken aynı zamanda mahkemelerin yükünü hafifletmeye de çalışmaktadır (Köseoğlu, 2019: 498-499). Vatandaş ve devlet arasındaki dava sayısı bu yollarla azaltılmaya ve mahkemeye taşınmadan çözülmeye çalışılmaktadır.

Kamu yönetiminin denetlenmesinde ve vatandaşların haklarının korunmasında görece yeni mekanizmaların başında Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) gelmektedir. Köken olarak vekil, temsilci anlamına gelen ‘ombud’ ve kişi anlamına gelen ‘man’ sözcüklerinin birleşmesi ile oluşan İsveççe ‘Ombudsman’ kelimesi, halkın temsilcisi, yönetim ile halk arasında arabuluculuk görevini üstlenen kişi olarak tanımlanmaktadır (Ünal ve İnaç, 2007: 46). Çok eskiye dayanmakla birlikte halkın şikayetlerini dinleyerek kamu kurumu ya da kamu görevlisi ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığı çözmekle görevli hakem niteliği taşıyan kişiler ombudsman adıyla anılmaktaydı (Tayşi, 1997: 109).

Ombudsmanlık, parlamento tarafından oluşturulan ve vatandaşların haklarının korunması için yetki verilmiş kimse anlamını taşımaktadır. Günümüzde birçok ülkede uygulanan ombudsmanlık, anlam bakımından farklılıklar göstermektedir. İspanya’da ‘halkın savunucusu’, Fransa’da ‘cumhuriyet arabulucusu’, İngiltere’de ‘yönetim için halk komiseri’, Kanada’da ‘yurttaş koruyucusu’, Avusturya’da ‘halk avukatı’, İtalya’da ‘sivil haklar savunucusu’ vb. adlarla anılırken Türkiye’de genellikle ‘kamu denetçisi’ ismiyle anılmaktadır (Okur, 2011: 77). Ülkeler bazında adlandırılmasında farklılıklar olsa da bu kurumların ortak amacı, vatandaşları olabilecek herhangi bir uyuşmazlıkta kamu kurumları karşısında savunmak ve haklarını aramalarına olanak sağlamaktır.

Her ülkenin gereksinimlerine ve hukuksal, siyasal ve kültürel farklılıklarına göre oluşturduğu ombudsmanlık kurumunun üzerinde uzlaşıya varılmış tek bir tanımının yapılması pek olası görünmemektedir. Bu tanımlama belirsizliğine karşın bağımsız ve tarafsız olarak idareyi denetleyen ve bağlayıcı olmayan tavsiye kararları vermek kurumun temel nitelikleri arasındadır. Kurumun temel amacı idarelerle vatandaşlar arasındaki hukuka aykırılıkları saptamak ve o idarelere aykırılıkları bildirmektir. Ortaya çıkarılan bu haksızlığın idare tarafından giderilmemesi durumlarında ise durum parlamentoya iletilmekte ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Aslan, 2019: 6).

Kurumun özelliklerini ve işleyişini kavramak adına literatürde yer alan bazı ombudsman tanımlamalarına yer vermenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute) tarafından yapılan tanımına göre ombudsmanlık (<https://www.theioi.org/the-i-o-i>); vatandaşları idarelerce yapılan haksızlıkla-

ra, adaletsizliğe ve kötü yönetime karşı korumak için oluşturulmuş kamu yönetiminin hesap verebilirliğini geliştirme ve kamu yönetimini iyileştirme amacındaki kurumlardır. 1974 yılında Uluslararası Barolar Birliği tarafından yapılan ombudsmanlık tanımı ise (Efe ve Demirci, 2013: 51); anayasa ve yasalara uygun şekilde kurulan, parlamentoya karşı sorumluluğu olan, kamu görevlilerinin işleri başında bulunurken vatandaşlara uyguladıkları haksız eylem ve fiiller hakkında şikayetleri alan, bu şikayetler ışığında soruşturma yapan, varsa yanlışlıkları bulup muhatap kamu kurumlarına tavsiye şeklinde çözümler bildiren, bu sorunları raporlama yetkisine sahip bağımsız dairelerdir.

Ombudsman; tarafsız ve bağımsız olarak idarenin almış olduğu kararları denetleyen, aldığı kararlar bağlayıcı olmayan bir kamu kurumudur. Temel olarak kendisine yapılan şikayetleri ya da tespit edilen olumsuzlukları gidermek için gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin hukuka aykırılığını ve yerindeliğini kontrol eden bu kurum, yaptığı incelemeler sonucunda bir haksızlık saptar ise bunu o idareye bildirmekte ve düzeltilmesini istemektedir. Ombudsmanlık, aynı zamanda temel çalışma prensibi vatandaşlara karşı kötü davranışları iyileştirmek ve uyuşmazlıklarda vatandaşın hakkını savunmak olan tavsiye niteliğinde kararlar alan bağımsız devlet kurumudur. Kısaca, hem idarelerin iş ve eylemlerini denetleme yetkisi bulunan hem de bağlayıcı karar alamayan bir kurum olan ombudsmanlık kurumunun, vatandaşlara yönelik zararların ortadan kaldırılması ve haksız fiillerin tanzim edilmesi temel amacıyla çalıştığı ifade edilmektedir (Erhürman, 1998: 87-89).

Bir diğer tanıma göre ombudsmanlık, halkın idareye yönelik şikayetlerini inceleyen, yönetimdeki eksiklikleri ortaya çıkaran, vardığı sonuçları önce idareye çözüm önerileriyle birlikte sunan daha sonra ise parlamentoya ve kamuoyuna bildiren bağımsız bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsman, vatandaşı idareye karşı koruyan bir yargıç görevi yaparken, araştırmaları esnasında kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili birimlerine rahatça ulaşabilmekte, araştırma kapsamında gerekli olan belgeleri alabilmekte ve kamu görevlilerini sorgulayabilmektedir (Eryılmaz, 2015: 388- 390). Ombudsman genel olarak, idarenin işleyişi konusunda vatandaşların yakınmalarını kabul ederek harekete geçen, incelemeleri sonucunda vardığı sonuçları idarelere düzeltici tavsiyeler şeklinde bildiren ve

oluşturduğu raporlarla parlamentonun yanı sıra kamuoyunu da bilgilendiren kurum olarak tanımlanmaktadır (Sezen, 2001: 72).

Ombudsmanlık, idare tarafından haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşların başvurabileceği bir denetim kurumudur. Vatandaşların şikayetleri doğrultusunda bir adaletsizliğin ya da keyfilik olup olmadığını inceleyen kurum, gerekli araştırmaları yaptıktan sonra sonuçlarını şikayetçi vatandaşla ve idare ile paylaşmaktadır. Bu bağlamda ombudsmanın varlığının idarenin haksızlıklardan çekinmesi ve vatandaşların bir haksızlığa uğradıklarında kendilerini dinleyecek ve hatta haklarını arayacak bir mekanizmanın olduğu düşüncesi ile kamu yönetimine olan güveni artırıcı bir etkisi de olduğu ifade edilmektedir (Gişi, 2017: 7).

Ombudsmanlık, vatandaşa hizmet sunan kamu idarelerinin vatandaşlara doğru, aktif ve saygılı hareket ettiği teminatını veren bir kurumdur. Kamu yönetimine göre ise yanlış ya da eksik çalışmaları onarıcı, bunların tekrarlanmaması için önlem alıcı ve çalışmaların doğrularını güçlendirici bir etmendir. Bu bağlamda ombudsmanlık, vatandaşla kamu idareleri arasında gerekli korumayı garanti eden ek bir mekanizma olarak ifade edilmektedir (Pickl, 1986: 37). Ombudsmanın genel olarak kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda reform önerileri sunması da üzerinde durulması gereken bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yetkisi denetim üzerinden tanınmış, bağımsız ve tarafsız olan bu atanmış ya da seçilmiş kişiler; vatandaş ve idare arasındaki sorunların yargıya taşınmadan dostane şekilde çözüme kavuşturulmasında büyük önem taşımaktadır (Fendoğlu, 2016: 16).

Adlandırılmasındaki ve tanımlanmasındaki tüm farklılıklara karşın ombudsmanlık sisteminin bir takım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu ortak özellikler dört temel başlık şeklinde özetlenebilmektedir. İlki; ombudsmanın devlet erkinden bağımsız bir statüsünün bulunmasıdır. İkincisi ise; ombudsmana gelen şikayetlerin vatandaşlar tarafından şahsen yapılmasıdır. Üçüncü özellik; ombudsmanın, gelen şikayetleri hukuka aykırılık ve kötü yönetim bakımından incelemesi ve varılan sonuca göre idarelere tavsiye niteliğinde çözüm önerileri sunmasıdır. Sonuncusu ise; ombudsmanda ortaya çıkan haksızlığa karşı yaptırım gücünün bulunmamasıdır (Kestane, 2006: 133- 134). Bu bağlamda ombudsmanın temel özellikleri başlığı altında kısa ve öz bir gruplandırma yapılacak

olursa aşağıdaki maddeleri sıralamanın yeterli olacağı ifade edilmektedir (Demirkılınç, 2019: 11):

- *Bağımsızlık ve tarafsızlık,*
- *Kolay ulaşılabilirlik,*
- *Geniş inceleme ve araştırma yetkisi,*
- *Kararlarının bağlayıcı olmamasıdır.*

Demokratik hukuk devleti yapısını desteklemek için vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasını garanti altına almak adına geliştirilen ombudsmanlık kurumunun her ülke için sağladığı çeşitli yararları bulunmaktadır. Bu yararlar ülkeler için belirli oranda farklılık gösterse de özü itibarıyla şu şekilde sıralanabilmektedir (Aydın, 2018: 57-60):

- *Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olmak,*
- *İdarenin işleyişinin iyileşmesine yardımcı olmak,*
- *İdare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne yardımcı olmak,*
- *Yargı erkinin yükünün azalmasına yardımcı olmak,*
- *Katılımcı demokrasinin uygulanmasına yardımcı olmak.*

Ombudsmanlık kurumu, ülkeden ülkeye yapısal ve kültürel özelliklere bağlı olarak gereksinimlere göre farklı şekillerde gelişim göstermektedir. Dünya genelinde ulusal, bölgesel ya da yerel olmak üzere çeşitli şekillerde oluşturulan ombudsmanlık kurumları oluşum amaçları doğrultusunda hizmet vermektedir. Belirli bir bölgede yerel yönetimlerin sınırları içerisinde ulusal ombudsmanın görevlerini yerine getiren ve yerel yönetim meclislerince seçilmiş yerel ombudsmanlar, yerel demokrasinin gelişmesi ve vatandaşlara daha etkin bir denetim olanağı sağlaması bakımından önemli görülmektedir. Vatandaşa en yakın hizmet birimleri üzerinden alınacak başvuruların daha hızlı ve etkin şekilde sonuçlandırılacağı temel varsayımına dayanan yerel ombudsmanlık, yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Vatandaşların temel haklarını korumak ve idarelerin haksız işlemlerine karşı vatandaşların mağdu-

riyetlerini gidermek amacıyla çalışan ombudsmanlığın ulusal anlamda ülkenin her bir köşesine eşit bir şekilde ulaşması ya da farklı bölgelerde yaşayan vatandaşların ulusal ombudsmana aynı düzeyde erişebilmesi bir dezavantaj sayıldığına yerel ombudsmanlık, kurumun temel prensibini ülke geneline yayma konusunda değerlendirilebilir bir husus olarak görülmektedir (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018).

Ombudsmanlığın dünyada gösterdiği gelişim serüveni, üzerinde durulması gereken bir başka önemli nokta olarak ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlığın yasal bir mekanizma olarak işlerlik kazandığı ilk ülke İsveç'tir. Kökenleri 18.yüzyıla kadar dayanan kurum 1809 yılında anayasal bir denetleme kurumu olarak İsveç'te yaşama geçtikten sonra yirminci yüzyıldan itibaren dünyada hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. 1920 yılında Finlandiya, 1952 yılında Norveç, 1955 yılında Danimarka, 1959 yılında Almanya, 1967 yılında İngiltere, 1973 yılında Fransa, 1976 yılında Portekiz ve Avusturya, 1981 yılında Hollanda ve İspanya, Avrupa'da ombudsmanlık kurumunu yönetim sistemlerine dahil eden ülkelerdir. Yeni Zelanda (1962), Tanzanya (1966), İsrail (1971), Avusturya (1972), Kanada (1973) ve Jamaika (1978) Avrupa'nın dışında Ombudsmanlığı benimseyen bazı ülkelerdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise; New Jersey (1974), New York (1979) ve Florida'da (1980) Ombudsmanlık sistemi kabul edilmiştir (Pickl, 1986: 41). Dalgalar halinde yaşanan bu yayılmanın son dalgası olarak 1994 yılında Romanya'da ve 1997 yılında Rusya Federasyonu'nda, daha sonra Taylan, Güney Kore, Japonya ve Hindistan gibi ülkelerde; Latin Amerika'da Arjantin ve Guatemala'da Ombudsmanlık sistemi benimsenmiştir. Ombudsmanlık 1995 yılında Afrika'da Botswana'da bir denetim mekanizması olarak kurulmuştur (Demirkılıç, 2019: 9).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ülkemizde denetimin yeni bir mekanizması olarak ombudsmanlık kurumunun oluşturulma çabaları 1970'li yıllara dayanmaktadır. Öncelikle akademik çalışmalarda yerini alan ombudsmanlık daha sonra ulusal plan ve programlarda da yer almaya başlamıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 32). Bu sürece kısaca yer vermek tarihsel süreç içerisinde Türk kamu

yönetimi sisteminde nasıl yer aldığını anlayabilmek açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ilk kez yasal çalışma olarak 1982 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından Gerekçeli Anayasa Önerisi ile gündeme getirilmiş, kurumun işleyiş ve yapısı düzenlenmiştir (SBF, 1982: 137'den Aktaran Sevinç, 2015: 109). 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA) ile denetim sisteminin eksikleri ele alınmış ve bir kamu denetçisinin sorunları çözebileceğinin altı çizilmiştir. Devam eden süreçte Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) kamu hizmetlerinin etkinliğini artırıcı bir mekanizma olarak bağımsız bir denetim sistemine duyulan gereksinim belirtilmiştir. Daha sonra Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) sağlam bir alt yapı çalışması sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması öngörülmüştür. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) ise kamu denetçiliği tarihçesi, görevleri ve yetki alanları bağlamında derinlemesine incelenmiştir (Sevinç, 2015: 110). Devam eden süreçte Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ve Onbirinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) birebir kuruma yönelik uygulamalar yer almamış olsa da 'İyi Yönetişim' başlığı altındaki birçok maddede Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bizzat var oluş amaçlarının altı çizilmiştir. Örneğin farklı demokratik katılım yollarının geliştirilmesi ile vatandaşın idare üzerindeki denetiminin artırılması ve vatandaşların şikayetlerini karar alıcılara iletebilmesi için kurulan aracı yeni mekanizmalar derken kurumun varlığına atıfta bulunulmuştur (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 2019: 193-195). 13 Ekim 2006 tarihinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmesiyle ilk defa yasal bir dayanağa kavuşan çabalar, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı nedeniyle kurumun yasal bir nitelik kazanması için 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğini beklemek zorunda kalmıştır. 1982 Anayasası'nın 74. maddesine eklenen 'kamu denetçisine başvurma hakkı' düzenlemesiyle 14 Haziran 2012 tarihinde 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiş ve 2013 yılı itibariyle başvurular alınmaya başlanmıştır (Köseoğlu, 2019: 504). Sonuç olarak Türk siyasal yaşamındaki durumlar nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk yönetim sistemine dahil olmasının bir hayli geciktiği de belirtilmesi gereken bir husus olarak ifade edilebilir.

Ombudsmanlık kurumunun görev alanı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesi ile ayrıntılı şekilde tanımlanmıştır: 'Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.' Aynı maddede kurumun görevi dışında kalan işlemler ise a) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, b) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, c) Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri olarak belirlenmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m. 5).

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, vatandaş şikâyetleri üzerine harekete geçen, bağımsız denetleme mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumu; Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Başdenetçilik, bir Kamu başdenetçisi ve beş kamu denetçisinden oluşurken diğer bölüm ise Genel Sekreterin ve diğer idari personellerin, uzman ve uzman yardımcılarının idari ve mali işleri yürüttüğü sekretaryaya bölümüdür. Başdenetçi TBMM Genel Kurulu'nca, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinin oluşturduğu Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Her ikisinin de görev süreleri dört yıldır ve bir dönem daha seçilme hakları bulunmaktadır (Köseoğlu, 2019: 504).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 7. maddesinde Başdenetçinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m. 7):

- a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
- c) Yıllık raporu hazırlamak,
- ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- d) Raporları kamuoyuna duyurmak,
- e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek,

f) *Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek,*

g) *Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,*

ğ) *Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak'*

Denetçilerin görevleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a) *Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.*

b) *Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.'*

Bu görevleri yerine getirmekle yükümlü olan Başdenetçi ve denetçiler, görevleri başında tamamen bağımsızdırlar. Aynı zamanda tarafsızlıklarını korumakla da sorumlu olan denetçiler görevleri ile ilgili hiçbir otoriteden ya da kişiden emir almazlar (Köseoğlu, 2019: 504). Kamu denetçileri, görevleri doğrultusunda hareket ederek bir şikayet için inceleme ve araştırmalarını yaptıktan sonra sonuca göre ilgili idareye sorunu çözmeye yönelik tavsiyeler sunmaktadır. Ancak idare bu önerileri kabul edip etmemek konusunda serbesttir. Diğer bir anlatımla alınan kararların daha doğrusu tavsiyelerin bağlayıcılığı ya da yaptırımını bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2015: 392).

Vatandaşların hizmet taleplerindeki değişim ve hizmet sunumunda ortaya çıkan çeşitlilik, hükümet sistemlerini geliştirirken hesap verebilirlik ve denetim odaklı yönetsel reformları da gerekli kılmıştır. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu devlet ve halk ilişkilerini düzenlemede erişilebilirliği, tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'de artan bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı ve e-devlet sistemi ile vatandaşların kamu yönetimini daha etkin şekilde denetler duruma geldikleri ifade edilmektedir (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2019: 142). Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tüm bu denetim mekanizmasının uygulayıcısı olan Başdenetçi ve kamu denetçilerine büyük sorumluluklar düştüğü düşünülmektedir.

Alternatif hak arama yollarından birisi olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nda yer alabilmek için belirli şartlar aranmaktadır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği

Kurumu Kanunu'nda Başdenetçi ve kamu denetçisi seçilebilmek için aranan şartlar 10. maddede açıklanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.10):

a. Türk vatandaşı olmak,

b. Seçimin yapıldığı tarihte baş denetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,

c. Tercihen hukuk, siyasi bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi ya da yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,

ç. Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,

d. Kamu haklarından yasaklı olmamak,

e. Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,

f. 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53'üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ya da kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.'

Kamu Denetçiliği Kurumu hem gerçek kişiler adına hem de tüzel kişiler adına başvuruları kabul etmektedir. Ancak buradaki belirleyici unsur idari başvuru yollarının denenmiş ve tüketilmiş olmasıdır. İdari başvuru yolları kullanılmadan yapılan başvurular istisnai birkaç durum dışında kurum tarafından

kabul görmeyecektir. Kuruma şikâyetler valiliklerden ya da kaymakamlıklardan da iletebilmektedir. Kuruma yapılan başvurular ücretsizdir. Türkçe kullanılarak başvuru yapanın tüm bilgilerinin (adı, soyadı, T.C kimlik numarası, adresi vb.) yer aldığı bir dilekçe ile elden başvuru yapılabileceği gibi elektronik başvuru olanağı da bulunmaktadır. Yapılan şikâyet başvurularının incelenmesi için şikâyetin belirli bir konuyu kapsıyor olması, yargıya taşınmamış olması ve daha önce sonuçlandırılmış bir şikâyet olmaması gerekmekte (Sevinç, 2015: 113) ve başvurular, başvuru tarihinden itibaren altı ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun her yıl sonunda oluşturduğu faaliyet raporu TBMM Genel Kurulu'nda görüşülüp Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır (Köseoğlu, 2019: 505).

Kamu Denetçiliği Kurumu yapılan şikâyet başvurularını çeşitli şekillerde karara bağlamaktadır. Başvuru sonucunda kurum tarafından verilen kararlar; incelenemezlik kararı, gönderme kararı, başvurunun geçersiz sayılması kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı, tavsiye kararı ve kısmen ret kısmen tavsiye kararları şeklindedir. Şikâyetin kanunca belirlenmiş zorunlu durumları barındırmaması durumunda incelenemezlik kararı; idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurularda geri gönderme kararı; başvuru belirtilen yöntemlere uygun yapılmamışsa başvurunun geçersiz sayılması kararı; şikâyetin ya da şikâyetçinin ortadan kalkması (gerçek kişilerde ölüm-vazgeçme, tüzel kişiliklerde kişiliğin son bulması) durumunda karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar; şikâyetin çözülmesi ya da ilgili idare tarafından isteğin gerçekleştirilmesi durumlarında dostane çözüm kararı; incelemeler sonucunda şikâyetin yerinde olması durumunda idareye tavsiye kararı; şikâyette beyan edilen durumların birazının geçerli birazının geçersiz olduğu durumlarda kısmi tavsiye kısmi ret kararı ve son olarak da şikâyete konu olan iddiaların tamamıyla geçersiz olduğu durumlarda ise ret kararı verilebilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>).

3. KURUMSAL FAALİYETLERİN RAPORLAR BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ (2013- 2019)

Türkiye’de 2013 yılı itibariyle şikâyet başvurularını kabul etmeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz yedi yıllık bir hizmet geçmişine sahiptir. Kurum, faaliyetlerini her yıl düzenlemiş olduğu yıllık raporlarla kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bu yıllık raporlarda Kurum’un tanıtımı yapıldığı gibi yapısı ve işlevleri hakkında da bilgiler verilmektedir. Bununla birlikte karara bağlanan şikâyet başvuruları örnekleri Kurum’un hizmet alanının anlaşılması ve tanınırlığının artması için raporlarda yer almaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun başvuruları hangi usul ve yöntemlerle kabul ettiğine, yıllar bazında yapılan istatistiklere, başvuruların nasıl sonuçlandırıldığına, örnek teşkil edecek kararlara ve bu kararlarla muhatap alınan idarelerin tutumlarına bu yıllık raporlar incelendiğinde ulaşılabilmektedir. Zaman geçtikçe yıllık raporlarda hak arama kültürünün yaygınlaştırılması için paydaş ilişkilerine olduğu gibi Kurum’un gelecek yıla dair hedeflerine ve beklentilerine de yer vermeye başlanmıştır. Mevcut yıllık raporların analizi için bu raporlarda yer alan başvuruların sayısına, başvuru yöntemlerinin kullanım oranına, şikâyet konularına, şikâyet edilen idarelere, şikâyetlerin sonuçlandırıldığı kararların oranlarına ve başvuruların yıllar bazında artış oranına bakmanın Kurum’un etkinliğini değerlendirmek açısından verimli olacağı düşünülmektedir.

2013 yılı sonu itibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuru sayısı 7638 adettir. Bu başvuruların önemli bir kısmı (%57) internet sitesi üzerinden e-başvuru yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Geri kalan başvuruların % 28’i posta, % 7.5’i e-posta, % 4.8’i elden ve % 2.8’i ise faks yoluyla gerçekleştirilmiştir. Kurum’a yapılan başvuruların içeriğine bakıldığında ise; % 27 ile kamu personel rejimi, % 15.8 ile eğitim-öğretim-gençlik ve spor, % 11.6 ile çalışma ve sosyal güvenlik konuları listenin başında yer alırken kadın ve çocuk hakları % 0.4, gıda tarım hayvancılık % 0.4 ve ailenin korunması % 0.2 ile listenin sonlarında yer almıştır. Kuruma şikayet edilen idarelerin listesi incelendiğinde % 12.5 ile Milli Eğitim Bakanlığı, % 11.1 ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve % 5.7 ile üniversiteler şeklinde sıralanmaktadır. Kurum’a yapılan 7638 adet başvurunun 6097 adedi aynı yıl içerisinde karara bağlanmıştır. Şikayetlere karşılık

verilen kararlar % 37 ile gönderme kararı, % 35 ile incelenemezlik kararı, % 6 ile başvurunun geçersiz sayılması şeklinde oranlanırken % 0.2 ile kısmen tavsiye kısmen ret kararı listenin sonunda yer almıştır. 2013 yılını kapsayan yıllık raporda aynı zamanda uzlaşma yoluyla çözümlenen şikâyet örneklerine, tavsiye ve ret kararı verilen başvuru örneklerine ve bu bilgiler ışığında yapılan tespitlere ve kamu yönetiminin eksiklikleri ve kurum mevzuatına ilişkin çözüm önerilerine de yer verilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu).

2014 yılında ilk hizmet yılından farklı olarak Kurum, yerel yönetimlere ait başvuruları da kabul etmeye başlamıştır. Yıl içerisinde Kurum'a % 52.8'i e-başvuru, % 31.48'i posta, % 11.79'u elden, % 2.36'sı faks ve % 1.56'sı e-posta ile toplamda 5639 adet başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların konulara göre dağılımında kamu personel rejimi (% 23.92) ve eğitim, öğretim, gençlik ve spor (% 18.73) bir önceki yılda olduğu gibi liste başında yer alırken onları % 7.80 ile ekonomi, maliye, vergi başlıkları takip etmiştir. İdareler bazında şikâyet dağılımında ise yeni kabul edilmesine karşın yerel yönetimler ve yerel yönetimlere ait şirketler en çok şikâyet edilen kurumlar olmuştur. 2013 yılında karara bağlanmadığı için devreden 1528 başvuru ile birlikte 2014 yılındaki toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun 6348 adedi yıl içerisinde karara bağlanırken (% 36.59 gönderme kararı, % 33.82 incelenemezlik kararı, % 12.70 karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, % 10.13 birleştirme kararı, % 2.36 ret kararı, % 1.47 tavsiye kararı, % 1.26 başvurunun geçersiz sayılması, % 1.26 mahalli idarelere ilişkin başvurular, % 0.41 kısmen tavsiye kısmen ret kararı) 819 adet başvuru incelenmek üzere 2015 yılına devredilmiştir. 2013 yılından farklı olarak 2014 yılında başvurular tematik başlıklar (insan hakları, çocuk hakları, kadın hakları vb.) altında değerlendirilmeye başlanmıştır. Ayrıca 2014 yıllık raporunda şikâyet edilen idarelerin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu kararlara karşı yaklaşımlarına, inceleme-araştırma süreçlerine, tavsiye kararlarına ve kurumla işbirliği yapılma örneklerine de yer verilmiştir. İlk hizmet yılı raporunda yer almayan bir diğer husus Kurum'un ülkemize kattığı katma değere yer verilmiştir. Daha açık bir ifade ile Kurum'un sahip olduğu yetkiler bağlamında insan haklarının korunması ve geliştirilmesindeki yeri ve önemi belirtilmiştir. Devamında ise Kurum'un tespit ve tavsiye ettiği mevzuat değişiklikleri bazında insan hakları kültürünün geliştirilmesi için Dünyadaki örneklerden yola çıkılarak öneriler sıralanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu).

2015 yılında kuruma yapılan başvuru sayısı % 7.38 oranında artarak 6055 adet olmuştur. Bu artışın nedeni kuruma yönelik farkındalığın artırılması çalışmalarını olarak görülmektedir. Başvuruların % 58.05'i e-başvuru, % 29.33'ü posta, % 9.48 elden ve % 1.55'i faks yoluyla yapılmıştır. Şikâyete konu olan alanlar 2014 yılı ile benzerlik gösterirken en çok şikâyet edilen idareler listesinde Devlet Personel Başkanlığı % 11.31 ile başı çekerken yerel yönetimler ise % 8.36 ile onu takip etmektedir. 2014 yılından devreden 819 adet başvuru ile birlikte 2015 yılında toplam 6874 adet şikâyet başvurusu incelenmek üzere işleme alınmış ve 5897 adedi Kurum tarafından karara bağlanırken 977 adet başvuru 2016 yılında incelenmeye devam edilmek üzere bir sonraki döneme devredilmiştir. Kurum, başvuruların % 37.39'una gönderme kararı, % 29.83'üne incelenemezlik kararı, % 17.38'ine birleştirme kararı, % 11.45'ine karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, % 1.85'ine ret kararı, % 0.95'ine tavsiye kararı, % 0.71'ine başvurunun geçersiz sayılması kararı, % 0.44'üne ise kısmen tavsiye kısmen ret kararı vermiştir. 2014 yılında olduğu gibi başvurular tematik başlıklar halinde değerlendirilmiştir. Kurumun uzlaşılı yolu ile çözdüğü dosya sayısının 2013 yılında 47, 2014 yılında 46 iken 2015 yılında 161'e yükseldiği belirtilmiştir. Ayrıca devamında çeşitli alanlardaki şikâyet örneklerine de yer verilmiştir. 2015 yıllık raporunda kurum tarafından verilen tavsiye niteliğindeki kararlara uymak konusunda idarelerin serbest olduğunun ve verilen bu tavsiye kararlarının takibini sağlamak için TBMM bünyesinde kurumla işbirliği yapacak bir mekanizmaya olan gereksinimin altı çizilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yıllık Raporu).

2016 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na 5519 adet başvuru yapılmıştır. Başvuruların yapılışı % 65.79'u e-başvuru, % 20.24'ü posta, % 10.60'ı elden, % 1.94'ü e-posta, % 1.43'ü ise faks şeklindedir. Kuruma yapılan başvurulardan önceki yıllarda da olduğu gibi ilk sırayı % 31.87 ile kamu personel rejimine yönelik şikâyetler alırken bunu % 12.12 ile eğitim, öğretim, gençlik ve spor, % 10.07 ile çalışma ve sosyal güvenlik takip etmektedir. 2016 yılı içerisinde 2015 yılından farklı olarak şikâyet edilen kurumların başında yerel yönetimler gelmiş, Devlet Personel Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı da onu izlemiştir. Devreden 977 adet başvuru ile birlikte 6496 adet başvuru değerlendirilmiştir. Kurum, bu başvuruların 4819'un % 41'ine gönderme kararı, % 35.75'ini incelenemezlik kararı, % 8.88'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar,

% 7.35'ini birleştirme kararı, % 3.96'sını ret kararı, % 1.29'unu tavsiye kararı, % 1.10'unu geçersiz sayılması kararı, % 0.66'sını da kısmen tavsiye kısmen ret kararı şeklinde karara bağlamıştır. Kurum, 1677 adet başvuruyu ise 2017 yılına devretmiştir. Raporda kamu yönetiminde hakkaniyet anlayışının yerleşmesinde kurumun ülkeye katma değer sağladığından da bahsedilmiştir. Uzlaşma ile çözüme ulaşılan dosya sayısı bir önceki yıla göre azalarak 80 adet olmuştur ancak burada 2016 yılı içerisinde yaşanan OHAL uygulamaları nedeniyle birçok başvuru yapılmasının da etkisi bulunmaktadır. Raporda yıl içerisinde incelenen şikâyet örnekleri sunulmuş ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının idareler tarafından uygulanma oranının 2013 yılında yaklaşık %20'lerde iken 2016 yılında %42'lere yükselmesi, Kurum'un verdiği kararların etkinliğinin arttığı yönünde değerlendirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Raporu).

Etkin Farkındalık Yılı olarak ilan edilen 2017 yılında Kurum'a yapılan başvurular 2016 yılına göre % 210 artarak 17131 adet olmuştur. Şikâyet başvurularının % 77.71'i e-başvuru, % 12.79'u posta, % 7.37'si elden, % 1.35'i e-posta ve % 0.78'i faks şeklindedir. 2016 yılından farklı olarak eğitim, öğretim, gençlik ve spor bağlamında Mili Eğitim Bakanlığı hakkında çok fazla (2665) şikâyet başvurusunun olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise Lisans Yerleştirme Sınavı, Yükseköğretime Geçiş Sınavı, Açık Öğretim Fakültesi, Uzaktan Öğretim vb. sınavlarda hak ihlallerinin olduğu konusundaki yaygın kanı olarak düşünülmektedir. 2016 yılından gelen 1676 adet başvuru ile birlikte kurum 2017 yılında toplam 18808 adet başvuruyu işleme almış ve bunların 14746'sı karara bağlanmıştır. Verilen kararların karar türleri arasındaki paylaşımı ise; % 31.39 gönderme kararı, % 29.71 incelenemezlik kararı, % 10.68 dostane çözüm kararı (2017 yılında yapılan değişiklik sonucu yürürlüğe girmiş yeni bir karar türü), % 3.18 karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, % 2.39 ret kararı, % 1.66 tavsiye kararı, % 1.20 kısmen tavsiye kısmen ret kararı, % 0.38 başvurunun geçersiz sayılması şeklinde olmuştur. Kurumun 2017 yılına ait yıllık raporunda hak arama hürriyeti ve güçlendirmesine özel bir önem verildiği belirtilmiş ve adalete kolay erişim ile dostane yöntem çözümlerinin etkinliğinden bahsedilmiştir. Ayrıca bu raporda diğerlerinden farklı olarak paydaş ilişkileri vatandaş, sivil toplum kuruluşları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi şeklinde ayrı başlıklarla sunulmuştur. Yine 2017 yıllık raporunda ilk defa gelecek yıla ait hedefler ve beklentiler ayrıntılı şekilde sıralanmıştır. 2018 yılında özel raporların

hazırlanması, kararların etkin takibi, uluslararası bir ombudsmanlık sempozyumunun düzenlenmesi, sivil toplum kuruluşları ile çalıştaylar, üniversitelerde konferanslar, bölge toplantıları, kurum tanıtımları, kamuda iyi yönetim rehberi hazırlanması, kurumsallaşmanın güçlendirilmesi vb. hedefler belirlenmiştir. Raporunda göze çarpan temel beklenti ise, insan hakları kültürünün yerleşmesi adına Kurum'a resen inceleme hakkının tanınması gerekliliğidir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu).

2018 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2017 yılına oranla % 2.65'lik bir artışla 17585 adet başvuru yapılmıştır. Önceki yıllarda olduğu gibi başvuruların büyük çoğunluğu (% 76.71) e-başvuru yoluyla, % 14.51'i posta ile, % 6.12'si elden, % 2.19'u e-posta ile, % 0.47'si ise faksla yapılmıştır. 2017 yılı ile karşılaştırıldığında en fazla başvuru yapılan ilk altı konunun oranlarındaki küçük değişimlere karşın aynı kaldığı görülmektedir. Bazı alanlardaki başvurular da % 100'ün üstünde artış olmuştur. Bu başlıklar ise çocuk hakları (% 220.82), çalışma ve sosyal güvenlik (% 121.20) ve nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları (% 110.10)'dır. 2018 yılında idareler bazında en fazla başvuru % 10.53'lük oranla yerel yönetimlere yönelik gerçekleşirken, bunu % 10.02 ile Milli Eğitim Bakanlığı, % 9.86 ile üniversite ve fakülteler takip etmiştir. 2018 yılında alınan 17585 adet başvuru ve 2017 yılından devreden 4062 adet başvuru olmak üzere toplam 21647 adet şikayet başvurusu işleme alınmıştır. Bunlar da % 41.85 incelenemezlik kararı, % 30.90 gönderme kararı, % 12.30 dostane çözüm kararı, % 4.35 tavsiye kararı, % 4.25 ret kararı, % 2.78 karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, % 1.73 kısmen tavsiye kısmen ret kararı, % 1.20 başvurunun geçersiz sayılması olarak sonuçlandırılmıştır. Sonuca ulaştırılan dosya sayısı 2018 yılında bir önceki yıla göre % 19.46 oranında artmıştır. Raporunda 6 yılda tavsiye kararlarına uyma oranlarının sırasıyla 2013 yılında % 20, 2014 yılında % 39, 2015 yılında %37, 2016 yılında %42, 2017 yılında %65 ve 2018 yılında ise %70 oranında arttığı ve Kurum'un sorun çözme konusundaki başarısının % 83.88 olduğu belirtilmiştir. 2018 yıllık raporunda da hak arama kültürünün yaygınlaşması hususu üzerinde ayrıca durulmuştur. Ayrıca raporun sonunda hedeflerin ve beklentilerin yanı sıra yapılan faaliyetlerin sonuçları da analiz edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 Yıllık Raporu).

Son olarak 2019 yılında Kurum'a yapılan 20968 adet başvuru ile 2016 yılından beri süregelen başvuru sayısındaki artış % 19.24'lük bir oranla devam etmiştir. Bu raporda öteki raporlardan farklı olarak ilk defa başvuruların yaş grubuna göre dağılımı belirlenmiştir. Buna göre en çok başvuru % 27.05 ile 25-34 yaş grubu tarafından yapılmışken en az başvuru ise % 0.20 ile 85 yaş ve üzerinden gelmiştir. İlk kez yapılan bir başka istatistik de başvuruların % 97.93'ünün gerçek kişi, % 2.07'sinin ise tüzel kişiler tarafından yapılmış olmasıdır. Başvuruların % 74.02'si e-başvuru, % 15.92'si posta, % 8.29'u elden, % 1.38'si e-posta, % 0.39'u faks şeklinde gerçekleşmiştir. En fazla başvuru % 24.66 ile geçmiş dönemlerde de olduğu gibi kamu personel rejimi alanında, % 15.50 ile adalet, milli savunma ve güvenlik alanları ve % 11.28 ile çalışma ve sosyal güvenlik alanında yapılmıştır. 2018 yılında olduğu gibi bu yıl da en fazla şikâyet idare bazında yerel yönetimlere (% 10.86) yönelik olmuştur. 2018 yılından devreden 4032 adet başvuru ile birlikte Kurum'un yıl içerisinde işleme koyduğu toplam başvuru 25000 adettir. Başvuruların 21.170 adedi (% 84.68'i) sonuçlandırılmış, 3.830 adet başvurunun incelenmesine devam edilmektedir. Verilen kararların dağılımı ise % 41.43'ü gönderme kararı, % 35.65'i incelenemezlik kararı, % 8.21'i dostane çözüm kararı, % 4.56'sı ret kararı, % 4.39'u tavsiye kararı, % 2.22'si karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, % 2.09'u kısmen tavsiye kısmen ret kararı, % 0.81'i başvurunun geçersiz sayılması şeklindedir. Sonuçlandırılan dosya sayısı 2018 yılına göre %20,18'lik bir artış göstermiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu). 2019 yıllık raporunun yayınlanan son rapor olması ve iyi yönetim ilkeleri rehberini ayrıca ele alıyor olması; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde etkin ve verimli yönetim bağlamında diğer kamu kurumlarına yol gösterme amacıyla olduğu-nun açık bir göstergesi olarak düşünülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyet gösterdiği 7 yıla ait yıllık raporlar genel olarak değerlendirildiğinde Kurum'un en çok şikâyet aldığı konuların başında kamu personel rejiminin geldiği görülmektedir. Bu durum vatandaşların devlet memuru olarak atanması, nakil işlemleri, görevlendirme ve yer değiştirme, mali ve sosyal yardımlar, izin ve diğer hakların kullanımı, verilen disiplin cezaları, ilerleme ve yükselme ile kadro pozisyonları vb. birçok konuda kamu idareleri tarafından hukuka aykırılık iddiası ile karşılaştıklarının göstergesidir. Yayınlanan son yıllık raporda bu şikâyet örneklerine ve

Kurum'un bu şikâyetler sonucunda verdiği kararlara genişçe yer verilmiştir. Kurum, vatandaşların devlet memurluğu ile elde ettiği hakları savunmak için yapılan başvurular bağlamında ilgili kamu kurumlarında araştırmalar yapıp bilgi toplaması ve çoğunlukla dostane çözüm yoluyla şikâyetçinin mağduriyetini herhangi bir yargı mercii devreye girmeden gidermiştir. Bazı başvurularda ise yine şikâyetçinin haklılığı gözler önüne serilerek kurumlara sorunu çözme konusunda tavsiye kararları iletilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 368-389).

Değinilmesi gerekir ki, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından yaşamsal bir öneme sahip olan kamu personel yönetiminin işlevselliği, sadece çalışanlar bağlamında değil kamu politikaları, mali kaynaklar ve örgütün diğer tüm unsurları ile birlikte değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. 1980'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmeler personel yönetimini de etkisi altına almış ve yeni düzenlemelere gereksinimi artırdığı düşünülmektedir. Bu bağlamda mevcut geleneksel kamu personel modelinin katı, hiyerarşik, yukarıdan aşağıya doğru yapılanma vb. özellikleri bir kenara bırakılarak katılıma, hesap verebilirliğe ve performansa dayalı yeni bir modele işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır (Eroğlu, 2019: 440-441). Ülkemizde, kamu personel sisteminin yerleşik ve köklü bir düzene sahip olmamasının temelinde, kronikleşmiş temel sorunların varlığının büyük etkisi olduğu yönünde genel bir kanı bulunmaktadır. Bu sorun alanlarının personel sisteminin temelini oluşturan prensiplerin diğer bir anlatımla liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin tam anlamıyla işlerlik kazanamamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Mevcut personel sisteminde; kamu görevlilerinin verimsizliği, liyakat ilkesinin erozyona uğraması, sınıflandırma ve statü konusunda yaşanan kargaşa ve adalete olan inancın zedelenmesine bağlı olarak ortaya çıkan yolsuzluklar temel sorun alanları olarak değerlendirilmektedir (Yılmazöz, 2009: 299-300). Türk kamu personel sistemini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, yürürlüğe girdiğinden beri büyük oranda değişime uğramasına karşın hâlâ bünyesinde çelişkiler barındırmakta, amaçlanan personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş tam anlamıyla sağlanamadığından eleştirilerin odağında yer almaktadır. Bu bağlamda yaşanan küresel değişimlerin etkisi ile özellikle 2000'li yıllarla birlikte Devlet Memurları Kanunu'nda büyük değişiklikler yapılmış, yapılan değişiklikler Kanun'un bütünlü-

ğünü bozmuş ve Kanun'un sorunlara çözüm bulma niteliği yerine kamu personel sisteminin önündeki en temel sorun halini almasına yol açmıştır (Yıldız, 2019: 419-420).

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyet başvurularının büyük kısmını oluşturan kamu personel rejiminin iyileştirilmesi ve sorun çıkaran bir unsur olmak yerine sorunları çözen bir nitelik kazanması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda kamu personel sistemi öncelikli olarak zihinsel temelde değişime uğramalı, alanı araştırarak uzman sayısı ve yapılan çalışmaların nitelikleri artırılmalı, kurumsal olarak oluşturulacak olan merkezi bir personel biriminin amaç ve kapsamı açıklığa kavuşturulmalı, insan kaynakları yönetimine geçiş için adımlar atılmalı, ideolojik bakış açısı yerine temel olarak liyakat ile hareket edilmeli, bürokrasi ve siyaset arasındaki denge korunmalı ve yeni yönetim sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uygun olarak insan kaynakları fonksiyonları yeni bir mekanizma ile örgütlenmelidir (Acar, 2019: 141-142). Bu yeni mekanizmayı örgütlemek amacıyla öncelikle mevcut sistemde bulunan ancak işlevselliğini yitirdiği düşünülen kamu personel yönetiminden sorumlu bazı temel kurumlar kapatılmıştır. Kamu personel sisteminin koordinasyonunu sağlayan Devlet Personel Başkanlığı kapatılarak görevlerinin bir kısmı diğer kamu kurumlarına aktarılmış bir kısmı ise açıkta kalmıştır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü de kamu personel sistemini geliştirme ve kamu görevlilerini eğitime vb. özel amaçlarla çalışan bir kurum olmasına karşın yeni sistemle birlikte kapatılan bir diğer kurumdur ve hâlâ görevleri başka bir kuruma nakledilmiş değildir. Kamuda istihdam edilecek olan kamu görevlilerinin kadro tahsisinden sorumlu olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü de kapatılmış; görevleri ise Hazine ve Maliye Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında paylaşılmıştır. Kapatılan bir diğer kurum ise personel sisteminin örgütsel yapısını düzenleyen ve yatırım projelerine kaynak sağlayan Kalkınma Bakanlığı olmuştur. Yapılan bu düzenlemeler kamu personel sisteminin belirli bir zamanda oluşturulmuş kurumsal yapılarının dağıtılmasına, bazı görevlerin birden çok kuruma aktarılmasına bazılarının ise açıkta kalmasına neden olduğu ifade edilmektedir (Albayrak, 2020: 1544). Verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere Türk kamu personel sisteminin yeni hükümet sistemine uyum sağlaması ve kapatılan kurumların ye-

rine oluşturulacak olan yeni kurumların bir an önce işlerlik kazanması yaşamsal önem taşıdığı düşünülmektedir.

Burada, ‘*Türkiye’de Nasıl Bir Kamu Personel Yönetimi*’ sorusuna cevap arayan Sayan’ın (2016) önerilerine yer vermek konunun anlaşılması bakımından yarar sağlayacağı düşünülmektedir. Yazara göre, öncelikle kamu personel sisteminde yapılacak olan düzenlemelerin tümü Kanun Hükmünde Kararnamele şeklinde düzenleme yerine mecliste tartışılan ve onaylanan kanunlarla yapılmalıdır. Alanda daha fazla mevzuat kargaşasının yaşanmaması için toplu sözleşme hükümleri hukuksal olarak yeniden düzenlenmelidir. Kamu personel sisteminin tüm alanlarında liyakat ilkesinin uygulanma güvencesi sağlanmalıdır. Personel sistemi siyasal çıkar kaygısı ile değil gereksinime yönelik ve uzun süreli planlanmalıdır. Memurlar ve taşeron personel arasında kamu hizmet sunumu bakımından ayırım yapılmalı ve taşeron personelin şartları iyileştirilmelidir. Son olarak kaldırılan sicil sistemi yerine performansa dayalı en uygun kariyer sistemi uygulanmaya başlanmalıdır (Sayan, 2016: 689-690).

Görüldüğü üzere mevcut kamu personel sistemindeki sorunlu alanlar dikkate alındığında kamu görevlilerinin kamu görevine girişten itibaren bazı konularda sorun yaşadığı yadsınamaz bir gerçektir. Gerek yapısal gerekse işlevsel sorunların yol açtığı kamu görevlilerinin aleyhine olan hukuka aykırılıkların giderilmesinde yargı dışı bir denetim mekanizması olan Kamu Denetçiliği Kurumu bu bağlamda büyük önem taşımaktadır. 2013 yılından bu yana Kurum’un en çok şikayet başvurusu aldığı konu başlığının kamu personel rejimi olması, kamu çalışanlarının muhatap oldukları idarelere karşı haklarının savunulması bakımından Kurum’a karşı güven taşıdığına ispatı niteliğindedir. Her geçen gün tanınırlığını ve kapsamını genişleten Kamu Denetçiliği Kurumu, yapılan başvurular ışığında konuları kapsamlı şekilde araştırmakta ve bunun yanı sıra ortaya çıkan hukuka aykırılıkların giderilmesi için vatandaşlarla idare arasında etkin bir köprü mekanizması görevi görmektedir. Bu bağlamda başvurular genellikle vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması ve hukuka aykırılığın giderilmesi için dostane çözüm yollarıyla sonuçlandırılmaktadır. Unutulmamalıdır ki, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kararları, tavsiye niteliğinde bağlayıcı olmayan kararlardır. Buna karşın idarelerin bu kararlara uyması Kurum’un ülke genelinde elde ettiği etkinliğin bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

4. İYİ YÖNETİM İLKELERİ VE KAMU HİZMETLERİNİN DENETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Dünyada genel olarak Ombudsmanlık olarak adlandırılan ülkemizde ise Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla oluşturulmuş olan denetim mekanizmasının Türk kamu yönetimine yararlar sağladığı ve muhtemelen gelecekte de başka yararlar sağlayacağı düşünülmektedir. Kurumun sağladığı yararlar; demokratik yönetim yapısına yardımcı olmak, idarenin iyileştirilmesine katkıda bulunmak, kamu kurumları ve halk arasındaki ilişkileri geliştirmek, yasamanın yönetimi gözetmesine yardımcı olmak, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini korumak, kamu yönetiminde yenilikçi hareketlere katkıda bulunmak, hak arama konusunda kamu görevlilerinin ve vatandaşların bilinçlenmesini sağlamak, idare ve vatandaş arasında aktif bir köprü niteliği sağlamak, katılımcı yönetimi desteklemek, mahkemelerin iş yükünü azaltmak vb. şeklinde özetlenebilmektedir. Yöneten ve yönetilen arasındaki uyumsuzlukların azaltılması ve bu uyumsuzluklar esnasında varsa vatandaşların hak ihlallerinin giderilmesi temel prensibi ile çalışan Kurum'un vatandaşların haklarının korunduğu düşüncesi ile yönetime karşı güvenlerinin oluşturulmasına da hizmet edeceği düşünülmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 63-66).

2019 yılı itibariyle çalışma alanlarını ve tanınırlığını oldukça artıran Kamu Denetçiliği Kurumu ülkemizde 1980'li yıllardan beri varlığını sürdüren idari reform sürecine, hizmet kalitesinin yükseltilmesi temel prensibiyle yardımcı olmaya başlamıştır. Kurum, vatandaşların haklarını savunurken, hak ihlaline neden olan idarelerin bu iş ve işlemlerini düzeltmek için onlara tavsiyelerde bulunmaktadır. Diğer bir anlatımla yapılan denetim aslında hem hak arama kültürüne hem de kamu hizmet kalitesinin artırılmasına hizmet edeceği düşünülmektedir. *'İnsanı yaşat ki devlet yaşasın'* ve *'İnsanlara en hayırlı olan insanlara en çok hizmet edendir'* anlayışıyla uygulamalarına yön veren kurum; hukuka uygun, açık, demokratik, şeffaf, hesap verebilen, insan odaklı bir idare anlayışı için yönetimde belirlenen iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Bu bağlamda yapılan çalışmalarla 2019 yılı içerisinde idarelere yol göstermek amacıyla *'Kamuda İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'* oluşturulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 65).

İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, idarelerde önceliğin vatandaş olduğu bir mekanizmanın oluşturulması, kamu hizmet sunumunda hukukun üstünlüğü prensibi ile hareket edilmesi ve hak ihlallerinin engellenmesi ve iyi bir yönetim ahlakının tüm kamu kurumlarında temel amaç haline gelmesi amacıyla hazırlanmıştır. İyi Yönetim İlkeleri 2019 Yıllık Raporu'nda şu şekilde sıralanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 66):

- *Kanunlara uygunluk,*
- *Ayrımcılığın önlenmesi,*
- *Ölçülülük,*
- *Yetkinin kötüye kullanılmaması,*
- *Eşitlik,*
- *Tarafsızlık,*
- *Dürüstlük,*
- *Nezakat,*
- *Şeffaflık,*
- *Hesap verebilirlik,*
- *Haklı beklentiye uygunluk,*
- *Kazanılmış hakların korunması,*
- *Dinlenilme hakkı,*
- *Savunma hakkı,*
- *Bilgi edinme hakkı,*
- *Makul sürede karar verme,*
- *Kararların gerekçeli olması,*
- *Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi,*
- *Kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi,*
- *Kişisel verilerin korunması.'*

Kamu Denetçiliği Kurumu bu ilkeleri vizyon haline getirdiğini ve 2019 yılı sonunda yayınlanan raporda iyi yönetim ilkeleri baz alınarak tavsiye kararı verilen bazı şikayet başvurularını kamuoyuna duyurmuştur. Kurum'a, sözleşmeli öğretmen alımlarında yapılan sözlü mülakattan yükseköğretimde özel öğrenci olarak alınan derslerin saydırılmasına, fazla doğalgaz faturasından emekli ikramiyesinin hesaplanmasına ve yol bozukluklarından hızlı trenlere emniyet kemerinin takılmasına kadar çeşitli konularda başvurular olmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 75-87). Halkın neredeyse her konuda yapmış olduğu bu başvurular, Kurum'un tanınırlığının ve çözüm yeri olarak görüldüğünün göstergesi iken bu başvurular sayesinde muhatap olunan idarenin de verilen tavsiye kararları ile iyi yönetim ilkelerinden haberdar olması ve bu ilkeleri benimsemesi anlamını taşımaktadır.

Bu iyi yönetim ilkeleri, temelde bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, her geçen gün vatandaş odaklı yönetimi daha çok önemseyen, modern toplumun yönetim mekanizması olan modern devletlerin üzerinde çokça durduğu kavramlardır. Bu ilkelerin etkin olmasıyla vatandaşlar, devlet ve bürokrasi karşısında daha güçlü bir konuma taşınmaya çalışılmaktadır. Kültürel, sosyal ve ekonomik birçok faktöre bağlı olarak işlerliklerinde farklılıklar gözlemlense de bu ilkelerin kamu yönetimlerine yerleşmesi ve işlevsel bir hal alması devlet vatandaş ilişkileri bakımından büyük önem taşımaktadır (Çılgın ve Özkartal, 2020: 135). Günümüzde artık yönetim mekanizmaları vatandaşlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına ait idarelere karşı kendini savunma ve alternatif hak arama yolları geliştirmeye yönelik çalışmalarda bulunmaktadır. Bu bakımdan Kamu Denetçiliği Kurumu, yargısal denetim mekanizmasının dışında bir alternatif olması ile ve sahip olduğu vatandaş odaklı, yönetimi iyileştirmeye yönelik etik tavırla özel bir öneme sahiptir.

2019 Yıllık Raporu'nda ifade edildiği gibi 'Vatandaşın halinden anlayan' bir kurum olma temel hedefi ile işlemlerini sürdüren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, hem vatandaşların hak ve hürriyetlerini korumak için hem de sunulan kamu hizmetlerinin denetimini sağlamak için kolayca ulaşılabilen ve sorunları çözen bir kurum olma amacıyla hareket ettiği belirtilmektedir. Kurum, kolay ve hızlı şekilde adalete ulaşmak isteyen vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi konusunda aracı olarak yargının uzun ve yorucu işleyişini rahatlatmaya

çalışmaktadır. Bu bağlamda dostane çözüm yöntemi denilen şikâyet edilen idare ile şikâyet eden vatandaş arasında Kurum'un arabuluculuk görevini üstlenmesi sorunların etkili ve hızlı şekilde sonuçlandırılmasında büyük önem taşıdığı düşünülmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 122).

Kamu Denetçiliği Kurumu 'İyi Yönetim İlkeleri' teması ile 18-19 Kasım 2019 tarihinde '2. İstanbul Uluslararası Ombudsmanlık Konferansı' düzenlemiştir. Dünyanın her yerindeki 60 ülkeden gelen yaklaşık 200 Ombudsman ile iyi yönetim ilkelerinin işlerliği hakkında bilgi edinmek ve ülke deneyimlerinden yararlanılmak için düzenlenen konferansta insan haklarının korunması ve geliştirilmesi vurgusu da yapılmıştır. Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, konferansta yaptığı konuşmasında; Kurum'un idarenin hizmetlerinin kalitesinin yükselmesine, iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine, insan haklarının gelişmesine, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına, şeffaf ve insan odaklı idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalıştığını belirtmiş, adalete ulaşmada başvurunun kolay yapılması, ucuz ya da ücretsiz olması ile hızlı sonuçlandırılması olan bu üç unsurun çok önemli olduğunu vurgulayarak bunların Kurum tarafından yerine getirildiğini ifade etmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 85-86).

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin denetiminde yukarıda bahsi geçen ilkelerin benimsenmesi ve kullanılması, tavsiye kararlarına uyma oranının % 75'lere kadar ulaştığı ülkemizde hiç de zor görünmemektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu:117). Bu oran Kurum'un işini yapabiliyor ve vatandaşın hakkını arıyor olduğu gerçeğini yansıttığı için de büyük önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nu dünya ortalamasına göre bir hayli geç kuran Türk idare yapısı, aradaki farkı hızla kapatmaktadır. Öyle ki 2018 yıllık rapor verilerine göre kabul edilebilir başvuru oranı da Finlandiya (% 14), Norveç (% 10), Fransa (% 4) gibi ombudsmanlık kurumunun köklü bir tarihe sahip olduğu ülkelerden % 23 ile açık ara fazladır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu: 103). Kabul edilebilir başvuru oranı, kurumun idarenin iş ve işlemlerini inceleyebilmesi için ilk şartı oluşturduğundan başvuruların belirlenen usullere uymasının şikâyetlerin sonuçlandırılmasında yaşamsal bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda vatandaşların da Kurum'u tercih ettiği ve Kurum tarafından belirlenen kurallara riayet ederek başvurularını oluş-

turdukları görülmektedir. Kurum'un ülkemizdeki geçmişine bakıldığında başvuru usulleri arasında her yıl en çok yüzde e-başvurulara aittir. Bu durum da vatandaşların Kurum'un web sitesini aktif olarak kullandıklarını ve Kurum'un çağın gerektirdiği gibi dijital hizmet sunumuna uygun olduğunu göstermektedir. Ayrıca Kurum'un sorun çözme başarısı ise % 81.66 (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu) ile çok iyi bir durumdadır. Yapılan başvuruların çözüme ulaştırılmasını ya da çözümü için açık yol gösterimini kapsayan dostane çözüm, tavsiye kararı ve kısmen tavsiye kararları bu yüzdeyi belirlerken Kurum'un sorun çözme konusundaki yeteneğinin de altını çizmektedir. Görüldüğü üzere Türk kamu yönetimi sisteminde yeni bir denetim mekanizması olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu kısa sürede tanınırlığını artırmış, vatandaşların ve idarelerin güvenini kazanarak kamu hizmet sunumlarını denetler duruma gelmiştir. Bu denetim, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlarken vatandaş memnuniyetini de oldukça yükseltmiştir. Kurum halen toplumun hak arama kültürünü yaygınlaştırmak ve temel hak ve hürriyetler açısından farkındalık oluşturmak için çalışmalarını sürdürmekte, demokratik yönetimin temelinde hak güvencesi sağlayan idare ve hakkını arayan vatandaş olduğu düşünülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, İyi Yönetim İlkeleri ışığında ülke genelinde kamu hizmetlerinin denetiminde katılımcılığı ve hesap verebilirliği etkinleştirme temel hedefi ile hareket ettiği düşünülmektedir. Bu bağlamda vatandaşların hakları insan merkezli bir anlayışla korunmakta ve kamu kurumlarının sunduğu hizmetler günün şart ve koşullarına uygun olarak vatandaş lehine dönüşmektedir. Yönetimin daha iyi bir durum alması amacıyla oluşturulmuş olan bu ilkeler, denetimin etkinlik kazanması ile mekanizmalar arasında dengeleyici bir fonksiyon görevi görürken kamuoyunun desteğini de alarak kamu yönetimine katkılar sağlamaktadır. Katılımcı demokrasi ve hukuk devleti ideali bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu çalışmaları önemli bir yere sahiptir. Etkin ve verimli bir denetim mekanizması olma yolunda kararlı adımlar atan Kurum, bağımsızlığından ve tarafsızlığından ödün vermeden kamu hizmetlerinin denetlenmesini en etkin yönetsel ve yapısal düzlemde gerçekleştirme hedefinde olduğu ifade edilmektedir (Zeren, Ekin ve Özdek, 2020: 46).

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından sayılan iyi yönetim ilkelerinin denetim ölçütü olarak kullanılması her ne kadar yeni olsa da ilkeler mevcut hukuksal metinlerde yer alan temel ilkelerin bütününden oluşmaktadır. Kurum, kamu kuruluşları tarafından etik dışı bir tavırla gerçekleştirilen hukuka aykırılıkların giderilmesi için idarelere karşı vatandaşların yanında yer almaktadır. Kurum'un bu kapsamda verilen tavsiye kararları ile kurumların iyi yönetim ilkelerini de gözeterek etik davranmalarını sağlamaya çalışmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikayetler sonucunda verilen tavsiye kararlarının kamu kurumlarınınca uygulanması ile iyi yönetim ilkeleri de bu uygulamalarda gözetilir duruma gelmiştir. Bu bağlamda iyi yönetim ilkeleri kamu kurumlarının yönetimlerinde benimsenmeye başlanmıştır. Kurum'un verdiği tavsiye kararlarında bu ilkeleri temel alması ve her geçen gün idarelerin bu tavsiye kararlarına uyma oranlarının artması ile idarenin iyi işleyişine katkıda bulunduğu düşünülmektedir. Bunun yanı sıra iyi yönetim ilkelerine uyulması konusunda verilen tavsiye kararları sayesinde vatandaşların yönetime katılımı da sağlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görece yeni bir kurum olmasına rağmen tanınırlığını artırması ve idareler tarafından tavsiye kararlarına büyük oranda uyuluyor olması Kurum'un etik değerleri gözeterek yönetimi iyileştirmesi yönündeki beklentileri çoğaltmakta ve Kurum'u güven duyulan bir imaja sahip kılmaktadır (Çılgın ve Özkartal, 2020: 149- 151).

İyi yönetim ilkelerinin kamu yönetimlerine yerleşmesi ve işlevsel şekilde faaliyet göstermesi bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun büyük bir çaba içerisinde olduğu açıktır. Bu bağlamda Kurum'un verdiği tavsiye niteliğindeki tüm kararlarda bu ilkeleri gözettiği de görülmektedir. Kamuda daha iyi bir yönetim anlayışına ulaşmak için vatandaşların şikayetleri üzerinden kamu hizmetlerini denetleyen Kurum, bir yandan sorunları çözmek için çaba sarf ederken bir yandan da kamu yönetim sistemini daha demokratik ve hukuksal bir zemine taşımaya çalışmakta, Kurum'un edindiği misyon bu bağlamda büyük önem taşımaktadır. Hem kamusal hizmetlerin alternatif bir yolla yargı organları dışında dostane çözümler üretilerek denetlenmesi hem de vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi, Türk kamu yönetimi sistemine bir kazanım olarak düşünülmektedir.

SONUÇ

Bağımsız, tarafsız, şeffaf, adil ve hakkaniyet esasına dayalı bir Kamu Denetçiliği Kurumu için Başdenetçi ve denetçiler kadar kamu kurumlarına da görev düşmektedir. Kurum'un daha etkin şekilde hak arayabilmesi ve vatandaş memnuniyetini sağlayabilmesi için kamu kurumlarından bazı beklentileri bulunmaktadır. Bu beklentiler, 2019 yıllık raporunda 2020 yılına ait hedefleri yerine getirebilmek ve daha fazla sorun çözebilmek için yer almıştır. Bunlardan ilki; resen inceleme yetkisidir ve Kurum'un yıllardır kendisine tanınmasını beklediği bir yetkidir. Kurum, resen inceleme yetkisi sayesinde şikâyet olmayan kamu kurumlarını da inceleyebileceğinden ve olası sorunların yaşanmadan engellenebileceğinden bahsetmektedir. Venedik Komisyonu Ombudsmanlık Kurumları ile ilgili olarak 2019 yılında kabul ettiği 'Ombudsmanlık Kurumu'nun Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin Prensipler'de de yer alan resen inceleme yetkisi ile Kurum'un inisiyatif alanının genişleyeceği ve kadın, çocuk vb. mağdur kesimlerin sorunlarının daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulacağına altı çizilmektedir. Kurum'un bir diğer beklentisi davalara katılma ve Anayasa Mahkemesi'ne dava açma yetkisinin verilmesidir. Bu beklenti Kurum'un ulusal önleme mekanizması haline gelmesi içindir. Daha açık bir ifade ile Kurum'a verilecek olan bu yetki, kurumun hak arama kültürünü geliştirmesi bakımından vatandaşlar tarafından daha bir nitelik kazanmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir. Kurum personelinin statüsünün güçlendirilmesi ve yüksek yargı organlarının yöneticileriyle aynı konumda olması, Kurum'un denetim etkinliğini artıracığını düşündüğü bir diğer beklentisidir. Ayrıca Kurum'un yarar sağlayacağını düşündüğü bir başka beklentisi; eğitim, araştırma, raporlama ve yayın faaliyetlerinde bulunmak için yasal bir düzenleme ile Türkiye Ombudsmanlık Enstitüsü'nün kurulması ifade edilmektedir.

Türkiye'de yaklaşık 7 yıldır görev yapan Kamu Denetçiliği Kurumu'na bu süre zarfında 80.535 adetle hatırı sayılır bir başvuru yapılmıştır. Sorun çözme konusundaki başarısının da % 80'nin üzerinde olduğu Kurum'un Türk kamu yönetiminin denetlenmesi açısından büyük önem taşıdığı söylenebilir. Daha etkin ve verimli çalışabilmesi için ise devlet tarafından beklentilerinin karşılanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Halkın kamu kurumlarıyla olan

sorunlarını yıllarca süren ve vatandaşa masraf oluşturan mahkemelerle çözmeye çalışmaktansa kolayca ulaşabildiği ve herhangi bir ücret ödemediği Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurduğu da gözle görülen bir gerçektir. Kendi tüzel kişiliği olan bağımsız Kurum, gerek TBMM tarafından gerekse de Cumhurbaşkanlığına desteklenmeli, kuruma verilen değer her bakımdan artırılmasının gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak kısa süre önce yönetim yapısına dahil olmasına karşın vatandaşların kamu kurumlarıyla yaşadıkları sorunları çözmekte oldukça başarılı ve özverili olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğini artırmak için çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmalar Kurum'u daha tanınır ve bilinir yapmanın yanı sıra Kurum'un kamu kurumları üzerindeki etkisini de netleştirmek amacıyla yapılmalıdır. Aynı zamanda Kurum'dan memnuniyet düzeyini belirlemek için ulusal anketler oluşturularak Kurum'un eksiklerinin analiz edilmesi de Kurum'un kendisini geliştirmesi bağlamında verimli bir çalışma olacaktır. Kurum'un daha çok başvuruyu işleme alabilmesi için personel sayısında artış yapılmasının yanı sıra Kurum'un işleyişini kavramış ve çalışma anlayışını özümsemiş uzmanların da yetiştirilmesi önem arz etmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi yerel ombudsmanlık birimlerinin kurulması da hizmet sunumu kalitesini muhatabına yakınlık açısından artıracığı düşünülmektedir. Ancak bilinmesi gerekir ki bu Kurum tek başına kamu kurumlarının neden olduğu tüm sorunları çözüme ulaştırmak için kurulmamıştır. Bu yanlış beklentiyle asıl işi sorunlarda vatandaşın hak kaybı olup olmadığını inceleyen ve idareye tavsiye niteliğinde kararlar sunan Kurum'un baskı altında tutulmaması, temel fonksiyonlarından alıkonulmaması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

ACAR, Osman Kürşat (2019). 'Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetimi Tarihçesi', **Süleyman Demirel Üniversitesi İBBF Dergisi**, Cilt 24, Sayı 1, ss. 119-146.

ALBAYRAK, Süha Oğuz (2020). 'Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 75, Sayı 4, ss. 1517- 1549.

ASLAN, Fatih (2019). **Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevleri Bağlamında Denetimin Etkinliği**, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

AYDIN, Kadir (2018). **Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması**, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

ÇILGIN, Hüseyin ve Metin Özkaral (2020). 'Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Bağlamında Yönetimde Etik Paradigmasının Yerleşmesi Üzerine Bir Araştırma', **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl 6, Sayı 12, ss. 129- 154.

ÇOLAKOĞLU, Şifa (2019). 'Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz', **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 10, ss. 107- 155.

DEMİRKİLİNÇ, Ayşe (2019). **Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu ve Etkinliği**, Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

EFE, Haydar ve Murat Demirci (2013). 'Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler', **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, ss. 49-72.

ERHÜRMAN, Tufan (1998). 'Ombudsman', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı:3, ss. 87-102.

EROĞLU, Hacer Tuğba (2019). 'Türkiye'de Kamu Personel Sistemi', **Türk Kamu Yönetimi**, Editör: Hamza Ateş, Savaş Yayınevi, Ankara, ss. 411- 443.

ERYILMAZ, Bilal (2015). **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 8. Baskım, Kocaeli.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2016). 'Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi', **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 5, ss. 14-36.

GİŞİ, Selçuk (2017). 'Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme', **YBHD**, Sayı: 2, ss. 1-42.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>, Ankara, 2014 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>, Ankara, 2015 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>, Ankara, 2016 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>, Ankara, 2017 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1ll%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf>, Ankara, 2018 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf, Ankara, 2019 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, Ankara, 2020 (Erişim Tarihi: 10.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <https://www.ombudsman.gov.tr/kanun/index.html>, Ankara, 2012 (Erişim Tarihi: 18.06.2020).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>, Ankara, 2013 (Erişim Tarihi: 18.06.2020).

KAYA, İslam Safa ve Huzeyfe Karabay (2019). 'Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri', **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 11, ss. 213-232.

KESTANE, Doğan (2006). 'Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)', **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, ss. 128-142.

KÖROĞLU, Zence Demet (2019). **Kamu Yönetiminde Denetimin Bir Türü Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu**, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.

KÖSEOĞLU, Özer (2019). 'Türk Kamu Yönetiminde Denetim', **Türk Kamu Yönetimi**, Editör: Hamza Ateş, Savaş Yayınevi, Ankara, ss. 495-519.

KUTLU, Önder, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman (2018). 'Türkiyede Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz', **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 8, ss. 15-38.

KUTLU, Önder, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman (2019). 'Kamu Yönetiminde Denetim, Ombudsmanlık ve E-Yönetişim', **E-Yönetişim**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Beta Yayıncılık, İstanbul, ss. 115-148.

OKUR, Yaşar (2011). 'Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri', **Denetişim Dergisi**, Sayı: 6, ss. 71-83.

PICKL, Victor J. (1986). 'Ombudsman ve Yönetimde Reform', Çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 37-46.

SAYAN, İpek Özkal (2016). 'Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 71, Sayı 3, ss. 669-691.

SEVİNÇ, İsmail (2015). 'Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği', **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 99-121.

SEZEN, Seriyeye (2001). 'Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm', **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 71-96.

SOBACI, Mehmet Z. ve Özer Köseoğlu (2014). 'Türkiye'de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz', **Süleyman Demirel Üniversitesi İBBF Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 25-45.

TAYŞI, İsmet (1997). 'Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği', **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 25, ss. 106-123.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). **On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, Ankara.

ÜNAL, Feyzullah ve Hüsamettin İnaç (2007). 'Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi', **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:18, ss. 41-61.

YILDIZ, Günay (2019). 'Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma', **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 8, Sayı 15, ss. 413- 437.

YILMAZÖZ, Mehmet (2009). 'Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu', **Maliye Dergisi**, Sayı 157, ss. 293- 302.

ZEREN, Halim Emre, Yağmur Tekin ve Faruk Özdek (2020). 'Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme', **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 34- 49.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN VERİLEN TAVSİYE KARARLARININ HUKUKİ İŞLEVI VE ETKİSİ

Legal Functions and Effects of Recommendations Made by Ombudsman

Dr. Onur KAPLAN*

Geliş Tarih: 15 Eylöl 2020 Yayına Kabul Tarihi: 20 Kasım 2020

Öz

İdari makamların faaliyetlerini gerçekleştirirken ortaya çıkabilecek hukuka aykırılıkların önüne geçilmesi amacıyla, hukuk düzeninde çeşitli hukuki mekanizmalar öngörölmüŐtür. Kişilerin idarenin işleyişiyle ilgili Şikayet başvuruları neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan denetim, bu noktada önemli bir denetim türü olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna ilgili kişilerce yapılan Şikayet başvurusu neticesinde verilen kararların niteliği ise, bu denetimin hukuki etkisinin ne olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan söz konusu kararların, idarenin iyi işleyişinin sağlanmasına olan etkisinin yanında yargısal denetime herhangi bir etkisinin bulunup bulunmadığının da izah edilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararların niteliği açıklanarak, tavsiye kararların işlevinin ve etkisinin ne olduğu irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği, İyi Yönetim, İdari Usul, İdari Dava, Tavsiye Kararı.

Abstract

Various legal mechanisms have been foreseen in order to prevent the illegality that may arise while carrying out the activities of administrative authorities. The audit carried out by the Ombudsman as a result of the complaint applications of the individuals about the functioning of the administration emerges as an important type of audit at this point. The nature of the decisions made as a result of the complaint filed by individuals to the Ombudsman shows what the legal effect of this audit is. In this respect, it should be explained whether the aforementioned decisions have any effect on the judicial review as well as on the good administrative functioning. In this direction, the study will explain the nature of the decisions made by the Ombudsman and examine the function and effect of the recommendations.

Keywords: Ombudsman, Good Governance, Administrative Procedure, Administrative Case, Ombudsman Recommendation.

*İstanbul Bilgi Üniversitesi, Hukuk Fakóltesi, onur.kaplan@bilgi.edu.tr
ORCID: 0000-0003-1252-6352

GİRİŞ

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden önce, 1982 Anayasa'nın ("AY") 74. maddesi kapsamında kamu denetçiliği (ombudsmanlık¹) kavramına yer verilmeyerek kişilerin "*dilekçe hakkı*" düzenlenmiş olup; idari makamlara karşı istem ve şikayetleri sunma gereksinimini karşılayan bu hak -bu kapsamda- anayasal güvence altına alınmıştır². Bireylerin temel haklarından birisi olan dilekçe hakkı, 1961 Anayasası ve ilgili kanunlar kapsamında toplu olarak ya da tek tek kullanılabilirken, AY yönünden topluca başvuru yapılmasına olanak tanınmamıştır³. Bu çerçevede, idari makamların tesis ettikleri hukuki tasarruflarla ilgili olarak; bireylerin yargı öncesi aşamada hukuki korumadan gereğince yararlanamaması⁴ ve toplu başvuruda bulunmak suretiyle AY md.74 hükmünden yararlanamaması, bireysel başvuru ekseninde birtakım hukuki müesseselerin ortaya konulmasını da gerektirmiştir. Nitekim AY md.74 hükmüne bakıldığında; dilekçelerin yazılı biçimde yanıtlanması gerekliliğine vurgu yapılsa da doğrudan bir sorunun çözümü yahut idari makamların takdir yetkisinin kullanımını talebi imkanı bireyler yönünden söz konusu değildir⁵. Oysa, kişi haklarının efektif biçimde korunmasının sağlanabilmesi için; erişilebilir ve gelişmiş hukuki mekanizmaların oluşturulması

¹ Ombudsman kavramının ortaya çıkış nedenleri ve tarihçesi hakkında detaylı bilgi için bkz. Claes Eklundh (2000), "The Parliamentary Ombudsmen in Sweden", Ankara Barosu Hukuk Kurultayı-2000 Cilt-IV, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, s. 463; Lester B. Orfield (1966), "The Scandinavian Ombudsman", Administrative Law Review, Cilt:19, Sayı:1, s. 7; Tahsin Erdinç (2015), Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği, Legal Yayıncılık, İstanbul, s. 22; H. Tahsin Fendoğlu (2011), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara, s. 39 vd; Zehra Odyakmaz (2013), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:4, Sayı:14, s. 5-6; Selçuk Gişi (2017), "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:2017/2, s. 4 vd. Ayrıca bkz. Julia Haas (2012), Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, s. 30-31.

² Ömer Anayurt (2001), "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", İnsan Hakları Yıllığı Dergisi, Cilt:23-24, s.95-96; H. Tahsin Fendoğlu (2013), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı", Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2013/1, s. 43.

³ Bülent Tanör (1994), İki Anayasa 1961-1982, Beta Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, s. 141-142.

⁴ Zehra Odyakmaz (1998), "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (GÜHFD) (Prof. Dr. Naci Kinacıoğlu'na Armağan), Cilt:1, Sayı:2, s. 2.

⁵ Christian Rumpf (1995), Türk Anayasa Hukukuna Giriş, çev. Burak Oder, Friedrick-Naumann Vakfı Yayını, Ankara, s. 146.

hukuk devleti ilkesi bakımından elzemdir⁶. Bu bağlamda kamu denetçiliği (ombudsmanlık) müessesesi oluşturulmuş ve 2010 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle anayasada güvence altına alınan⁷ kamu denetçisine başvurma hakkının kullanılabilmesi açısından AY md.74/4 hükmünde “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği*” belirtilerek; bunun biçiminin ve Kamu Denetçiliği Kurumunun (“KDK”) işleyişinin ise kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir⁸. Özellikle AY md.74 hükmüne koşut biçimde 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun⁹’da da idari makamlara yapılacak başvurulara dair önemli kurallar bulunsa da idari makamların bu dilekçeler üzerine ne yapacağı yahut nasıl hareket edeceği belirtilmemiştir¹⁰. İşte, söz konusu eksikliğin giderilmesi adına oluşturulan, tavsiye kararı verme yetkisini haiz ombudsmanlık müessesesinin kuruluş ve görevleri 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu¹¹ md.1 hükmü çerçevesinde geniş anlamda düzenleme imkanı bulmuştur¹².

Ombudsmanlık denetimi, idari makamların tesis ettiği faaliyetlere karşı bireylerin istek ve şikâyetlerini incelemeye, varsa idari işleyişin aksayan ve kötü işleyen yanlarının ortaya çıkarılmasını sağlayan bir denetim olduğundan¹³; KDK’nın görev ve yetkilerinin şikâyetlerin incelenmesi, araştırılması ve bu kapsamda tavsiyede bulunulması ve rapor hazırlanması noktasında toplandığı görülmekte-

⁶ Linda C. Reif (2000), “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, Harvard Law Review, Cilt: 13, s. 3.

⁷ Y. Şevki Hakyemez (2010), “2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 2, s. 393.

⁸ Doktrinde Erdinç, ombudsmanlık müessesesinin en önemli özelliklerinden birisinin kanunlarla kurulmuş olması olduğunu ifade etmektedir. Erdinç (2015), s. 59.

⁹ RG. 10.11.1984-18571.

¹⁰ Turan Yıldırım (1998), “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı, T. C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 248.

¹¹ RG. 29.06.2012-28338.

¹² 6328 sayılı Kanun md.1 “*Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.*” (Metnin altı tarafıma çizilmiştir.)

¹³ R. Cengiz Derdiman (2014), **İdari Yargının Genel Esasları**, Aktüel Yayıncılık, 3. Baskı, Bursa, s. 5.

dir¹⁴. Bunun yanında, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri KDK'nın görev alanı dışındadır¹⁵. Bu kapsamda KDK'nın 6328 sayılı Kanun uyarınca görevi, idarenin işleyişi hakkında yapılan şikayetler üzerine idarenin her türlü işlemleri, eylemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, sistematik araştırmalar yapmak¹⁶ ve bu kapsamda tavsiyede bulunmak olduğundan; yapılan denetimin AY md.7, md.8 ve md.9 kapsamında yasama, yürütme ve yargı denetiminden farklı bir şekilde karşımıza çıktığı ve bunlara alternatif oluşturmadığı söylenebilir¹⁷.

Esasen kamu denetçiliği müessesesi, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim biçiminin oluşmasına ve idari demokrasi kavramının oluşmasına katkıda bulunmaktadır¹⁸. Bununla birlikte bu katkı, KDK'nın kendiliğinden harekete geçmesi sonucu oluşmamaktadır¹⁹. Öyle ki, bu denetimin yapılabilmesi için özel hukuk kişilerinin şikayet başvurusunda bulunması gerekmekte olup; telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali haricinde KDK'nın belirli bir konuyu içeren başvuruyu inceleyebilmesi için ayrıca İYUK'ta öngörülen idari başvuru yollarının ve özel kanunlarda özel hükümlerle öngörülmüş zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir²⁰. Bu anlamda “iyi işleyen idarenin

¹⁴ Fendoğlu (2011), s. 5. Bu yönüyle KDK tarafından yapılan denetimin Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından yapılan denetimden de farklılaştığı ifade edilmelidir. Bkz. Onur Onat (2015), “İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu- Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:2, s.136.

¹⁵ 6328 sayılı Kanun md.5 “*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; (...) b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır*”.

¹⁶ Ender E. Atay (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, s.28.

¹⁷ Fendoğlu (2011), s. 33.

¹⁸ Linda C. Reif (2004), **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Springer-Science Business Media, B.V., Dordrecht, s. 2. Hatta bu nedenle Ombudsman müessesesinin her tür demokratik anayasa formunda kendisine yer bulabileceği de ifade edilmektedir. H. R. W. Wade (1974), “The Ombudsman in Britain”, **Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan**, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 594.

¹⁹ Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk (2017), **İdare Hukuku**, 8. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, s. 299.

²⁰ 6328 sayılı Kanun md.17/4 “*Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruların kabul edebilir*”.

gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizması²¹ olarak KDK tarafından özel hukuk kişilerinin yapmış oldukları başvurular sonucunda verilen kararlarında, “bağlayıcılık” unsurunun değil; “öneri” unsurunun ön planda olduğu belirtilecektir²². Ayrıca, 6328 sayılı Kanunda “idare” kavramının geniş biçimde tanımlanması; denetime tabi tutulan öznenin sayısının artmasına ve kapsam olarak KDK’nın faaliyet alanının genişlemesine sebep olmaktadır. Bu doğrultuda KDK tarafından verilen kararların niteliğini ve işlevini; KDK’nın faaliyetlerini gözetmek suretiyle belirtmek icap eder.

1. KDK’NIN FAALİYETLERİNİN ÇIKTISI VE VERİLEN KARARLARIN KAPSAMI

KDK’ya kişiler tarafından yapılan başvuruların kolay, ulaşılabilir ve hızlı nitelikte oluşu; bu usulün daha çok kullanılmasına ve işlevsel özelliği haiz olmasına dair potansiyeli ihtiva ettiğini göstermektedir²³. 6328 sayılı Kanun kapsamında KDK tarafından verilen kararlar neticeleri itibarıyla üç ayrı başlıkta irdelenebilir: tavsiye kararları, kısmen tavsiye kararları ve ret kararları. Bu kararların idari makamlar bakımından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamakta olup, bu kararlar daha ziyade idarenin iyi işleyişinin gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir²⁴. Özellikle, idari makamların kişilerin temel hak ve hürriyetlerini etkileyen işlem ve eylemleri bakımından KDK tarafından verilen kararlara uyması; var olan aksaklıkların tespit edilerek giderimi noktasında hukuk devleti ilkesinin sağlanmasına da katkıda bulunacaktır²⁵. Ayrıca KDK’nın yürütmeden

²¹ Doğan Kestane (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı:151, s.129. Esasen bu yönüyle ombudsmana yapılan başvuruların idarenin kendisini denetlemesinin yolunu açan ve başlangıç niteliğinde bir usul olduğundan da bahsedilebilecektir. Bkz. Nick O’Brien ve Mary Seneviratne (2017), **Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability**, Palgrave Macmillan, London, s. 4.

²² Kemal Gözler (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 392; Kadir Aktaş (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:94, s.365.

²³ Abdurrahman Eren (2011), “National Human Rights Institutional Models in Comparative Law and the Case of Turkey”, **GÜ-HFD**, Cilt:15, Sayı:3, s. 175; Ş. Mert Karıcı (2015), “Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:2, s. 41.

²⁴ Gerçekten KDK tarafından verilen kararların idari makamlar yönünden bağlayıcılığının bulunmaması, doktrinde Erhürman’ın deyimiyle söz konusu hukuki müessesenin niteliği açısından “olmazsa olmaz” bir özellik arz etmekte olup, aksinin kabulü kurumu yargısal bir niteliğe büründürülecektir. Tufan Erhürman (1989), “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, s. 89.

²⁵ P. Nikiforos Diamandouros (2014), “Democracy, Rule of Law and the Ombudsman”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, s. 32.

ayrı ve politik olarak tarafsız nitelikte oluşu²⁶; kişilerin yapacakları başvuruların ve KDK faaliyetlerinin hukuki değerini daha anlamlı kılmaktadır.

O halde, KDK faaliyetlerinin çıktı olarak kişilerin temel hak ve hürriyetleriyle ilintili olduğu söylenebilir. Özellikle idari makamların faaliyetlerini icra ederken, kişilerin çalışma hürriyetine ve özel girişim özgürlüğüne²⁷ (AY md.48), mülkiyet hakkına²⁸ (AY md.35) ve eğitim hakkına²⁹ (AY md.42) yönelen hukuki tasarrufları bulunmaktadır. Bu doğrultuda iyi yönetim, idari usul gibi kavramların temel hak ve hürriyetlerle olan bağıntısı gözetildiğinde KDK tarafından verilen kararların, ilgili şikayetler çerçevesinde hukuka uygunluk ve hakkaniyet denetimini içerdiğinden bahsedilebilecektir³⁰. Zira bu sayede idari işleyişin muntazam biçimde gerçekleşmesinin³¹ yanı sıra uyumsuzlukların yargı yoluna gidilmeksizin çözülmesi de sağlanabilecektir. Dolayısıyla gerek yargının yükünün azaltılması gerekse kişilerin ulaşmak istedikleri sonuca daha çabuk ve kolay ulaşmasının sağlanması için; idari makamların her türlü işlem ve eyleminin hukuka aykırı olduğundan bahisle yapılan başvurular neticesinde tarafsız kurum tarafından verilen bu kararların -başta yargı dışı denetimin sağlanması olmak üzere- bazı hukuki işlevlerinin bulunduğu

²⁶ Bkz. Gabriele Kucsko-Stadlmayer (2008), "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe - Legal Comparative Analysis", **European Ombudsman-Institutions** (Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer), Springer-Verlag, Wien, s. 10.

²⁷ "(...) bu bakımdan 4857 sayılı İş Kanunu ile hükümlenen, tarafların aralarında anlaşarak çalışma koşullarını her zaman değiştirebilme imkanının varlığı da değerlendirildiğinde, idarenin işlemini düzeltebileceği değerlendirilmiştir. Tüm bu açıklanan sebepler birlikte değerlendirildiğinde başvuranın idarede fiilen yapmakta olduğu iş ile idare tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilen meslek kodunun birbiri ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır". KDK. B. No:2019/13463, T.31.01.2020, (<https://kararlar.ombudsman.gov.tr>, Anılış: Ombudsman Karar Bilgi Bankası), Erişim Tarihi: 20.08.2020.

²⁸ "Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; (...) başvuranın emeklilik sonrasında alınan 2018 yılı ikinci dönemine ait emlak vergisi tutarının iade edilmesi ve emeklilik şartları sebebiyle bundan sonra şahsından Emlak Vergisi talep edilmemesi isteminin reddedilmesinin hakkaniyete uygun olmadığı kanaat ve sonucuna varılmıştır". KDK. B. No:2019/19657, T.17.02.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

²⁹ "Kurumumuzca yapılan incelemede başvuranın talebi, idarenin cevapları ve ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirildiğinde; başvuranın, 2019-2020 Öğretim Yılı Güz Dönemi Dönem Sonu Sınavında girmiş olduğu TAR401U - Sömürgecilik Tarihi (Avrupa-Amerika) dersine ait sınav sonucuna maddi hata nedeniyle yeniden incelenmesi için itiraz ettiği...". KDK. B. No:2020/4085, T.29.07.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

³⁰ Ümit Şahin (2018), "İyi Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, s. 129.

³¹ Belirtmek gerekirse, idarenin kötü işleyişinin tanınımının tam olarak yapılması söz konusu olmadığından; İngiliz hukukunda "case-law" metoduyla bu kavramın belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Bu anlamda Türk hukuku bakımından da yargı kararlarında bu hususun ne şekilde tanımlandığından hareketle bir metodoloji izlenebilir. Bkz. Süleyman Arslan (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, s.163. Kötü yönetim kavramına ilişkin olarak ayrıca bkz. Ramazan Şengül (2005), "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?", **Sakarya Üniversitesi İİBF 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, s.129-130.

ifade edilebilir³². Bu nedenle KDK kararlarında önemli bir yeri haiz tavsiye kararlarının idari usul yönünden etkisinin ne olduğunun irdelenmesi gerekmektedir.

2. TAVSİYE KARARLARININ İDARİ USUL YÖNÜNDEN ETKİSİ

İdari usul kavramı, terim olarak; idari makamların kamu gücünden yararlanarak faaliyetlerinde kullandığı hukuki araçların oluşum süreçlerini kapsar özellikte ele alınmaktadır³³. Bu çerçevede geniş anlamda değerlendirildiğinde idari usul, kişilerin temel hak ve hürriyetleriyle bağlantılı olarak, idari tasarrufun yapılmasından önceki ve sonrasında bunların icrasını kapsayan aşamaları ifade etmektedir³⁴. Bu anlamda idari makamların tesis ettikleri hukuki tasarrufların sadece oluşumundan sonra denetlenmesi gibi bir kabulün önüne geçilerek, oluşum sürecinde de denetim sağlanarak kişilerin hukuka aykırı tasarruflardan zarar görmesi engellenebilmektedir³⁵. Özellikle, temel hak ve hürriyetler yönünden bu denetim, idari makamların ilgili hukuki tasarrufu tesis ederek tamamlamasından önce daha anlam taşıyacaktır³⁶. KDK tarafından verilen tavsiye kararlarının da bağlayıcı özelliği bulunmamakla birlikte, idari usul kavramıyla bağlantılı olarak temel hak ve özgürlüklerin ihlali halinde geniş anlamda denetim içeriğinin varlığından bahisle hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine hizmet ettiği belirtilebilir³⁷. Nitekim idarenin tavsiye kararlarına uyması sayesinde kişiler, yargı yoluna başvurmadan önce daha kolay ve çabuk biçimde uyuşmazlığın çözümünü sağlayabileceklerdir³⁸.

³² Engin Saygın (2018), "Ombudsman Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", GÜHFD, Cilt:12, Sayı:1-2, s.1046-1047. Kurumun tarafsız oluşunun, ilgili hukuk düzeninde kişi haklarının idari makamların tasarrufları karşısında korunmasında önemli bir perspektif oluşturduğu hakkında; Sabien Lust (2002), "Administrative Law in Belgium", **Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States** (Ed. René Seerden ve Frits Stroink), Intersentia, Antwerpen-Groningen, s.34. Ayrıca bkz. Fendoğlu (2011), s. 35-36.

³³ A. Ülkü Azrak (1967), "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF)**, Cilt:33, Sayı:1-2, s.71-72.

³⁴ Ali D. Ulusoy (2019), **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 275.

³⁵ Azrak (1967), s.72.

³⁶ Tekin Akıllıoğlu (1995), **İnsan Hakları-I: Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, AÜSBF Yayınları, Ankara, s. 102.

³⁷ Mutlu Kağıtçıoğlu (2018), "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt:7, Sayı:14, s. 459. Ayrıca bkz. Bernard Frank (1970), "The Ombudsman And Human Rights", **Administrative Law Review**, Cilt:22, Sayı:3, s. 467.

³⁸ Bu kapsamda doktrinde Atay'ın da belirttiği üzere söz konusu denetimin, idari makamların idari faaliyetlerindeki eksikliği ve kusurun önceden saptanması yönünden düzeltici ve bu çerçevede idari makamları hukuka aykırı davranmaktan uzak durmaya yönlendirdiği için önleyici ve bu eksikliğin giderilmesini sağlaması bakımından yapıcı etkileri bulunmaktadır. Atay (2014), s. 11. O halde, bu etkileri sayesinde hukuki uyuşmazlığın yargı aşamasına gelmeden önce kişiler yönünden çözümlenmesi mümkün olabilecektir.

Ancak burada, tavsiye kararlarının bağlayıcı nitelikte olmamasının idarenin bu kararları uygulamasına etki edip edemeyeceğinin sorgulanması gerekmektedir. Zira başvuru usulü ve hukuki mekanizmanın içeriği ne denli iyi düzenlense de bu kararların “uygulama gücünün” ne olduğu önem arz etmektedir. Belirtmek gerekirse KDK tarafından verilen tavsiye kararları, bağlayıcı nitelikte olmadığı gibi araya ayrıca bir işlem girmeksizin ilgilisi üzerinde hukuki etki üreten işlem formunda olmadığından; İYUK kapsamında doğrudan idari davaya konu edilebilir özellikte değildir³⁹. Dolayısıyla tavsiye kararlarına uyulmamasından hareketle doğrudan o kararın idari davaya konu edilmesi düşünülemeyecektir. Bu doğrultuda KDK tarafından verilen kararlar idari faaliyetlerin icrası sırasında tavsiye ölçeğinde değerlendirilmesi gereken kararlar olarak ifade edilebilecektir⁴⁰.

Bunun yanında Türk hukuk düzeninde diğer bazı hukuk sistemlerinden farklı olarak kodifiye edilmiş bir “Genel İdari Usul Kanunu” mevcut değildir⁴¹. Bu durumun varlığı da idarenin faaliyetlerin yapılması aşamasında kullandığı hukuki araçlar bakımından “idari usule” uygun hareket edilmesi önünde bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Bu anlamda söz konusu durum, etkisini tavsiye kararlarına uyulması hususunda da göstermektedir. Esasen, KDK tarafından verilen kararlara mahkeme kararlarında olduğu gibi bir bağlayıcılık tanınmaması; kararı veren öznenin de yargı organından farklı nitelikte olduğunu ortaya koymaktadır⁴². Başka bir deyişle, örneğin KDK’ya yapılan başvuru neticesinde, KDK tarafından ilgili idari işlemin iptal edilmesi, yürürlüğünün durdurulması söz konusu olamaz⁴³. Bununla birlikte, KDK tarafından verilen tavsiye kararlarının içeriğine bakıldığında başvuruya konu idari işlem ya da eylemin hukuka aykırı olup olmadığına iyi yönetim ilkeleri gözetilerek irdelendiği görülmektedir⁴⁴.

³⁹ “Kurumun vereceği kararların idarenin işlem ve eylemlerine karşı önerilerde bulunma niteliğinde olduğu, ayrıca bir yaptırıma sahip olmadığı, yine davacının hukuki durumunda değişiklik meydana getiren kesin ve icrai bir vasfı da bulunmadığı dikkate alındığında...”. D10D. E.2014/843, K.2016/222, T.18.01.2016, (<https://www.lexpera.com.tr>, Anılış: Lexpera İçtihat Bilgi Bankası), Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁴⁰ Bayram Keskin ve Yaprak Yeşil (2018), “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, s. 41.

⁴¹ Bkz. Sait Güran (1982), “Yönetimde Açıklık”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Ragıp Sarıca’ya Armağan)**, Cilt:3, Sayı:1-3, s. 111-112; Gül Üstün (2018), “İdari Usul”, **İdare Hukuku** (Ed. Turan Yıldırım), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 535.

⁴² Abdurrahman Eren (2018), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 338.

⁴³ Eren (2018), s. 338.

⁴⁴ Bkz. Mehmet Kahraman ve Ali Balkan (2020), “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:12, s. 78 vd; Şahin (2018), s. 129.

O halde, tavsiye kararları her ne kadar “*tavsiye*” niteliği ön planda olsa da başvuruya konu idari işlemin ya da eylemin hukuka uygun olup olmadığı hususunda dolaylı olarak varılan bir neticeyi ve prosesi kapsamaktadır. Bu anlamda bu kararların idari işleyişin iyi biçimde sağlanması yönünden hiçbir değer arz etmediği/edemeyeceği, bu kararların sadece bir “*temenniden*” ibaret olduğu yönündeki çıkarımlar isabetsiz olacaktır. Bu doğrultuda çalışmanın devamında, tavsiye kararlarının idarenin iyi işleyişinin sağlanması yönünden etkisinin ne olduğu hususu geniş çerçevede KDK tarafından verilen kararlardan örnekler de verilmek suretiyle incelenecektir.

2.1. Tavsiye Kararlarının İdarenin İşleyişi Yönünden Hukuki Değeri

İdari makamlarca faaliyetlerin icrasına bağlı olarak, ilgili kişiler tarafından ileri sürülen şikayetlerin incelenmesi ve işleyiş bakımından aksaklıkların tespiti için tarafsız ombudsmanlık müessesesi, iyi işletilirse hukuk devleti ilkesinin sağlanmasında yararlı olabilir⁴⁵. Esasen idarenin iyi işleyişinin kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunmasında önemi gözetildiğinde; iyi idare hakkının, ulusalüstü hukuk metinlerinden olan AB Temel Haklar Şartı'nda yer bulunduğu görülmektedir⁴⁶. Türk hukuku bakımından ise, işleyiş yönünden iyi idare kavramını; genel olarak, hukuka uygun hareket eden ve usuli güvencelere uyan idare olarak belirtmek mümkündür⁴⁷. Bu kapsamda söz konusu iyi idarenin oluşturulabilmesi ve kişilerin belirli hukuki güvencelerden yararlanabilmeleri adına, çeşitli hukuki denetim mekanizmaları öngörülmüştür. KDK tavsiye kararları da bu denetimin bir parçası olarak ifade edilebilir⁴⁸.

⁴⁵ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu (2019), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, s. 219.

⁴⁶ Doktrinde Akyılmaz'ın ifade ettiği üzere, “Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Temel Haklar Şartı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı tavsiye kararında belirtilen idari usul ilkelerini, birliğin temel ilkeleri haline getirmiş ve bu ilkeleri idare için iyi yönetim yükümlülüğü bireyler içinse iyi yönetim hakkı olarak düzenlemiştir”. Bu konuda bkz. Bahtiyar Akyılmaz (2003), “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, **GÜHFD**, Cilt:7, Sayı:1-2, s. 146.

⁴⁷ S. Sacit Boz, Cihat Yurdaer ve Yunus Eraslan (2019), “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:3, s. 519 vd.

⁴⁸ Hasan Abdoğlu (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, s. 82-83.

KDK tarafından verilen tavsiye kararlarına bakıldığında hukuk devleti ilkelerinden “belirlilik” ve “öngörülebilirlik” ilkelerinin yanında⁴⁹; “idarelerin başvuru konusuna ilişkin bilgi, belge ve görüşlerini süresi içinde ve gerekçeli olarak Kuruma gönderilmesi”, “makul sürede karar verme”, “kararların gerekçeli olması” ve “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” gibi usuli ilkelere yer verildiği görülmektedir⁵⁰. Bu usuli ilkelere tavsiye kararlarında yer verilmesi, temel hak ve hürriyetlerin gereği gibi kullanılabilirdiği bir ortamın yaratılması ve bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin, idari makamların kamu gücü ayrıcalığından yararlanmasına karşı korunması noktasında da önem taşımaktadır⁵¹. Özellikle, bireylerin; anayasal güvence altında bulunan sosyal haklardan yararlanabilmesi bakımından söz konusu başvuru usulünü işletmesi de bu işleyişe katkı sağlamaktadır.

Örneğin, “Covid-19 salgını nedeniyle “Ekonomik İstikrar Kalkamı Paketi” adı altında uygulamaya konulan destek kredisi uygulamalarından yararlanmak için bankalara yapılan başvurulardan kaynaklanan mağduriyetlerin önüne geçilmesi” adına bireylerin başvuru usulünü işlettiği görülmektedir⁵². Keza, KDK tarafından verilen başka bir kararda “İdare tarafından, hizmet gerekleri ile boş pozisyon sayılarının sınırlı olması hususları da başvurunun talebinin yerine getirilememe nedeni olarak belirtilmişse de hizmetin gereği olan hususlara ilişkin idare tarafından bir açıklamada bulunulmadığı, ayrıca personelin geçiş yapacağı hizmet biriminde aynı unvan ve niteliği haiz 1(bir) boş pozisyon bulunduğu, sınırlı sayıda boş pozisyon olmasının talebin göz önünde bulundurulmasına engel olmayacağı, Anayasanın 41 inci maddesi çerçevesinde başvurunun talebinin idare tarafından dikkate alınması gerektiği” değerlendirilmiştir⁵³.

Nihayet KDK tarafından verilen bir diğer tavsiye kararında kişinin okul birinciliğinin zamanında sisteme işlenmemesi nedeniyle okul birinciliği kontenjanından yararlanamamasının idarenin hizmet kusurunu oluşturacağı ve bu

⁴⁹ KDK. B. No:2020/1413, T.07.05.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵⁰ Bkz. KDK. B. No:2020/42927, T.29.07.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020; KDK. B. No:2020/2082, T.23.07.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020; KDK. B. No:2020/1989, T.29.07.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵¹ M. Akif Özer (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:98, s. 26.

⁵² KDK. B. No:2020/39894, T.05.06.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵³ KDK. B. No:2020/12951, T.23.07.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

hususun giderimi için gerekli bildirimlerin kişiye yapılarak talepleri halinde yapacakları tercih doğrultusunda yerleştirilmeleri gerektiğine karar verilmiştir⁵⁴. Aynı doğrultuda başka bir KDK kararında; üniversitenin başvurana yönelik tesis ettiği dönem sonu sınavlarından önce mazeret sınavına katılma hakkının kullanılmasına ilişkin ret işleminin, “düzeltilerek, başvurunun yaşadığı mağduriyetin giderilmesi için; ilgili Üniversitenin yetkili organlarınca gerekli kararın alınması ve bu suretle başvurana mazeret/telafi sınavına girme hakkı tanınması” tavsiyesinde bulunulmuştur⁵⁵. Bu kararda KDK tarafından ayrıca ilgili üniversitenin “başvuranın dilekçelerine verdiği cevapların, Yönerge maddesine atfta bulunmanın dışında herhangi bir açıklama içermediği; ayrıca ilgili Üniversitenin, ret işlemi karşısında başvurana itiraz yollarını göstermediği, keza Kurumumuzun detaylı resmi yazısı ile talep edilen bilgi ve belgelerin birçoğunu da Kurumumuza iletmede yeterli özeni göstermediği” gibi hususlara yer verilerek; idari işlemin iyi yönetim ilkeleri ve idari usul kavramı çerçevesinde hukuka uygunluk değerlendirmesinin de yapıldığı görülmektedir⁵⁶. Dolayısıyla “ailenin korunması ve çocuk hakları”, “sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” ve “eğitim hakkı” gibi sosyal hakların bireylerce kullanılması noktasında KDK’ya başvuru usulü; (i). bu kişilerin elde etmek istedikleri neticeye daha hızlı ulaşabilmelerine, (ii). bu hakların gereği gibi kullanımının sağlanması sayesinde idarenin iyi işleyişinin ve idari uyumsuzlukların yargı aşamasına gelmeden çözümünün sağlanmasına ve (iii). idarenin işleyişi bakımından mevcut aksaklıkların tespitine ve giderimine, iyi yönetim ilkeleri ve temel hak ve hürriyetler bağlantısı kapsamında⁵⁷ yardımcı olmaktadır.

Bu kapsamda örnek olarak kişilerin idari makamlara karşı yapmış oldukları idari başvurulara gerekçeli bir cevap alamaması, “makul sürede cevap verilmesi”, “kararın gerekçeli olarak verilmesi”, “hesap verilebilirlik” ve “şeffaflık” gibi ilkelere aykırılık teşkil ettiğinden; KDK tavsiye kararı uyarınca “ilgili idarenin bundan sonraki eylem ve işlemlerinde, söz konusu ilkeleri de gözetmesi gerektiği” önerilebilmektedir⁵⁸. Bu anlamda KDK tarafından verilen tavsiye kararlarında sadece

⁵⁴ KDK. B. No:2019/15220, T.27.02.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵⁵ KDK. B. No:2019/7602, T.02.10.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵⁶ KDK. B. No:2019/7602, T.02.10.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁵⁷ Selman Karakul (2018), “İyi Yönetim ve İnsan Hakları İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, s. 46-47.

⁵⁸ KDK. B. No:2019/7332, T.18.09.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

uyuşmazlığı doğuran idari işlem ya da eyleme yönelik değil; aynı zamanda idarenin işleyişine dair ve fakat ileriye dönük hususlara ve önerilere de yer verilmektedir (=caydırıcı etki⁵⁹).

İyi yönetim ilkesi ve iyi idare hakkıyla bağlantılı bir husus da kişilerin kendi hukuki statülerini ilgilendiren konularda yapılan idari işlem ve eylemlere dair bilgi edinme hakkını kullanabilmeleriyle ilgilidir⁶⁰. Esasen hukuk devleti ve demokrasi kavramlarıyla bağlantılı biçimde katılım ilkesinin kullanılabilmesi bilgi edinme hakkının güvence altına alınmasıyla mümkün olmaktadır⁶¹. Nitekim bu nedenle İHAS md.6/1⁶² ve AY md.36⁶³ çerçevesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü kapsamında 4982 sayılı Kanun⁶⁴’un amacının “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olduğu ifade edilmiştir. Örneğin, “işvereni tarafından İŞ-Kur’a teslim edilen puantaj cetvellerinin talep edildiği ve fakat söz konusu belgenin kendisine verilmediği” olayda başvuranın talebi neticesinde; KDK tarafından söz konusu puantaj cetvellerinin başvuru sahibinin erişimine sunulmasına yönelik makul sürede işlem tesisi için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne tavsiyede bulunulmasına karar verildiği görülmektedir⁶⁵. Keza, başvuranın “iş yerinde geçirdiği bir iş kazası nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu Teftiş Kurulu başkanlığı tarafından bir inceleme raporu hazırlandığını ancak kendilerine söz konusu raporun bir nüshasının verilmendiğini” ileri

⁵⁹ Can Azer (2010), **Bilgi Edinme Hakkı**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 120.

⁶⁰ Cemil Kaya (2003), **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 194; Azer (2010), s. 119; Ş. Mert Karcı ve Bilgi Küçükcan (2016), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Hak Arama Kurumları Yoluyla Denetimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, s. 78-79.

⁶¹ İl Han Özyaz (2008), “İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Özel Sayı: İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık, s. 136.

⁶² İHAS md.6/1 “Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Karar alenî olarak verilir. Ancak, demokratik bir toplum içinde ahlak, kamu düzeni veya ulusal güvenlik yararına, küçüklerin çıkarları veya bir davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerektirdiğinde veyahut, aleniyetin adil yargılamaya zarar verebileceği kimi özel durumlarda ve mahkemece bunun kaçınılmaz olarak değerlendirildiği ölçüde, duruşma salonu tüm dava süresince veya kısmen basına ve dinleyicilere kapatılabilir”. (https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklari_sozlesmesi.pdf), Erişim Tarihi: 28.08.2020.

⁶³ AY md.36 “Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz”.

⁶⁴ RG. 24.10.2003-25269.

⁶⁵ KDK. B. No:2019/6012, T.06.09.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

sürdüğü olayda, KDK tarafından verilen tavsiye kararında; “İdarenin istenilen bilgi ve belgenin gerçekten Kanununun istisnaları arasında yer alıp almadıklarının tespitinin ayrıntılı olarak yapılması ve hangi şartın gerçekleştiğinin de maddi olaylara dayanılarak açıklanması gerekmekte (olduğuna ve) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından bu değerlendirmelere yer verilmeksizin gerçekleştirilen ret işleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varıl(dığı)” görülmektedir⁶⁶.

Belirtmek gerekirse, kararda bilgi edinme hakkına ilişkin olarak her ne kadar kurum içi düzenlemelerin kurumda çalışan personelleri ilgilendirmediği müddetçe kapsam dışında olduğu ifade edilmişse de bunun dar biçimde yorumlanmaması gerektiği ifade edilmelidir⁶⁷. Öyle ki, idarece yürütülen faaliyetin işleyişinin düzenlenmesi her ne kadar sadece işleyişe yönelik gözüксе de belirli hallerde çalışanları veya o faaliyetten yararlanan kişileri etkileyebilmektedir. Bu anlamda KDK tarafından verilecek tavsiye kararlarının idari usul bakımından daha işlevsel olmasının sağlanması yönünden; bu hakkın kapsamının geniş biçimde yorumlanmasında ve şikayetin incelenmesinden imtina edilmemesinde fayda bulunmaktadır⁶⁸.

Bu bağlamda KDK tarafından verilen tavsiye kararlarında “bilgi edinme hakkının” kullanılabilmesi açısından; “hak arama özgürlüğü”, “hukuk devleti ilkesi” ve “iyi yönetim ilkeleri” ile bağlantılı kurulduğu ifade edilebilecektir⁶⁹. Bununla birlikte bilgi edinme hakkı kapsamının dışında bırakılan durumlarda, şüphesiz bu hakkın kullanımına dair sınırlama söz konusu olduğundan KDK tarafından idareye yönelik tavsiye kararı verilmesi beklenemeyecektir. Örneğin, “talep edilen bilgi veya belgenin kurumun kayıtlarında mevcut olmayan ve mutlaka ayrı ve özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde üre-

⁶⁶ KDK. B. No:2019/2185, T.09.08.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁶⁷ Bu anlamda örneğin, kişinin çalıştığı döneme ilişkin ilgili idareye yapmış olduğu başvurunun sonradan o kişinin başka birime görevlendirildiğinden bahisle reddedilmesi bu hakkın kullanım alanının daralmasına yol açabilir niteliktedir. Bkz. KDK. B. No:2019/5803, T.06.09.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁶⁸ Ramazan Şengül (2013), “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:3, s. 79.

⁶⁹ Ayrıca bkz. KDK. B. No:2019/731, T.17.05.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020; KDK. B. No:2018/8869, T.22.05.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020; KDK. B. No:2019/5350, T.29.08.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

tilecek bir bilgi veya belge olduğu durumlarda” hakkın kullanımına ilişkin KDK tarafından ret kararının verilebildiği görülmektedir⁷⁰. Bu doğrultuda söz konusu hakkın kullanımının idari usul kavramıyla olan bağlantısı gözetildiğinde; ilgili idarenin ve KDK’nın bilgi ve belgelerin niteliğinin tespitini hukuka uygun biçime yapması önem arz etmektedir.

2.2. Tavsiye Kararlarının İdare Tarafından Uyulmamasının Sonuçları

Hukuk düzeninde “*karar*” formunda olan irade beyanları, dilsel ve mantıksal bir biçimin ifadesi olarak değer kazanmaktadır⁷¹. Bu irade beyanını ortaya koyarken belirli bir disiplin içerisinde bilgi üretme ve derleme faaliyeti ise “*yöntemi*” ifade etmektedir⁷². KDK tarafından şikayet başvurusu neticesinde verilen kararlarda hukuksal bir akıl yürütme⁷³ mevcuttur. Ne var ki, bu kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır; yani, idari makamların bu tavsiye kararlarına uymaması gündeme gelebilmektedir⁷⁴. Bu gibi hallerde ise, artık başvuru yapan kişiler yönünden yargı yoluna başvurmadan başka bir hukuki imkan kalmamaktadır⁷⁵.

Belirtmek gerekirse, bu kararlara uyulmaması durumu “*idarenin yerine geçerek karar verme yasağı*” ile açıklanamayacaktır. Zira KDK tarafından verilen kararlarda idarenin yerine geçerek bağlayıcı nitelikte karar verme hali söz konusu değildir. Bununla birlikte bu kararlara uyulmaması, daha ziyade idari makamların belirli kurallarla sıkı biçimde bağlanmak istememesi eğiliminden kaynaklanabilir. Ne var ki özel hukuk kişilerinin KDK’ya yapmış olduğu başvurular, kişilerin elde etmek istediği hukuki neticeye daha hızlı ve çabuk ulaşma amacını karşılamaya yönelik olduğundan; tavsiye kararlarına uyulması çoğu halde uyuşmazlığın yargısal yola başvurulmadan çözümünü sağlayacak ve idari makamlar ile kişiler arasındaki güven ilişkisini sağlamlaştıracaktır⁷⁶. Ayrıca, bu kararların

⁷⁰ KDK. B. No:2019/7413, T.20.09.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁷¹ Yasemin Işıktaç (2004), **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 23.

⁷² Rona Serozan (2015), **Hukukta Yöntem**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s. 2.

⁷³ Serozan (2015), s. 2.

⁷⁴ Gözler (2018), s. 392.

⁷⁵ Gözler (2018), s. 392.

⁷⁶ Gişi (2017), s. 8.

neticesinde elde edilen sonuçların çerçevesinde idari faaliyetlerde nesnellik ve etkinlik sağlanarak; kamu yönetimi ve hukuk arasındaki bağ pekiştirilebilir⁷⁷. Özellikle, idare kavramının geniş biçimde tanımlandığı 6328 sayılı Kanun çerçevesinde, KDK tarafından hizmet kusuru tespit edildiğinde; bu aksaklığa yol açan unsurların ortadan kaldırılması vaki olan zararların artmasını ve zararı doğuran etmenlerin devam etmesini engelleyebilecektir (=önleyici fonksiyon⁷⁸). Bu nedenle bu gibi hallerde idarenin verilen tavsiye kararlarına keyfi olarak uymaması hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğun artmasına ve bu kararı uygulamayan kişilerin hukuki sorumluluğunun doğmasına yol açabilecektir⁷⁹.

Örneğin, idarenin AY md.138/son ve İYUK md.28/1 kapsamında mahkeme kararlarının gecikmesizin uygulanması konusunda pozitif yükümlülüğü bulunmasına rağmen⁸⁰; ilk derece idare mahkemesinin vermiş olduğu karara uymaması, mahkemeye erişim hakkı da gözetilerek, KDK tarafından "hizmet kusuru" olarak nitelendirilmiş ve söz konusu mahkeme kararının yerine getirilmesine yönelik makul sürede işlem tesisi için Gümüşhane Belediye Başkanlığına tavsiye de bulunulmasına karar verilmiştir⁸¹. Keza, kamu düzeni mülâhazalarından dirlik-esenlik unsuru kapsamında çevre kirliliğine yol açan unsurların tespit edilmesi ve buna yönelik tedbirlerin alınmaması hizmet kusuru teşkil edeceğinden; bu konuda oluşabilecek olumsuz durumların önüne geçilmesi adına KDK tarafından verilen bir tavsiye kararında "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile Çiftlik Hayvanlarının Refahına İlişkin Genel Hükümler Hakkında Yönetmelik ve Yumurtacı Tavukların Korunması ile İlgili Asgari Standartlara

⁷⁷ Bkz. A. Şeref Gözübüyük (1974), "Kamu Yönetimi ve Hukuk", Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 298.

⁷⁸ Atay (2014), s. 11.

⁷⁹ Bunun yanında bu kararların ve bu kararlara karşı idari makamların cevaplarının kamuoyuyla paylaşılması karşısında; ilgili idari makamların tamamen kayıtsız kalabileceğinden bahsedilemeyecektir. Cem Derin ve Burak Coşkun (2017), "Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:7, s. 179. Ayrıca bkz. Oktay Koç (2018), "Kötü İdareden İdari Kötülüğe: İdarede Kötülüğe Mani Olmanın İmkânı Üzerine", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, s. 68 vd.; Wade (1974), s.592; Fendoğlu (2011), s. 79.

⁸⁰ AY md.138/son "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez". İYUK md.28/1 "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmesizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararn idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. (...) ancak disiplin hükümleri saklıdır".

⁸¹ KDK. B. No:2020/1560, T.22.04.2020, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca tavukçuluk işletmesinden kaynaklanan haşerat ve fare oluşumunun ve işletme faaliyetlerinin çevre ve toplum sağlığı açısından denetlenmesi ve gerekmesi halinde idari yaptırımların uygulanması hususunda” Erdek Belediye Başkanlığına ve Balıkesir İl Tarım ve Orman Müdürlüğüne tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir⁸². Yine, “Devletin bir kurumunun aleyhinde verilen nihai ve bağlayıcı mahkeme kararı ile ortaya konulan borcunu ekonomik kaynak yokluğunu ileri sürerek makul sürede ifa etmekten kaçınması” o kişinin mülkiyet hakkının (AY md.35) ve adil yargılanma hakkının (AY md.36) ihlali manasına geleceğinden; kamulaştırmaz el atmadan kaynaklı Gençlik ve Spor Bakanlığın- dan olan alacağın ödenmemesinin bu anlamda “hizmet kusuru” oluşturacağından bahisle KDK tarafından mahkeme kararının yerine getirilmesine yönelik makul sürede işlem tesisi için Gençlik ve Spor Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir. Nihayet Sosyal Güvenlik Kurumunun kişinin emekli aylığına ilişkin güncellemeleri zamanında yapmaması o kişinin AY md.35 uyarınca mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir müdahale teşkil edeceğinden; KDK tarafından “emekli aylığı bağlandığı tarihteki alım gücüne denkleştirilerek başvurana ödenmesi için makul sürede yeni bir işlem tesis edilmesi” hususunda Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir⁸³.

Bu anlamda yukarıda verilen örnekler çerçevesinde, idari makamların mahkeme kararlarının gereğini makul sürede ve gecikmeksizin yerine getirmemesi, çevre sağlığını korumakla ilgili pozitif yükümlülüklerini yerine getirmemesi yahut kamu borcu haline gelmiş değerleri zamanında ödememesi, KDK tarafından isabetli biçimde hizmet kusuru olarak değerlendirilmiş ve bu doğrultuda tavsiyede bulunulmuştur. Dikkat edilirse bu kararlara uyulmaması, mevcut zararın süregelen nitelik taşınmasına ve artmasına neden olacağından; idarenin işleyişini olumsuz yönde etkileyecektir. Özellikle bu gibi hallerde somut zararın oluşumuna dair önceden tavsiye kararı verildiğinden; yani, hizmet kusurunun varlığı tespit edildiğinden, bunun artmasına dair gerekli önlemlerin alınmaması idari işleyişin kötü olmasına sebebiyet verebilecektir⁸⁴.

⁸² KDK. B. No:2019/7563, T.04.10.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁸³ KDK. B. No:2019/2515, T.06.08.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020.

⁸⁴ Bu sebeplerdir ki, tavsiye kararlarının kamu görevlilerince de uygulanabilirliğinin sağlanması açısından; Aktaş'ın belirttiği üzere, “yaptıkları işlemin hukuka aykırılığını, kamu yararına hizmet etmediğini bilseler bile inisiyatif üstlenmeme” durumunun ortadan kaldırılması için açıklayıcı bir hüküm konulması isabetli olacaktır. Aktaş (2011), s. 366.

Bu nedenle pozitif hukukta tavsiye kararlarının bağlayıcılığı bulunmasa da bu kararlara uyulması; idari işleyişin iyi biçimde sağlanması ve temel hak ve hürriyetlerin korunması noktasında işlevsel niteliktedir⁸⁵. Özellikle KDK tarafından verilen tavsiye kararlarında tavsiyede bulunulan idarenin “*bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kuruma bildirilmesinin zorunlu olduğuna*” işaret edildiğinden⁸⁶; kararın etkisinin sonrasındaki dönemde de etkisini sürdürdüğü ifade edilebilecektir. Bunun yanında, AY md.125 kapsamında idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan hizmet kusuru bakımından tazmin yükümlülüğü gündeme geldiğinden; KDK’ya başvurularak söz konusu kusurun varlığının tespit ettirilmesi, olası bir yargısal yola başvuru açısından hukuki dayanak da teşkil edecektir. Bu kapsamda çalışmanın devamında idari usul ve idari yargı yolu arasındaki bağlantı da göz önüne alınarak tavsiye kararlarının hukuki işlevinin ne olduğu irdelenecektir.

3. TAVSİYE KARARLARININ İDARİ YARGILAMA HUKUKU YÖNÜNDEN İŞLEVI

Tavsiye kararlarında ortaya konulan hukuki değerlendirmeler, kimi zaman kişileri tatmin etmediğinden ya da idare bu karara uymadığından; kişiler tarafından ayrıca idari davaya başvurulması söz konusu olabilmektedir. Öncelikle, KDK’ya başvuru zorunlu bir başvuru türü değildir. İkinci olarak, yargı yetkisinin hangi organlar eliyle kullanılacağı da AY md.9 hükmünde “*bağımsız ve tarafsız mahkemeler*” olarak ifade edildiğinden; KDK’ya yapılan başvuru neticesinde yargı yetkisinin kullanılması veya bağlayıcı karar verilmesi söz konusu olamayacaktır⁸⁷. Ancak, kişilerin bu başvuru usulünü kullanması çözüme daha

⁸⁵ Rıdvan Değirmenci (2019), “Ronald Dworkin’in Hukuk Teorisi Çerçevesinde Hakkaniyet Temelli İdarî Denetimde Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) Rolü”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, s. 244-245.

⁸⁶ Örneğin, “Başvuranın meslek kodu ile fiilen yaptığı işin birbirine uygun hale getirilmesi hususunda, Dicle Üniversitesi Rektörlüğüne tavsiyede bulunulmasına, 6328 sayılı Kanun’un 20’nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Dicle Üniversitesi Rektörlüğüne bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna...” KDK. B. No:2019/1016, T.09.07.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020; “Şikayetçinin idari para cezasını öğrendiğini beyan ettiği tarih ve ödemeyi yaptığı tarih esas alınarak, yasal faizlerin silinmesi ve %25 ceza indiriminden faydalandırılması yoluyla fazla ödemenin iadesi hususunda Karayolları Genel Müdürlüğü’ne tavsiyede bulunulmasına, 6328 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, ilgili idarelerce bu karar üzerine tesis edilecek işlemlerin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna...”. KDK. B. No:2018/9323, T.11.03.2019, Ombudsman Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 20.08.2020. (Karar metinlerinin altı tarafınca gizlenmiştir.)

⁸⁷ Bkz. Sait Güran (1974), “İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler”, **Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan**, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 200.

erken, doğru biçimde ve kısa zamanda ulaşılabilmemesinden ileri gelmektedir⁸⁸. Bunun yanında KDK'ya yapılan başvurular, özellikle idari yargılama usulü bakımından süre durdurucu etkiyi haiz olması nedeniyle önem arz etmektedir⁸⁹. Bu anlamda idari dava açma süresi bakımından idari mahkeme kararlarında yer verilen KDK tavsiye kararları, kimi hallerde içerik denetimi bakımından da irdelelenebilir mi bu sorunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

Esasen KDK tavsiye kararlarında ilgili idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu hususu da değerlendirilmektedir. O halde, önceden KDK'ya başvuru yapıldığı hallerde ilgili idari işlem veya eylemin hukuka uygunluk değerlendirilmesi "*araştırma ve inceleme görevi kapsamında*" yapılmış olacağından; açılacak davalarda bu kararların "*tespite dair*" etkisi olabileceğinden bahsedilebilir⁹⁰. Zira yukarıda da belirtildiği üzere, öncesinde hukuka aykırılığın tespit edilmesi; bu hukuka aykırılığın idari makam tarafından önlenemediğinin göstergesi olabilir.

Örneğin, Danıştay kararında "*davacı ile aynı programdan mezun olup aynı konuda yapmış olduğu başvurusu aynı nedenle reddedilen T. Güven isimli şahıs tarafından, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılmış bir şikayet başvurusunda, Kamu Denetçiliği Kurumunca şikayetin kabulüne (...) Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, Veterinerlik Bölümü, Laborant ve Veteriner Sağlık programından mezun olan davacının suni tohumlama sertifikası kursuna katılmasına izin verilmesi gerekirken, aksi yönde tesis edilen dava konusu işlemde Anayasa'da yer alan eşitlik ilkesine, hukuka ve kamu yararına uyarlık görülme(diğine)*"⁹¹ karar verilmiştir. Benzer biçimde teknisyen yardımcısı unvanı ile görev yapan kişinin, görev tanımını belirten formun iptali istemiyle açtığı davada mahkemece, KDK tarafından verilen "*Emniyet Teşkilatına alınan Teknisyen Yardımcılarının Teşkilatın ihtiyaç duyduğu özel şartlara (eğitim, güvenlik soruşturması, sağlık şartları vs.) göre; (...) kamu personelinin bulunduğu hizmet sınıfı içinde ve kadrosu dışında bir görevde istihdam edilemeyeceği, görev tanımlaması olmasa da memura verilecek görevlerin*

⁸⁸ Erdinç (2015), s. 66 vd.

⁸⁹ D10D. E.2014/5620, K.2015/6232, T.24.12.2015, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁹⁰ Gamze Gümüşkaya (2016) "Vergi Ödevlisinin Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvurusu", **İÜHF**M, Cilt:74, Sayı:1, s. 280.

⁹¹ D10D. E.2017/457, K.2019/2, T.07.01.2019, (<http://www.kazanci.com>, Anılış: Kazancı İçtihat Bilgi Bankası), Erişim Tarihi: 29.08.2020.

unvanıyla uyumlu olması gerektiğine” dair tavsiye kararına yer verilerek, “*dava konusu işlemle görevlendirildiği işlerin niteliği, davacının işgal ettiği “teknisyen yardımcısı” kadrosunun görev tanımı ile uyuşmadığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına”* hükmedilmiştir⁹². Dikkat edilirse sadece idari işlemin iptaliyle ilgili kişi yönünden menfaat ihlalinin giderilebileceği durumlarda idari makamca tavsiye kararına uyulmaması, tek başına “*hizmet kusurunun varlığına*” neden olmamaktadır. Bu noktada söz konusu kararlar etkisini, kimi hallerde “*iyi yönetim ilkelerine bağlı olarak*” idari işlemin hukuka uygunluğu değerlendirilirken “*yol gösterici/yardımcı olma*” hususunda göstermektedir. Bununla birlikte vurgulamak gerekir ki; bu yol gösterici olma hali “*yardımcı olma fonksiyonunun*” yanında, şüphesiz yargının görev alanına giren ve yorum gerektiren hususlarda tek belirleyici ölçüt olmayacaktır⁹³.

Bunun dışında açılan iptal davaları bakımından; davaya konu idari işlem hakkında KDK’ya önceden başvurulması, ilgili idari makamın bu konuda çalışma yaparak netice elde edip edemediğinin de anlaşılmasını sağlamaktadır. Örneğin, kişinin Türkiye’de üretilen İtalyan tipi bazı dondurma çeşitlerinde Gıda Kodeksine uygun oranlarda alkollü bileşen kullanılmasını yasaklayan işlemin geri alınması istemiyle yapmış olduğu başvuruda; öncelikle KDK’ya başvurduğu ve bu konuda tavsiye kararının alındığına Danıştay tarafından değinilmiş ve ardından kişinin netice alamaması nedeniyle açtığı davada güncel, kişisel ve meşru menfaatinin bulunduğu kabul edilerek davanın esasının incelenmesi gerektiğine hükmedilmiştir⁹⁴. Bu anlamda idari usul kavramıyla bağlantılı olarak; kişinin hukuki statüsü üzerinde etki üretebilen idari işlemlerin hukuka aykırılığından bahisle yahut o işlemin olgusal sebebinin varlığının tespit edilmesini sağlamak amacıyla da KDK’ya başvurulabileceğinin kabulü gerekecektir.

⁹² Gaziantep BİM, 3. İDD, E.2017/2713, K.2017/1941, T.19.12.2017, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁹³ Örneğin, “YSK tarafından alınan, “Yüksek Seçim Kurulu tarafından gönderildiğinde şüphe bulunmayan hallerde, sandık kurullarının hata veya ihmali sonucu mühürlenmeyen oy zarfı ve oy pusulası ile kullanılan oyların geçerli kabul edilmesi gerektiği” yönündeki 16/04/2017 tarih ve 560 sayılı “KARAR”ın; seçimlerin yönetimine ilişkin düzenleyici nitelikte bir idari işlem olduğu, nitekim Kamu Denetçiliği Kurumunun 27/10/2015 tarih ve 2015/2608 sayılı tavsiye kararının da bu yönde bulunduğu” ifade edilmesine rağmen, Danıştay “Anayasanın 79. maddesinde yer alan ve Yüksek Seçim Kurulu Kararları aleyhine başka mercie başvurulamayacağı yolundaki kuralın” yorumlanması neticesinde bu kararların dava konusu edilemeyeceğini ifade etmiştir. Bkz. D10D. E.2017/954, K.2017/2222, T.24.04.2017, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁹⁴ D10D. E.2016/535, K.2018/1983, T.30.05.2018, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

Ayrıca, belirtmek gerekirse 6328 sayılı Kanunda idari işlem kavramının geniş biçimde tanımlanması, doğrudan dava konusu edilemeyeceği ileri sürülen bazı işlemlerin bu yolla denetiminin de sağlanmasının önünü açmaktadır. Nitekim tartı memuru olarak görev yapan kişinin sicil ve başarı değerlemesi raporuna sicil amiri tarafından olumsuz not düşülmesi, kişinin özlük dosyasına konulması ve sonraki atamalarda ve yer değiştirmelerde dikkate alınacağından kişi üzerinde hukuki etki üretmektedir⁹⁵. Bu anlamda söz konusu idari işlemin hukuka uygunluğu değerlendirilirken; olgusal tespitin KDK tarafından yapılması verilecek tavsiye kararını etkileyebileceği gibi, yargı aşamasında da vakıa tespitine yardımcı rol oynayabilir⁹⁶.

Söz konusu tavsiye kararlarının vakıa tespitinin yanında idari eylemlerin hukuka uygun olup olmadığı değerlendirmesi yapılırken; idari personelin kusurunun bulunup bulunmadığı noktasında da önem arz edebildiğini belirtmek gerekmektedir. Örneğin, kişinin kişilik haklarının basın yoluyla ihlal edildiği bir olayda KDK tarafından verilen tavsiye kararında “*AİHS'nin 6, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 14, Çocuk Hakları Sözleşmesinin 16, Anayasanın 38/4, Basın Kanununun 21. maddesi ile düzenlenen masumiyet karinesi, kimliğin açıklanmaması ve hiçbir çocuğun onur ve itibarına haksız olarak saldırıda bulunulamayacağı ilkelerine aykırı hareket ederek hatalı davrandığını kabul etmesi, hususlarında İçişleri Bakanlığına ve İstanbul Valiliğine tavsiyede bulunulmasına*” karar verilmiş ve buna koşut biçimde görevli idari mahkeme tarafından ilgili kamu görevlisine hukuka aykırı davranışta bulunduğundan bahisle idarece rücu edilmesi gerektiği ifade edilmiştir⁹⁷. Bu bağlamda yargısal yola başvurulmadan önce tavsiye kararlarına uyulması zorunluluk arz etmese de bu kararlar, önceden vakıanın tespitinde ve ilgili idari işlem ya da eylemin hukuki denetiminde yardımcı rol oynayabilmektedir.

⁹⁵ Gaziantep BİM. 3.İDD, E.2016/850, K.2017/14, T.05.01.2017, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁹⁶ Ayrıca bkz. Ankara BİM. 6.İDD, E.2017/1669, K.2017/1661, T.19.12.2017, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

⁹⁷ D10D. E.2015/3927, K.2016/1142, T.07.03.2016, Lexpera İçtihat Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 29.08.2020.

SONUÇ

İdari makamların tesis ettiği idari işlemlere ve eylemlere karşı bireylerin sahip olduğu hukuki başvuru yollarından birisi de AY md.74 çerçevesinde KDK'ya yapılan şikayet başvuruları olarak karşımıza çıkmaktadır. Başvuru neticesinde KDK tarafından verilen kararlar ret kararı, kısmen ret kısmen tavsiye ya da tavsiye kararı olarak adlandırılabilir. Bu kararlardan -çalışmanın konusunu oluşturan-tavsiye kararları, idari makamlar yönünden bağlayıcılık arz etmemekte ve fakat öneri niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte söz konusu kararların tavsiye özelliği onların hiçbir fonksiyonunun bulunmadığı manasına gelmemektedir. Özellikle idari işlemlerde faaliyetlerin hukuka uygun biçimde icra edilmesi, idari işlem ve eylemlerde de hukuka uygunluğun sağlanmasıyla mümkün olacağından; yargısal yola başvurulmadan önce idari işlemlerdeki aksaklıkların giderilmesi yönünden bu denetimin yapılması önem arz etmektedir. Gerçekten, yargı dışı bir denetim mekanizması olarak ombudsmanlık müessesesi, idari işlemlerde var olan hukuka aykırılıkların önceden tespit edilmesinde ve bunlardan ileri gelebilecek zararların önüne geçilmesinde rol oynayacaktır. Bu bağlamda KDK tavsiye kararlarının yetkili idari makamın kimi hallerde tespit edilen aksaklığın giderilmemesine bağlı olarak, hizmet kusurunun tespit edilmesinde yahut açılan iptal davalarında idari işlemin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesinde yardımcı işlevi haiz olduğu ifade edilebilecektir. Dolayısıyla çeşitli temel hak ve hürriyetlerin, KDK faaliyetleriyle ilintili olduğu göz önüne alındığında; yapılan bu tespit ve değerlendirmelerin, iyi idare ilkesinin gerçekleştirilmesi yönünden, önemi yadsınamaz. Bu çerçevede KDK'nın gerçekleştirdiği faaliyetlerde hukuki birer araç olan tavsiye kararlarının idari usul ile yargı aşaması arasındaki bağlantı gözetildiğinde; içerik olarak iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, idari işlemlerin iyi olmasına ve bireylerin hak arama özgürlüğüne katkı sağladığının altının çizilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ABDİOĞLU, Hasan (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6 Sayı:11, (ss. 79-102).

AKGÜNER, Tayfun ve Kahraman Berk (2017), **İdare Hukuku**, 8. Baskı, Der Yayınları, İstanbul.

AKILLIOĞLU, Tekin (1995), **İnsan Hakları-I: Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, AÜSBF Yayınları, Ankara.

AKTAŞ, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:94, (ss. 359-374).

AKYILMAZ, Bahtiyar (2003), “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, **GÜHFD**, Cilt:7, Sayı:1-2, (ss. 148-162).

ANAYURT, Ömer (2001), “1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:23-24, (ss. 95-128).

ARSLAN, Süleyman (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, (ss. 157-172).

ATAY, Ender E. (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, (ss. 1-30).

AZER, Can (2010), **Bilgi Edinme Hakkı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

AZRAK, A. Ülkü (1967), “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, **İÜHFİM**, Cilt:33, Sayı:1-2, (ss. 66-82).

BOZ, S. Sacit, Cihat Yurdaer ve Yunus Eraslan (2019), “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:3, (ss. 497-532).

DEĞİRMENCİ, Rıdvan (2019), “Ronald Dworkin’in Hukuk Teorisi Çerçevesinde Hakkaniyet Temelli İdarî Denetimde Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) Rolü”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, (ss. 233-257).

DERDİMAN, R. Cengiz (2014), **İdarî Yargının Genel Esasları**, Aktüel Yayıncılık, 3. Baskı, Bursa.

DERİN, Cem ve Burak Coşkun (2017), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:7, (ss. 173-195).

DIAMANDOUROS P. Nikiforos (2014), “Democracy, Rule of Law and the Ombudsman”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, (ss. 31-57).

EKLUNDH, Claes (2000), “The Parliamentary Ombudsmen in Sweden”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı-2000 Cilt-IV**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, (ss. 463-486).

ERDİNÇ, Tahsin (2015), **Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği**, Legal Yayıncılık, İstanbul.

EREN, Abdurrahman (2011), “National Human Rights Institutional Models in Comparative Law and the Case of Turkey”, **GÜHFD**, Cilt:15, Sayı:3, (ss. 165-197).

EREN, Abdurrahman (2018), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

ERHÜRMAN, Tufan (1989), “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, (ss. 87-102).

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

FENDOĞLU, H. Tahsin (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2013/1, (ss. 21-49).

FRANK, Bernard (1970), “The Ombudsman And Human Rights”, **Administrative Law Review**, Cilt:22, Sayı:3, (ss. 467-492).

GİŞİ, Selçuk (2017), “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, **Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2017/2, (ss. 1-42).

GÖZLER, Kemal (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1974), “Kamu Yönetimi ve Hukuk”, **Prof. Dr. Tahsin Bekir Baltaya Armağan**, Sevinç Matbaası, Ankara, (ss. 298-312).

GÜMÜŞKAYA, Gamze (2016) “Vergi Ödevlisinin Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvurusu”, **İÜHF**, Cilt:74, Sayı:1, (ss. 279-304).

GÜRAN, Sait (1974), “İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler”, **Prof. Dr. Tahsin Bekir Baltaya Armağan**, Sevinç Matbaası, Ankara, (ss. 199-248).

GÜRAN, Sait (1982), “Yönetimde Açıklık”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Ragıp Sarıca’ya Armağan)**, Cilt:3, Sayı:1-3, (ss. 101-112).

HAAS, Julia (2012), **Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts**, Mohr Siebeck, Tübingen.

HAKYEMEZ, Y. Şevki (2010), “2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, (ss.387-406).

IŞIKTAÇ, Yasemin (2004), **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

KAĞITÇIOĞLU, Mutlu (2018), “Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt:7, Sayı:14, (ss.457-512).

KAHRAMAN, Mehmet ve Ali Balkan (2020), “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:12, (ss. 71-101).

KARAKUL, Selman (2018), “İyi Yönetim ve İnsan Hakları İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, (ss. 27-55).

KARCI, Ş. Mert (2015), “Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:2, (ss. 34-58).

KARCI, Ş. Mert ve Bilgi Küçükcan (2016), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Hak Arama Kurumları Yoluyla Denetimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, (ss. 71-94).

KAYA, Cemil (2003), **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara

KESKİN, Bayram ve Yaprak Yeşil (2018), “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, (ss. 39-66).

KESTANE, Doğan (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı:151, (ss.128-142).

KOÇ, Oktay (2018), “Kötü İdareden İdari Kötülüğe: İdarede Kötülüğe Mani Olmanın İmkânı Üzerine”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, (ss. 57-79).

KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (2008), “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, **European Ombudsman-Institutions** (Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer), Springer-Verlag, Wien, (ss. 1-68).

LUST, Sabien (2002), “Administrative Law in Belgium”, **Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States** (Ed. René Seerden/Frits Stroink), Intersentia, Antwerpen-Groningen, (ss. 5-59).

O'BRIEN, Nick ve Mary Seneviratne (2017), **Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability**, Palgrave Macmillan, London.

ODYAKMAZ, Zehra (1998), "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **GÜHFD (Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan)**, Cilt:1, Sayı:2, (ss. 1-21).

ODYAKMAZ, Zehra (2013), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, (ss. 1-85).

ORFIELD, Lester B. (1966), "The Scandinavian Ombudsman", **Administrative Law Review**, Cilt:19, Sayı:1, (ss. 7-74).

ÖZAY, İl Han (2008), "İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Özel Sayı: İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık, (ss. 135-138).

ÖZER, M. Akif (2015), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:98, (ss. 19-40).

REIF Linda C. (2004), **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Springer-Science Business Media, B.V., Dordrecht.

REIF, Linda C. (2000), "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", **Harvard Law Review**, Cilt:13, (ss. 1-69).

RUMPF, Christian (1995), **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, çev. Burak Oder, Friedrich-Naumann Vakfı Yayını, Ankara.

SEROZAN, Rona (2015), **Hukukta Yöntem**, Vedat Kitapçılık, İstanbul.

ŞAHİN, Ümit (2018), "İyi Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Özel Sayı: Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri, (ss. 99-139).

ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?”, Sakarya Üniversitesi İİBF, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, (ss. 127-141).

TANÖR, Bülent (1994), **İki Anayasa 1961-1982**, 3. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.

TANÖR, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu (2019), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.

ULUSOY, Ali D. (2019), **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara.

ÜSTÜN, Gül (2018), “İdari Usul”, **İdare Hukuku** (Ed. Turan Yıldırım), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, (ss. 535-556).

WADE, H. R. W. (1974), “The Ombudsman in Britain”, **Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan**, Sevinç Matbaası, Ankara, (ss. 587-606).

YILDIRIM, Turan (1998), “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, T. C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, (ss.247-253).

Elektronik Ağ Adresleri

- <https://kararlar.ombudsman.gov.tr>
- https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklari_sozlesmesi.pdf
- <https://www.resmigazete.gov.tr>
- <https://www.mevzuat.gov.tr>
- <https://www.lexpera.com.tr>
- <http://www.kazanci.com>

YURTTAŞTAN PAYDAŞA GEÇIŐIN ÖNÜNDEKİ ENGELLERİN ORTADAN KALDIRILMASI: KÖTÜ YÖNETIŐİMİN KARŞISINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Eliminating Barriers from Citizen to Stakeholder Transition:
Ombudsman Institution Against Bad Governance

Cihan Necmi GÜNAL* - Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU**

Geliş Tarih: 2 Kasım 2020 Yayına Kabul Tarihi: 25 Aralık 2020

Öz

Yönetişim, 1990'lerden sonra hızla değişen kamu yönetimi disiplininin idare eylemleri yerine koyduğu yeni bir olgudur. Yönetişim en yalın anlamıyla kamu hizmeti üretilirken kamu hizmeti alan grupların da bu üretim sürecinin karar aşamasına dahil olması, fikrinin sorulması, taleplerinin alınması gibi öğeleri içeren bir paradigmadır. Literatüre bakıldığında iyi yönetişim ve kötü yönetişim gibi iki farklı kavramın da bu paradigmadan doğduğu görölmektedir. İyi yönetişim, açık, hesap verebilen, yurttaştan gelen talebi dinleyen ve hizmet alan tüm gruplar ile etkileşim halinde olan bir yönetim anlayışını ifade eder. Yeni Kamu Yönetimi ekolünün de söylediği etkin, etkili ve verimli bir kamu yönetiminin tahsis edilebilmesi için gerekli ortamı da sağlayabilen bu yönetim anlayışı demokratik bir yönetim için de olmazsa olmaz görünmektedir. Buna karşın kötü yönetişim ise iyi yönetişimin tam tersi bir noktada gelişen bir yapıdır. Hukukun üstünlüğünün zedelendiği, karar alma mekanizmalarından hizmet alanların dıŐlandığı, bireylerin bilgi alma haklarının kısıtlandığı, yönetsel istikrarsızlık ve yozlaşmanın arttığı bir

Abstract

Governance is a new phenomenon that has replaced administrative actions by the rapidly changing public administration discipline after the 1990s. Governance, in its simplest sense, is a paradigm that includes elements such as the inclusion of groups that get public service in the decision phase of this production process, asking their opinion, and receiving their demands while producing public service. When the literature is examined, it is seen that two different concepts such as good governance and bad governance originate from this paradigm. Good governance refers to an understanding of management that is open, accountable, listens to the demands of citizens and interacts with all groups receiving services. This management understanding, which can also provide the necessary environment for the allocation of an effective, economic and efficient public management, as stated by the New Public Management school, seems indispensable for a democratic administration. On the other hand, bad governance is a structure that develops at a point opposite to good governance. It is a management problem in which the rule of law

* Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, cihan.gunal@kocaeli.edu.tr
ORCID: 0000-0002-6541-623X

** Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, maksud.mulazimoglu@kocaeli.edu.tr
ORCID: 0000-0002-4168-3720

yönetim sorunudur. Bu çalışmanın amacı da ülkemizde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararların incelenerek kötü yönetim olgusunun ortadan kaldırılması konusundaki işlevini gözlemleyebilmektir. Bu doğrultuda önce kötü yönetim olgusunun literatürdeki özellikleri saptanacak ve içerik yöntemi ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları gözden geçirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, kötü yönetim, yeni kamu yönetimi.

is damaged, those who receive public service are excluded from decision-making mechanisms, the right of individuals to obtain information is restricted, and administrative instability and corruption increase. The purpose of this study is to observe the function of Ombudsman Institution in eliminating bad governance by examining the decisions taken by the institution operating in our country. In this direction, first the characteristics of the poor governance phenomenon in the literature will be determined and the decisions of the Ombudsman Institution will be reviewed with the content analysis method.

Keywords: Ombudsman, bad governance, new public management.

1. GİRİŞ

Kamu yarınını tesis etmek üzere kamu gücünü kullanan otoritelerin nasıl denetleneceği ve bu denetim metotlarının ne ölçüde etkinlik sağlayacağı, devlet olgusu var olduğu sürece tartışılmaya devam edecek olan bir araştırma konusudur. Günümüzde kamu hizmetlerinin karar alıcısı, üreticisi ve sunucusu rollerinden herhangi biri veya birilerini ifa eden yönetimin teknik boyutunun ve karmaşıklığının giderek artması; vatandaşla arasındaki eşitsiz güç ilişkisi; siyasi, yürütme ve yargı denetiminin farklı denetim araçları tarafından desteklenmesi ihtiyacı, üst düzey kamu yöneticilerinin takdir alanının genişlemesi ve yükselen demokratik yönetim talepleri karşısında ombudsmanlık, modern bir denetim mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır.

“Başkaları için şikâyet yapan kişi” (Tortop, 2012: 507) anlamına gelen ombudsman, 200 yılı aşkın bir süredir İsveç’te uygulanan ve İkinci Dünya Harbinden sonra farklı siyasi ve hukuki rejimlere sahip ülkeler tarafında da benimsenen bir yapı haline gelmiştir (Uler, 2012: 499). Parlamento tarafından atanan, yönetim karşısında bağımsız ancak ona yabancı olmayan ombudsman, vatandaş başvurusu üzerine denetim yapan bir kurumdur (Uler, 2012: 503-504; Tortop, 2012: 507). Temel anlamda görevi ise vatandaşların, yönetimin karar ve uygulamaları nedeniyle hak ve menfaatlerini korumak ve bu minvalde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmektir. Yönetimin, vatandaşa yakınlık ilkesini merkezine alan ombudsmanlık (Şengül, 2007:128), bir toplumda hiç kimsenin hukukun dışında olmadığı ve modern devletlerin temel düsturu olan hukukun üstünlüğü ve demokrasi ile çevrelenmiştir. Temsili demokrasilerde yasa koyucunun aldığı kararları sahip olduğu yönetsel yetkiler ile icra eden yönetim, sahip olduğu bilgi ve uzmanlık gibi güç kaynakları ve gizlilik ve dışa kapalılık gibi eğilimleri ile kamusal hizmet sunumunun temel aktörlerinden olan vatandaşları yönetim ağının dışında bırakabilmekte ve yönetimin kanuniliği ilkesini zedeleyebilmektedir

Nitekim 1990 yılına gelindiğinde yukarıda açıklanan söz konusu eksikliklere binaen ülkelerin yönetim sistemini derinden etkileyen yeni bir paradigma ortaya çıkmıştır. İyi yönetim olarak adlandırılan ve kabaca yönetimin karar ve uygulamaları açısından çevresiyle bir bütün olduğuna vurgu yapan kavram, bilhassa Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu gibi ulus üstü örgütler

tarafından desteklenmiştir. Açık, hesap verebilir, vatandaşa duyarlı, kamu politikalarına ilişkin karar alma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında katılım mekanizmaları öngören bir yönetime işaret eden ve bu nedenle yönetimde köklü bir paradigma değişimini gerektiren kavramın bu süreçteki destekçisi, rehberi ve denetmeni ise ombudsmanlık kurumudur (Giddings, 2000: 465).

Bu nedenle ombudsmanlık sadece yönetim karşısında vatandaşların korunmasını değil, aynı zamanda iyi yönetimin sağlanması ve kötü yönetimin önlenmesinde, idari reformlara şekil verilmesi ve hızlandırılmasında, yönetim karşısında yasamanın bilgilendirilmesi ve onun adına gözetlenmesinde, vatandaş ve yönetim arasında aracılık görevi üstlenilmesinde ve toplumun ve kamu görevlilerinin eğitilmesi konusunda önemli görevleri yerine getirmektedir (Atay, 2014: 28-29). Söz konusu fonksiyonlar şüphesiz birbirlerini tamamlayan ve son kerte de çatı bir kavram olarak kabul edilebilecek iyi yönetim ilkesine referans vermektedir. Bir diğer ifadeyle yönetimde kanunilik ilkesinin zayıfladığı, şeffaflıktan uzak, vatandaşların yönetimden uzaklaştırıldığı, yozlaşmanın arttığı bir ortamı tanımlayan kötü yönetim uygulamaları karşısında ombudsmanlık, Şengül (2007: 138)'ün de ifade ettiği üzere yönetimin söz konusu hatalarını düzeltmesi ve bunların tekrarlanmaması amacıyla yol göstermesi nedeniyle pedagojik bir işlev üstlenmektedir. Benzer şekilde Namibya eski Kamu Başdenetçisi Bience Gawanas da ombudsmanlık kurumunun, yönetimin karar ve uygulamaları karşısında insan haklarını ve iyi yönetim ilkelerini savunan daha geniş bir misyona sahip olması gerektiğini vurgularken (Reif, 2004: 78), ombudsmanlığın kötü yönetimle mücadele konusundaki ehemmiyetine dikkat çekmektedir.

Ülkemizde ise anayasal statüye sahip olan ombudsmanlık, 14.06.2012 tarihli 6328 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismiyle yönetim sistemimizde yerini almıştır. T.B.M.M. Başkanlığına bağlı olarak kurulan ve meşruiyetini parlamentodan yani millet egemenliğinden alan KDK, yönetimin her türlü eylem ve işlemleri ile davranış ve tutumlarını, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve insan haklarını esas alan adalet anlayışı çerçevesinde incelemek, araştırma yapmakta ve önerilerde bulunmaktadır (RG, 2012). Söz konusu meşruiyet kaynağı bağlamında bağımsız ve tarafsızlığıyla ön plana çıkan kurum, hakkaniyet ilkesine dayanması nedeniyle yönetimin karar ve uygulamalarının

yerindeliğini de kontrol etmektedir. Böylece yönetim ve vatandaş arasındaki uyumsuzluğun şekli unsurlarının yanında özü itibarıyla da incelemesi nedeniyle kötü yönetim ile mücadele eden KDK, kamunun vicdanını rahatlatmakta ve ona güven aşılacaktır.

Nitekim bu kapsamda ombudsmanlık kurumu ve yönetim arasındaki ilişkinin mahiyetine açıklık getirmeye çalışan yerli ve yabancı literatür de göze çarpmaktadır. Araştırmalar incelendiğinde, ombudsmanlık ve iyi yönetim olguları arasındaki ilişkinin analitik boyutu (Sarker ve Alam, 2010; Cheung, 2009); ombudsmanlık kurumunun sunduğu hizmetler bağlamında iyi yönetim ilkeleri ile arasındaki ilişki (Şahin, 2018; Doğan, 2017; Abdioğlu, 2007; Şahin ve Güneş, 2017); ombudsmanlığın iyi yönetime katkısı noktasında kapasitesinin değerlendirilmesi (Fombad, 2001) ve kurumun, devletin erkleri ve diğer kamu kurumları ile olan ilişkisi, ve sahip olduğu yetkiler bağlamında iyi yönetimin geliştirilmesi yönündeki etkinliği (Crouch, 2007) gibi konuların incelendiği görülmekte ancak kurumun pratikte almış olduğu kararlar üzerinden yönetim olgusu ile olan ilişkisine değinilmemektedir.

Bu bağlamda çalışmamızın amacı; ülkemizde KDK'nin aldığı kararlardan hareketle kötü yönetimle mücadele konusunda üstlendiği fonksiyona açıklık getirmektir. Bu kapsamda kötü yönetim olgusunun ilgili literatürden hareketle, ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetin olmaması, hükümetin etkinliği, mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrolü olmak üzere altı kritere sahip olduğu anlaşılmaktadır (TWB, 2020a). Kötü yönetim ise yönetimin, söz konusu temalardan bir ya da daha fazlasında gösterdiği başarısızlığa işaret eden bir olgudur (Laha, 2016).

Bu doğrultuda KDK'nin, yönetime verdiği tavsiye ve dostane çözüm kararları, söz konusu altı tema altında değerlendirilmekte ve böylece ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin demokratik hale getirilmesi noktasındaki dönüştürücü etkisi analiz edilmektedir.

Çalışmada ifade edilen amaca istinaden nitel araştırma yöntemlerinden içerik analizi tercih edilmiştir. İçerik analizi, dokümanlar yoluyla elde edilen verilerin belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirilerek tanımlanması şeklinde tanımlanabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 242-252). Yapısal

anlamda üç bölümden oluşan çalışmada ilk olarak demokratik bir yönetime doğru ombudsmanlık kurumunun fonksiyonları üzerinde durulmakta, ikinci bölümde kötü yönetim olgusuna teorik bazda açıklama getirilmekte ve son bölümde kötü yönetim karşısında KDK'nin aldığı tavsiye ve dostane çözüm kararları üzerinden bulgulara yer verilmektedir.

2. DEMOKRATİK YÖNETİM VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Günümüzden iki yüzyıl önce Woodrow Wilson (2018: 48) kanunları uygulamanın onları meydana getirmekten daha zor olduğunu ifade ederken, yönetim mekanizmasının genel hukuk ve iyi yönetim ilkelerini tatbik etme noktasındaki güçlüğüne ve bu yolla demokratik yönetimin önemine dikkat çekmekteydi. Sınırlarını çizen, meşruiyetini demokrasi ideali çevresinde halktan alan ve bu bağlamda kamu faydası üretmesi beklenen devletlerin olmazsa olmazı ise şüphesiz yönetim aygıtıdır. Ancak bu aygıt tarihsel süreçte, verimlilik, etkinlik ve etkililik gibi bilumum ekonomi ve işletmeciliğe ait ilkelerin ve demokrasinin vaaz ettiği ideallerin yapısal ve fonksiyonel bağlamdaki mücadelesine tanıklık etmiştir. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Hizmeti, Post-Yeni Kamu Yönetimi gibi daha da genişletilebilecek yönetim teorilerinin odak noktaları farklı olsa da son kertede etkin ve demokratik yönetime olan ihtiyacı karşılamak istediği aşikardır. Bu kapsamda söz konusu ihtiyaç ve talebin pratikte yönetime nüfuz etmesini sağlayacak ve onu denetleyecek olan modern yönetim aygıtlardan biri ise ombudsmanlıktır. Nitekim Reif (2004: 78)'e göre ombudsmanlık kurumu, demokratikleşme, yasal ve yönetsel açıdan hesap verebilirlik, insan haklarının korunması, yozlaşma ile mücadele ve yönetimin etkinliği üzerine verdiği tavsiye kararları göz önüne alındığında iyi yönetişimin siyasal ve ekonomik boyutlarını oluşturmaktadır.

Liberal demokrasinin problem çözme aracı olarak görülen ombudsmanlık kurumu, günümüz modern demokrasilerinin de simgesi konumundadır (Al-Wahab, 1979: 140). Söz konusu argümanı destekleyecek şekilde Martin Oosting (1999) ise modern anlamda ombudsmanlığın, Amerikan anayasa geleneğinden gelen denge ve fren mekanizmasına dayandığını belirtmekte ve yönetimlerin sadece kural koyan değil aynı zamanda koyduğu kurallara bağlı olduğunu anlatan hukukun üstünlüğü ilkesi ile yakından ilişkili olduğunu al-

tını çizmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlığın esas görevi, yönetimin herhangi bir sınırlama, hesap verebilirlik kanalı veya kontrol mekanizması olmaksızın mutlak güç ile hareket etmesinin önüne geçmektir.

KDK Kanun Tasarısının genel gerekçesinde de belirtildiği üzere İsveç Kralı 12. Charles'ın Osmanlı Devleti'nde bulunduğu esnada "Kadıül-Kudat" kurumundan esinlenerek oluşturduğu ifade edilen kurumun, Türk yönetim sistemine yabancı olduğu söylenemez. Öyle ki yerli yazında ombudsmanlığın ülkemizdeki tarihsel seyri hakkında "Şeyhülislam", "Kadı", "Kadıul-Kudat", "Divan-ı Mezalim", Divan-ı Hümayun", "Hisbe", "Ahilik", "Divan" ve "Kazasker" gibi birçok kurum ve görevliye referans verilmektedir (Günaydın ve Coşkun, 2015: 10). İlk olarak İsveç'te 1713 yılında kurulan ombudsmanlık, 19. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde birçok ülkenin yönetim sistemine dahil olmuştur (Fendoğlu, 2011). Ayrıca farklı ulusal ve yerel özelliklere intibak edebilecek esnekliğe sahip olan ve insan hakları ve bireyselleşme gibi değerleri bulunduğu coğrafyalara taşıyan kurumun, evrensel bir yapı haline geldiği de altı çizilmesi gereken bir diğer husustur (Gülmez, 2011: 479).

Uluslararası Ombudsman Kurumu'nun 2019 yılında yayınladığı yıllık rapora göre, günümüzde resmi olarak 7 farklı kıtada 245 ombudsman kurumu bulunmaktadır (The IOI, 2019: 9). Türkiye'de ise 2000 yılından itibaren ombudsmanlığa ilişkin başlayan kodifikasyon girişimleri, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması neticesinde kabul edilen 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ciddi bir aşama kaydetmiştir. Halkoylaması neticesinde anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilmiş ve 14.06.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilen 6328 sayılı kanunla ombudsmanlık, "Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)" adıyla Türk yönetim sistemine dahil olmuştur (RG, 1982; RG, 2012; Koç, 2015: 17-20). Türkiye'de bilhassa uzun tartışmalar ve girişimler neticesinde varlık kazanan KDK'nin kuruluş gerekçelerini araştıran Koç'a (2015: 20-25) göre Avrupa Birliği ve ilgili organlarının etkisi, kamu sektöründe kurumsal mantık değişimleri ve politik vaat ve taahhütler ön plana çıkan değişim dinamikleri olarak ifade edilmektedir.

Türkiye’de özel bütçeli kamu tüzel kişiliğine ve anayasal statüye haiz olan KDK, TBMM Başkanlığına bağlıdır. Kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerden gelen şikâyetler üzerine harekete geçmektedir. Ancak temel hak ve özgürlükler, insan hakları, çocuk ve kadın hakları ile kamuyu ilgilendiren genel konulara ilişkin şikâyetler söz konusu olduğunda menfaat ihlali şartı aranmamaktadır. İnsan haklarına dayanan adalet anlayışı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile iyi yönetim ilkelerini gözeterek inceleme ve araştırmada bulunan kurum, idareye önerilerde bulunmaktadır (RG, 2013; RG, 2012).

Bu bağlamda kurumun temel işlevi, daha önce de değinildiği üzere, amacı kamu faydası üretmesi beklenen ve bu doğrultuda kamu gücü kullanan yönetimin, keyfi ve hukuk dışı karar ve uygulamaları karşısında vatandaşları korumaktır. 1982 Anayasası’nın 125/1. maddesi idarenin her türlü eylem ve işleminin yargıya açık olduğunu hüküm altına alsa da pratikte yargı yolunun teknik uzmanlık gerektirmesi, maddi külfeti, bekleme süresinin uzunluğu sebepleriyle daha hızlı ve masrafsız bir yol olan ve basit şekil şartları taşıyan başvuru sistemi nedeniyle KDK ön plana çıkmaktadır (Sezen, 2001: 79). Ayrıca yargı denetiminin ilgili anayasanın 125/4. ve 2577 sayılı kanununun 2/2. maddelerine istinaden yönetimin takdir yetkisine dayanarak aldığı kararları bozamadığı dikkate alındığında, bağımsız ve tarafsızlığı kanunla güvence altına alınan KDK’nin genel hukuk ilkelerine ve hakkaniyete uygun olarak yaptığı yerinde denetiminin önemi bir kat daha artmaktadır (Şengül, 2005: 130-131; Kahraman ve Balkan, 2020: 76). Nitekim Türkiye’de hakkaniyet açısından denetim yapan tek kurum olan KDK, bu özelliği sayesinde yönetimin şikâyet konusu olan tutum ve davranış ile işlem ve eylemlerini tüm yönleriyle inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir (Derin ve Coşkun, 2017: 176-177; KDK, 2019: 118).

Kurum vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluk hakkında tavsiye kararı, ret kararı ve 02.03.2017 yılından itibaren dostane çözüm kararı verebilmektedir. Dostane çözüm kararı, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilerek KDK’ye bildirilmesidir (RG, 2013). Modern anlamda ombudsmanlığın yönetim aygıtı içerisinde temel işlevini yerine getirmesini sağlayan yetki, yönetime vermiş olduğu tavsiye kararlarıdır. Genel olarak ombudsmanlık

kurumunu yargı organlarından ayıran temel özellik olan tavsiye kararları, yönetime idari ve cezai sorumluluk yüklememektedir. Ancak KDK'nin aldığı tavsiye kararlarının, benzer mahkeme kararlarına ve diğer kuruluşların belirttiği gerekçe ve görüşler ile bir hukuk metni ortaya koyduğu da gözden kaçmamalıdır (Derin ve Coşkun, 2017: 179). Bu yüzden hakkaniyete uygunluk, insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri yönünden yönetimin karar ve uygulamalarını yerindelik açısından inceleyen KDK bu yolla siyasal sistem içerisinde yönetim ve vatandaş birtakım değerler aşlamaktadır.

Bu bağlamda ombudsmanlığın yönetime kattığı değer ve faydalar incelendiğinde öncelikle bahsedilmesi gereken husus, tavsiye ve dostane çözüm kararları ile tutum ve davranış, karar ve uygulamalarında hata yapan yönetime, kendini düzeltme fırsatı verilmesidir (Sezen, 2001: 79). Bunun yanı sıra şikâyet konusu uyuşmazlık hakkında ret kararı vererek gerekçeler sunan kurum, yönetimin aldığı kararların meşruiyetini de olumlu yönde etkilemektedir (Pickl, 1986: 37). Nitekim bu durumu İrlanda Ombudsmanı Peter Tyndall şu şekilde ifade etmektedir: “Bazen yönetim herhangi bir hata yapmasa da insanlar mutsuz olabilir. Bu durumda bizim görevimiz mutsuzluk yaratan kararın nasıl alındığına veya uygulamanın neden yapıldığına dair bir açıklama sunmaktır” (Tyndall, 2004).

Diğer yandan kurumun tavsiye veya ret kararlarında şikâyetle ilgili mevzuata ve uluslararası hukuk kurallarına verilen atıflar sayesinde hem kamu personeli hem de vatandaşlar içinde buldukları yönetim sistemi ile sahip oldukları haklar ve sorumluluklar hakkında bilgi sahibi olabilmektedir. Bu yönüyle ombudsmanlık, kamuya eğitim sağlayan bir kurum olarak ön plana çıkmaktadır (Kruszynski, 1968; Gregory ve Giddings, 2000: 14-15). Öyle ki Türkiye Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, KDK'nin kamusal hizmet sunumunda kalitenin artırılması, kamuda hukuk kültürünün yerleştirilmesi ve vatandaşın hak arama kültürünün yaygınlaştırılması yönünde çaba gösterdiğini ifade ederken (<https://www.ombudsman.gov.tr/malkoc-kaymakamlar-tolan-tisi.html>) ombudsmanlık kurumunun pedagojik işlevine vurgu yapmaktadır (Şengül, 2007: 128).

Ayrıca KDK'ye ulaşan şikâyetlere daha hızlı ve etkin çözüm bulmak adına, KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yö-

netmelik'te yapılan değişiklik ile “dostane çözüm kararı” yürürlüğe girmiştir (KDK, 2018: 148). Söz konusu karar ile KDK, vatandaş ve yönetim arasındaki uyuşmazlık konusunun, tarafların kendi aralarında varacakları uzlaşmayla çözümlenmesini teşvik etmektedir. Bu yolla yönetim ve vatandaş arasında kurulacak iş birliği noktasında kolaylaştırıcı bir fonksiyon yerine getiren kurum, yönetime katılım olgusunun da önünü açmaktadır.

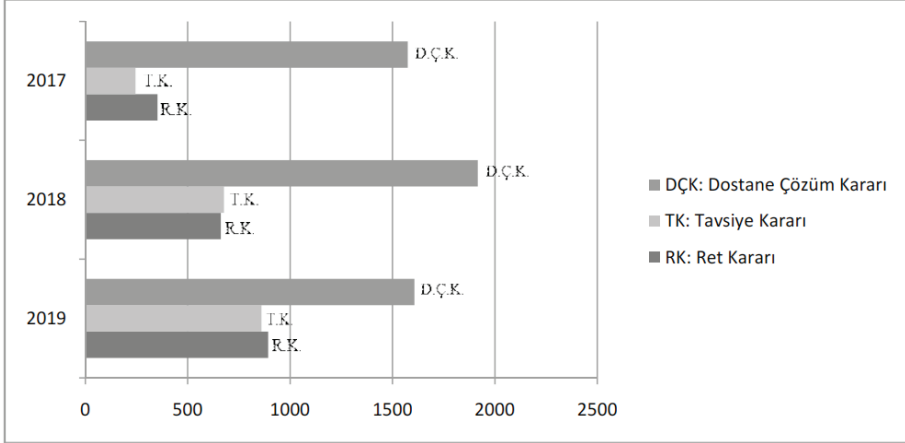
Şekil 1: 2013-2019 Yıllarında Dostane Çözüm Kararıyla Sonuçlandırılan Dosya Sayısı

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
184	123	161	80	1887	2498	2707

Kaynak: 2017-2019 yılları arasında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yayınladığı yıllık raporlardan derlenmiştir.

Bilhassa KDK'nin dostane çözüm konusundaki kararlı duruşu, Türk yönetim sistemi içindeki tanınırlığın artması ve TBMM ile olan ilişkilerine binaen (KDK, 2018: 148), dostane çözüm ile sonuçlandırılan şikayetlerde yıllar içinde ciddi artışlar yaşanmıştır. Şekil 2'de görüleceği üzere, 2017-2019 yılları arasında tavsiye ve ret kararıyla kıyaslandığında dostane çözüm yolunun daha ağırlıkta olduğu görülmekte ve bu durum yukarıda belirtildiği üzere yönetim ve vatandaş arasındaki etkileşimin artmasında önemli bir araç haline gelmektedir.

Şekil 2: 2017-2019 Yıllarında Tavsiye Kararı, Ret Kararı ve Dostane Çözüm Kararı ile Sonuçlandırılan Dosya Sayısı



Kaynak: 2017-2019 yılları arasında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yayınladığı yıllık raporlardan derlenmiştir.

Özetle ombudsmanlığın, yönetim karşısında vatandaşın haklarını koruyucu; yönetimin kararları üzerinde düzeltici ve güçlendirici, aldığı kararlar itibarıyla hem kamu personeli hem de vatandaşları eğitici ve yönetim ile vatandaş arasındaki iş birliği ve katılımı kolaylaştırıcı olmak üzere beş ayrı fonksiyonu üzerinde durulabilir.

Bu fonksiyonlar yoluyla KDK, kendi işleyişine ilişkin olarak hesap verebilirlik, katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, eşitlik ve etkinlik gibi iyi yönetim ilkelerini hayata geçirirken (Şahin, 2018: 126-128), vatandaşın yönetim karşısındaki şikayetlerine binaen aldığı kararlar yoluyla kamu yönetiminin süregelen sistematik problemlerini çözme ve onu hesap verebilirlik sınırlar içerisinde tutma gibi amaçları da yerine getirmektedir (OECD, 2018: 22). Bu nedenle ombudsmanlık, vatandaş-yönetim arasındaki uyumsuzluk konularında sahip olduğu enformasyon yoluyla kamu politikası yapımında ve kamu yönetimi reformlarında etkili bir aktör haline gelmektedir. Bu kapsamda 2017 yılında OECD tarafından ombudsmanlığın açık yönetime ilişkin rolü hakkında yapılan ankette kurumun, kamu yönetimi reformları hakkında öneriler sunmak %75; kamu hizmeti sunumunun yönetimi gibi hususlarda yasama reformları tavsiye etmek %73; yolsuzlukla mücadele etmek %38 ve kamu yönetiminde

şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımın geliştirilmesi yönünden açık yönetim girişimlerine öncülük etmek %35 şeklinde katkıları olduğu anlaşılmaktadır (OECD, 2018: 22-23). Nitekim O'Brien (2020: 42), modern anlamda ombudsmanlığın demokrasinin eşitlik ve katılım ilkelerine pratikte uyum sağlaması ve bu değerleri geliştirmesi gerektiğine vurgu yaparken, kurumun teorik düzlemde demokratik sağduyu üzerine tesis edilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Bu nedenle günümüzde ombudsmanlığın, yönetimin karar ve uygulama ile tutum ve davranışları üzerindeki denetim fonksiyonu yerine getirirken, yönetimin nasıl daha demokratik hale getirileceğine dair göstereceği ihtiyat önemli hale gelmektedir. Öyle ki Türkiye'nin On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019: 173), "ekonomik ve sosyal refahın artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim ilkelerinin etkin bir şekilde yürütülmesine bağlı olduğu vurgulanırken" söz konusu amaçlar, hukukun üstünlüğü, iş birliği ve katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi demokratik yönetim değerlerini geliştirmesi ve uygulamaya teşvik etmesi beklenen ombudsmanlık kurumuna önemli bir misyon yüklemektedir.

3. KÖTÜ YÖNETİŞİM

1980lerin sonunda kamu yönetimi disiplini içerisinde sıklıkça anılmaya başlanan ve tavandan tabana inen bir yönetim – idare olgusunu sarsarak değiştiren yönetim kavramı, yeni kamu yönetimi ve ardından gelen ekoller tarafından üretilmiş kavram olarak görünse de literatüre bakıldığında insanlık tarihi kadar geçmişi olan (Weiss, 2000) bir yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim sadece kamu yönetimi disiplini tarafından kullanılan bir kavram değildir. İşletme disiplininde kurumsal yönetim (*corporate governance*) veya çevresel yönetim (*environmental governance*) gibi pek çok farklı akademik disiplin içerisinde de kendine yer bulmuştur. Ancak kamu yönetimi ve kamu politikası disiplininden yönetişimin ne olduğu hususunda yapılmış en kabul görmüş¹ tanımlardan bir tanesinde yönetim şu öğeler ile tanımlanır:

¹ Yazarın bu eseri bu çalışmanın kaleme alındığı Eylül 2020 tarihinde 6500 üzerinde atıf almış durumdadır.

1. “Kurumlar arasında karşılıklı bağımlılık: Yönetişim, devlet dışı aktörleri de kapsayacak şekilde hükümetten daha geniştir. Devletin sınırlarını değiştirmek, kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sınırların daha hareketli hale gelmesi anlamına gelmektedir.
2. Ağ üyeleri arasında, kaynakların değiş tokuş edilmesi ve paylaşılan amaçlarla müzakere edilmesi ihtiyacından kaynaklanan etkileşimler.
3. Oyun benzeri etkileşimler: Güvene dayanan ve ağ katılımcıları tarafından müzakere ve kabul edilen oyunun kurallarıyla düzenlenir.
4. Devletten önemli ölçüde özerklik: Ağlar devlete karşı sorumlu değildir; kendi kendini örgütlerler. Devlet ayrıcalıklı, egemen bir pozisyon işgal etmese de dolaylı ve kusurlu olarak ağları yönlendirebilir” (Rhodes, 1997:57’den aktaran Rhodes: 2007:1246).

Bu öğelerden de görüleceği üzere yönetim, kamu yönetimi disiplini için temelde bir etkileşim olarak ifade edilebilir. Daha önce de değinildiği üzere artık yönetim olgusu kamu sektörü için seçilmiş ya da atanmışların direktif verdiği ve halkın ya da diğer sektörlerin buna koşulsuz itaat etmesi beklenen bir yapıdan çıkmaktadır. Yönetişim, işteş bir aktiviteyi işaret etmektedir. Bu işteşlik içerisinde mutlak güç sahibi olan kamu sektörünün sınırları yer yer aşılmakta, kamu politikası karar alma süreçlerinde her grup kendi fikrine bir ifade alanı bulabilmektedir.

Yönetişimin nasıl tanımlandığı hususunun da zaman içerisinde değişime uğradığı görülmektedir. Örneğin Kooiman (2003:5) yönetimi “toplumsal sorunları çözmeyi veya toplumsal fırsatlar yaratmayı, yönetimsel etkileşimlerin bağlamı olarak kurumlara katılmayı ve tüm bu faaliyetler için normatif bir temel oluşturmayı amaçlayan, kamusal olduğu kadar özel aktörlerin de katıldığı etkileşimlerin toplamı olarak düşünülebilir” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanıma ek olarak yönetişimi kavramını için de şöyle der: “yönetime ilişkin teorik kavramların bütünü” (Kooiman, 2003:5). Görüldüğü üzere gelişmekte olan ülkeler literatüründe yönetim ve yönetişim arasında keskin bir çizgi çekilebiliyor iken, gelişmiş ülkelerde artık yönetim-idare kavramlarının içi bizim yönetim

nosyonunu tanımlamakta kullandığımız öğelerce doldurulmaktadır. Buna ek olarak, daha önce de değinildiği üzere özellikle Anglosakson literatüründe yönetim yerine yönetim kavramının da tercih edildiği görülmektedir.

Yönetişim kavramı da zaman içerisinde gelişimini sürdürmüştür. Kavramın ortaya ilk çıkışından sonra, 1992 yılındaki DB raporunda yönetişimin dört bileşeni şu şekilde saptanmıştır: kamu sektörü yönetimi, hesap verebilirlik, kalkınma için yasal çerçeve, şeffaflık ve bilgi (TWB, 1994). Ancak terimin gelişimi sadece yönetim açısından ele alınmamış örneğin iktisadi kalkınma için de nasıl kullanılabilceği yine DB raporlarında ifade edilmiştir. DB, kalkınma için yönetişimin üç farklı yönünü belirlemiştir: (i) siyasi rejim biçimi; (ii) kalkınma için bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde yetkinin uygulandığı süreç ve (iii) hükümetlerin politikaları tasarlama, formüle etme ve uygulama ve işlevleri yerine getirme kapasitesi (TWB, 1994: ix).

Yönetişim kavramının gelişimi farklı ülkelerin yönetim nosyonuna farklı yorumlar getirmesiyle de olmuştur. Örneğin Birleşik Krallıkta kavram iyi yönetim adıyla kullanılmış, hukukun üstünlüğü, insan hakları için çoğulculuğu ve kamuya hesap verebilirliği kucaklayan ve bireye saygıyı içeren bir yönetim biçimi olarak ifade edilmiştir (Williams ve Young, 1994; TWB, 1994). İyi yönetime yönelik yapılmış en güzel tanımlardan biri tanesi Kofi Annan'a aittir. Annan kavramı şöyle tanımlar: “iyi yönetim, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygıyı sağlamak; demokrasiyi güçlendirmek, kamu yönetiminde şeffaflığı ve kapasiteyi teşvik etmektir” (Weiss, 2000: 797).

İyi yönetim için her iki tanımlamada da ortaya çıkan husus insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygılı, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim vurgusudur. İdeal tipteki iyi yönetim sisteminde, kamu hizmetleri, bireylerin hangi koşullarda sosyal yardım alma hakkına sahip veya düzenlemelere uymakla yükümlü olup olmadıklarını belirleyen kural ve prosedürlerde belirtilen bürokratik standartlara uygun olarak sunulur. Memurlar, vatandaşlarla ilişkilerinde tarafsızdır ve insanlara benzer durumlarda benzer şekillerde davranır. Aynı derecede önemli olan, bu prosedürlerin hizmet sunmanın doğru yolu olduğu konusunda kamuoyunda fikir birliği vardır. Bu iki kriter karşılandığında, sonuç her iki iyi yönetim standardını da karşılar. Diğer tarafta, eğer memurlar kendi çıkarları için yasaları ihlal ederlerse ve davranışları bir

toplumun normatif değerleriyle tutarsızsa, bir yönetim sistemi iki kat daha bozuktur (Rose ve Pieffer, 2018:6).

Weiss (2000) insani gelişim endeksinin (*Human Development Index/HDI*) iyi yönetişimin bir ülkede var olup olmadığını anlamının bir yolu olduğunu söylemektedir. Yazara göre “ekonomik refah ve insani gelişim eş anlamlı değildir” (Weiss, 2000: 802). Ekonomik düzeyleri yakın ülkeler oldukça farklı insani gelişim endeksine sahip olabildiği gibi bunun tam tersi durumları da görmek mümkün olabilir. Bu durum da biz araştırmacılara iç politikaların ve önceliklerin içeriğinin çok önemli olduğunu gösteren bir emare olarak sunulmaktadır.

Yönetişim olgusunun yerleşmesi ve güçlenmesi için yolsuzluklardan arındırılmış bir kamu yönetimi şarttır. Her şeyden önce modern iyi yönetim standartlarına ulaşılması ile düşük düzeyde yolsuzluk arasında önemli bir istatistiksel ilişki vardır (Rose ve Pieffer, 2018). Her ne kadar literatürde bu korelasyonun tersi bazı bulgular olsa da (örneğin Çin), yüksek oranda yolsuzluğun olduğu yerdeki diğer istatistiksel verilerin güvenilirliği de tartışmalı bir durumdur. Bu nedenle de iyi bir yönetişimi tesis edebilmek için bireylerin kamu sektörüne karşı yüksek bir güven duyması önemlidir.

Yönetişim kavramının öncelikle Birleşik Krallık ve daha sonra buradan dünyaya yayılan bir gelişimi olan iyi yönetim gibi bir boyutu olduğu kadar kötü yönetim olarak adlandırılan bir başka boyutu daha bulunmaktadır. En yalın haliyle kötü yönetim “gücün kişiselleştirilmesi, insan hakları eksikliği, yaygın yolsuzluk ve seçilmemiş ve hesap vermeyen hükümetler” (Weiss, 2000:801) gibi öğeleri bünyesinde barından yönetim/yönetişim biçimi olarak tanımlanabilir.

Başka bir tanımda ise DB tarafından belirlenmiş olan altı kriterin bir ya da daha fazlasında başarısız olan yönetimlere kötü yönetim denmektedir (Laha, 2016). Bu altı kriter ise DB tarafından şu şekilde sıralanmaktadır: İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik, Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması, Hükümetin Etkinliği, Mevzuat Kalitesi, Hukukun Üstünlüğü, Yolsuzluğun Kontrolü (TWB, 2020a). Tablo 1’de bu kriter ve içerikleri sunulmaktadır.

Tablo 1: Dünya Bankası Yönetişim Kriterleri ve İçerikleri

Kriter	İçerik
İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	Bir ülke vatandaşlarının kendi hükümetlerini seçmeye ne ölçüde katılabileceklerinin yanı sıra ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve özgür bir medyaya ilişkin algıları ölçer.
Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması	Terörizm de dahil olmak üzere siyasi istikrarsızlık ve/veya siyasi nedenli şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçer.
Hükümetin Etkinliği	Kamu hizmetlerinin kalitesi, sivil toplum hizmetinin kalitesi ve siyasi baskılardan bağımsızlık derecesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi ve hükümetin bu tür politikalara olan bağlılığının güvenilirliğine ilişkin algıları ölçer.
Mevzuat Kalitesi	Hükümetin özel sektör gelişimine izin veren ve teşvik eden sağlam politika ve düzenlemeleri formüle etme ve uygulama kabiliyetine ilişkin algıları ölçer.
Hukukun Üstünlüğü	Temsilcilerin toplum kurallarına ne ölçüde güvendiğine ve bu kurallara ne ölçüde uyduğuna ve özellikle de sözleşmenin uygulanmasına, mülkiyet haklarına, polise ve mahkemelere ve ayrıca suç ve şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçer.
Yolsuzluğun Kontrolü	Hem küçük hem de büyük yolsuzluk biçimleri ve devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından “ele geçirilmesi” de dahil olmak üzere, kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algıları ölçer.

Kaynak: TWB, 2020b.

Bir yönetişimi kötü olarak tanımlayabilmemiz için gerekli olan etmenlerden bir tanesi yolsuzluktur (Rose ve Pieffer, 2018:12) Yolsuzluk, Transparency International (TI) (2020) tarafından, kişiye tahsis edilen gücün özel kazanç için kötüye kullanılması olarak tanımlanır. Özellikle gelirin önemli bir kısmı toplumun tüm kesimlerinden toplanan vergilerden oluşan kamu sektöründe gücün ve kaynağın bireysel çıkarlar için kullanılması önemli bir etik problemi olmanın yanı sıra cezai işlem ile sonuçlanacak bir eylemdir. Çünkü “yolsuzluk güveni aşındırır, demokrasiyi zayıflatır, ekonomik gelişmeyi engeller ve eşitsizliği, yoksulluğu, sosyal bölünmeyi ve çevresel krizi daha da kötüleştirir” (TI, 2020).

Siyasi ve resmi/yasal kurumların eksikliği şiddetin önlenmesinin önüne geçmektedir. Egemen bir yönetim anlayışının ortadan kalkması herkesin kendi hukukunu uygulamaya çalıştığı bir yapıya evrilme gösterebilir. Sadece kural ko-

yucu ve zor kullanan bir yönetim de her zaman olumlu sonuç vermemektedir. Örneğin iyi yönetim olgusunun olmaması sadece toplumun devlete karşı olan güvenini zedelemez toplumdaki çeşitli grupların arasında iç savaşı da tetikleyebilir (Walter, 2015). Bir yönetime kötü yönetim sergiliyor diyebilmemiz için elimizdeki başlıca donelerden biri hesap verebilirlik mekanizmalarının ortadan kaldırılması süreci ile başlar. Hesap verebilirliğin ortadan kalkışı örneğin Myanmar gibi ülkelerde iç savaşın şiddetlenmesine kadar giden bir sürecin de tetikleyicisi olarak görülmüştür (Walter, 2015).

Kötü yönetişimin olumsuz etkileri yalnızca bireyler ya da özel sektör şirketleri üzerinde de görünmez; bir ülkedeki doğal kaynakların verimsiz kullanılmasına da yol açar. Örneğin Assa (2018) doğrudan yabancı yatırımın Sahra Altı Afrika (SAA) ülkelerindeki ormanlık alanlar üzerinde olumsuz ve önemli bir etkiye sahip olduğunu söylemektedir. Her ne kadar iyi yönetim göstergelerinin orman örtüsü üzerindeki olumlu bir etkisi olmuşsa da SAA'daki rüşvet, yolsuzluk, hesap verebilirliğin ortadan kaldırılması gibi etkenler nedeni ile bu coğrafyada orman örtüsü azalma eğilimine girmiştir (Assa, 2018: 123).

Görüldüğü üzere kötü yönetim, bir ülkenin canlı cansız bütün kaynakları üzerindeki olumsuz etkileri ile iktisadi kalkınmaya engel olduğu ölçüde demokrasinin, insan haklarının ve katılımcılığın gelişmesini de yavaşlatmaktadır. Tüm bu nedenler ışığında kötü yönetişimin ortadan kaldırılması ile mücadelenin önemi de bu noktada yatmaktadır. Gelişimin önündeki engeller yalnızca mevcut durumu kötüleştirmez; gelecek nesillerin de daha sağlıklı ve daha güvensiz bir ortamda yaşamalarına yol açar.

4. KÖTÜ YÖNETİŞİM İLE MÜCADELEDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARI

Bu bölümde daha önce paylaşılan DB Kriterleri ışığında kategoriler halinde KDK tarafından alınan kararlar incelenecektir.

4.1 İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik

Tablo 1'de de tanımlandığı üzere "bir ülke vatandaşlarının kendi hükümetlerini seçmeye ne ölçüde katılabileceklerinin yanı sıra ifade özgürlüğü, örgüt-

lenme özgürlüğü ve özgür bir medyaya ilişkin algıları” (TBW, 2020b) ölçen bu kriter ile ilgili KDK raporlarında saptanan ilk kararda, 14 Nisan 2018 yapılan sözleşmeli öğretmen mülakat sınavında, mülakata alınan adayların kapalı zarfta soru çekmeleri istenmiş ancak bu soruların cevap anahtarının hazırlanmadığı KDK tarafından tespit edilmiştir. Kurum aldığı kararda bu durumun iyi yönetim ilkelerinden tarafsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı olduğunu çünkü sınava giren ve gelecekte girecek adayların puanlarının nasıl hesaplanacağına belli olması gerektiğini söylemektedir (KDK, 2020:76).

Bu alanda KDK tarafından alınan bir başka kararda da cezaevlerinde kameraların çekim yapmadığı alanlarda, Adalet Bakanlığına bağlı bu kurumların “tutuklu ve hükümlülerin ‘işkence, ‘eziyet’ ve ‘insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele’ kapsamındaki başvurularının gerekli hassasiyet gösterilerek titizlikle ve ivedilikle incelenmesi, Ceza İnfaz Kurumlarında güvenlik kamerası bulunmayan alanlarda oluşabilecek darp iddialarına ilişkin hesap verilebilirliği artıracak çalışmaların yürütülmesi” gerektiği ifade edilmiştir (KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.9127, BN: 2017/14739, KT: 29/05/2018).

KDK, hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte kararlarında idarenin iyi yönetim gösterebilmesi amacıyla “belirlilik” ve “öngörülebilirlik” ilkelerine de uymasını tavsiye etmektedir. Yine bir başvuruda, başvuru sahibi yaşadığı ilçedeki üst geçidin depremin ve geçen zamanın etkisi ile eskiyip yıprandığını, engelli ve yaşlı vatandaşların bu eski ve güvenli olmayan üst geçidi, asansörün olmaması nedeniyle de kullanamadıklarını, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne (KGM) yaptığı başvurusunda 2019 yılı içerisinde bu üst geçidin yenileneceği cevabı aldığını; ancak herhangi bir işlem yapılmadığını bildirmiştir. Bu başvurunun incelenmesi sırasında KDK, KGM’nin açıklamalarını yeterli bulmadığını ve daha önce bu konu ile alakalı bir dostane çözüm önerisi getirmesine rağmen “100-07 K.K. devlet yolunun 44+900 km.sinde yer alan yaya üst geçidinin yenilenmesi hususunda idare tarafından belirli bir süre verilmemesinin belirlilik ilkesine aykırı olduğu” tespit etmiş ve ilgili kuruma “[k]amu hizmetinin sunulmasındaki temel ilkelerden ‘saydamlık’, ‘hesap verilebilirlik’, ‘öngörülebilirlik’ ve ‘belirlilik’ ilkelerinden hareketle; başvuruya konu yaya üst geçidinin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla yenilenmesi işinin belirli bir program dâhilinde ivedilikle yerine

getirilmesi hususunda” bir tavsiye karar sunmuştur (KDKK, S: S.20.5087, BN: 2019/14937, KT: 27/02/2020).

Hesap verebilirlik sadece harcamanın nereye yapıldığı, kaynağın nasıl kullanıldığı gibi ekonomik başlıklarla incelenmez, bir kurumun aldığı kararı da gerekçelendirmesi bu sayede de şeffaf bir karar aldığını göstermesi gerekir. KDKK de aldığı tavsiye kararlarında bu duruma işaret etmektedir. Örneğin kuruma yapılmış bir başvuruda, başvuru sahibi sözleşmeli öğretmen olan eşinin Van iline atamasının yapıldığını, kendisinin de Kütahya’da memur olduğunu, eşinin tayinin mümkün olmadığı için aile birliğinin sağlanması adına kendisinin tayinini talep ettiğini; ancak idare tarafından somut bir gerekçe sunulmadan bu başvurusunun reddedildiğini ifade etmektedir. KDKK de başvuranın taleplerini haklı bulduğunu “[b]aşvuran tarafından, aile bütünlüğünün sağlanması için yer değişikliği talebini içeren 17.10.2019 tarihli başvurusuna herhangi bir cevap verilmediği belirtilmiş, idare tarafından da başvuranın talebinin mezkur hükümler doğrultusunda değerlendirildiği ve adı geçen talebinin uygun görülmediği ifade edilmiş olup başvuranın talebine yazılı cevap verildiğine ilişkin herhangi bir veri”nin kendilerine sunulmadığını söylemiştir (KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020). KDKK, değinildiği üzere herhangi bir somut gerekçe göstermeden vatandaşın talebinin reddedilmesini yalnızca hesap verebilirlik ilkesine aykırı bulmamıştır; hakkında şikayette bulunan idarenin “dürüstlük, nezaket, şeffaflık, makul sürede karar verme, kararın geciktirilmeden bildirilmesi, kararların gerekçeli olması ve karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkelerine de uygun hareket etmediğini söylemektedir (KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020). İyi yönetişimin tanımında da açıklandığı üzere, idare karşısında güçsüz olan yurttaşın karar alma mekanizmalarında bir söz sahibi olabilmesi için karşısındaki kurumların yurttaş bir paydaş olarak görmesi, ona tepeden bakan değil dengi gibi bir muamelede bulunması ve kendi aldığı kararlar için yurttaşın nasıl bir yol izleyebileceğini de açıklaması elzemdir. KDKK’nin de ülkemizde idarenin bu ilkelere uymadığında yurttaşın haklarını anlatan ve onun sorunlarına çözüm bulan oldukça hayati bir rolünün olduğu görülmektedir.

Burada paylaşılan kararlar ışığında görüldüğü üzere iyi yönetişimin değerlerinden bir tanesi olan hesap verebilirlik alanında KDKK’nin Türk Kamu

Yönetimi'ne bu ilkeye uyulması hususunda yol gösteren bir rolü olduğu anlaşılmaktadır.

4.2 Mevzuat Kalitesi ve Yönetimin Etkinliği

Mevzuat kalitesi ve yönetimin etkinliği temaları, 2000'li yıllar itibariyle yönetim olgusuna açıklık getiren kavramlar olarak literatürdeki yerini almıştır (Kaufmann ve Kraay, 2003: 1). Ekonomik kalkınma sürecinde gerekli bir koşul olarak değerlendirilen ve hem DB hem de OECD için temel bir öncelik haline gelen mevzuat kalitesi, ülkelerin kural koyma süreçlerinin kalitesine ve düzenleyici ortamın etkinliğine göre değerlendirilmektedir (De Francesco, 2014:356). Bilhassa küresel çapta vuku bulan mali ve ekonomik krizler sırasında sürdürülebilir bir toparlanmaya zemin hazırlamak üzere ortaya konulan mevzuat yönetim politikası, ulusal yönetimler için kilit bir araçtır. Ancak mevzuat yönetim politikalarını sadece ekonomik bağlamda değil kamu yönetimi ve sosyal ve ekonomik kalkınma stratejilerinin geliştirilmesi konularında da OECD ülkeleri tarafından ele alındığı belirtilmelidir (OECD, 2009:7). Yasama reformların değerlendirilmesi ve mevzuat kalitesinin ölçümü noktasında OECD, "Düzenleyici Yönetim Sistemi Göstergeleri" (*Indicators of Regulatory Management Systems*) başlıklı raporunda, düzenleyici yönetim organları ve diğer birimler arasındaki işbirliği; girişimciliğin ve kamu sektörünün verimliliğinin artırılması amacıyla yönetsel sınırların azaltılması; etki değerlendirme ve fayda-maliyet analizlerinin iyileştirilmesi; sonuçların değerlendirilmesi ve gerekli iyileştirmelerin yapılması ile etkili bir danışma ve halkın katılımı süreçlerini ön plana çıkarmaktadır (OECD, 2009:7). Sayılan göstergelerde iletişimin ana tema olduğundan hareketle sistemin katılımcılığa vurgu yaptığını belirten De Francesco (2014:360), mevzuat kalitesinin değerlendirilmesi hususunda hükümetlerin edindikleri bilgi ve tavsiyeler ışığında hareket ettiklerini ifade etmektedir.

Nitekim KDK de, hakkaniyete aykırı durumlar ortaya çıkartan, günümüz toplumsal ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve normlar hiyerarşisine aykırılık içeren düzenlemeler söz konusu olduğunda gerekli mercileri bilgilendirmekte ve ilgili ulusal mevzuatın yapısı ve işleyişinde ortaya çıkan sorunlu alanları düzeltmek üzere tavsiyelerde bulunmaktadır (KDK, 2020: 177).

Bu doğrultuda üzerinde durulması gereken ilk örnek KYK'ye bağlı öğrenci yurtlarında kalan, %40 ve üzeri engel durumu bulunan öğrenciler için barınma yardımı yapılması hakkında KDK'ye ulaşılan başvurudur (KDKK, S: 2019/6882-S.10486, BN: 2019/3267, KT: 06/08/2019). Kurum engelli bireylerin içinde buldukları durumla bağlantılı olarak birtakım özel ihtiyaçlarının olduğuna ve daha fazla maddi külfet içine girdiklerine dikkat çekerken, ulusal ve uluslararası düzeyde konu ile ilgili hukuki metinlere verdiği atıflarla, özel tedbirler alınması gerektiğinin üzerinde durmaktadır. Nitekim KDK konuya ilişkin 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurt Hizmetleri Kanunu kapsamında muhtaçlık hali tespit edilen engelli öğrencilere barınma yardımı yapılması amacıyla, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının ortak şekilde usul ve esaslarını belirleyeceği ikincil bir mevzuatla gerekli olan düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı tavsiyesinde bulunmuştur.

Bir diğer kararında ise özel hayatın gizliliğini ele alan KDK, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21. Maddesinin lafzının açık bir dille kaleme alınmadığını belirtmektedir. Ayrıca ilgili kanunun madde gerekçeleri ile Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 32. Maddesinin aynı hükmü yinelediğini bildiren kurum, özel hayatın gizliliğine ilişkin daha ayrıntılı bir düzenleme yapılmasının yerinde olduğunu tavsiye etmektedir (KDK, 2018:245). Son olarak "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları İle Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik" hükümlerine binaen yaptığı bir inceleme sonucunda KDK, aylık kesilmesi durumunda vatandaşların itiraz edebileceği mercilerin yönetmelikte düzenlenmediği sonucuna varmıştır. Bu kapsamda kurum Anayasa'nın 40. Maddesinde belirtilen "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır" hükmüne istinaden ilgili yönetmelikte itiraz mercilerinin düzenlenmesi ve vatandaşlara bildirilmesi hususunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tavsiyede bulunmuştur (KDK, 2019:159). İncelenen kararlar ışığında KDK'nin özel hayatın gizliliği ve korunmasından, sosyal güvenlik haklarına ve temel hak ve hürriyetlerin korunmasına geniş çapta verdiği tavsiye kararları ile ilgili mevzuatta görülen eksiklikleri hem hakkaniyet hem de genel idare hukuku ilkeleri açısından gidermeye çalıştığı görülmektedir. Öyle ki vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluğun gelecekte bir daha tekrar

etmemesi üzerine hareket eden kurum, bu kapsamda proaktif bir tutum sergilemektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da yönetimin etkinliği temasıdır. “Kamu hizmetlerinin ve sivil toplumun kalitesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi, hükümetin bu türden politikalara olan bağlılığı ve siyasi baskılardan bağımsız olma” (TWB, 2020b) şeklinde tanımlanan kavramın, KDK kararları incelendiğinde bilhassa kamu hizmetlerinin kalitesi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu kapsamda incelenen ilk kararda başvuru sahipleri, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanun hükümlerine istinaden terör eylemleri nedeniyle maddi zararlarının tespiti ve tazminini talep etmişlerdir. Yerel mahkeme ve Danıştay’ın da talebe ilişkin tekidine rağmen şikâyete konu yönetim birimi, on iki sene boyunca herhangi bir idari işlemde bulunmamıştır. KDK yaptığı araştırmada Kamu Hizmetlerin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğe göre, kamu hizmet sunumunun hızlı, kaliteli, düşük maliyetli ve basit yollarla yerine getirilmesi gerektiğini belirterek, söz konusu yönetim biriminin ilgili yönetmelikte belirtilen ilkelere uygun olmayan bir yönetim anlayışı gösterdiği kanaatine varmıştır. Bilhassa KDK, konuyla ilgili olarak terör eylemleri ve terör eylemlerine karşı alınan güvenlik tedbirleri nedeniyle oluşan zararın hızlı bir şekilde tazmin edilmesini, devlet-toplum arasındaki yakınlaşmaya da katkı sağlayacağını ifade etmektedir (KDKK, S. 53878609-101.07.04-E.17021, BN. 2018/8418, KT.10/1072018). Bu yolla kurum sadece şikâyete konu olan idari işlemin daha nitelikli hale getirilmesini değil, devlet-sivil toplum arasında güven ilişkisinin tesis edilmesine de dikkat çekerek konunun önemini vurgulamaktadır.

Nitekim bu doğrultuda KDK kararlarında sıklıkla karşılaşılan bir diğer husus da ÖSYM Başkanlığının yaptığı sınavların ücretlerinin yüksek olmasından hareketle işsiz olan genç ve öğrencilerin söz konusu ücretleri ödemekte zorluk çekmesi noktasında biriken şikayetlerdir. Başvurularla ilgili KDK öncelikle ÖSYM Başkanlığı tarafından sunulan sınav hizmetlerinin de birer kamu hizmeti olduğunu ve bu nedenle hizmetin yürütülmesi ve temel hak ve özgürlüklerin kullanılması arasında adil bir dengenin bulunması gerektiğini ifade etmektedir. Bu nedenle ekonomik açıdan dezavantajlı kesimlere, Ana-

yasada zikredilen sosyal devlet ve eşitlik ilkelerinden hareketle, sınav başvuru ücretlerinde indirim sağlanmasını adalete ve hakkaniyete uygunluk açısından tavsiye edilmektedir (KDKK, S. 2019/10278-S.15804, BN. 2019/9467, KT. 16.10.2019).

Bir diğer kararda ise başvuru sahibi, oğlunun otizmli bir birey olduğunu ve bu sebeple özel eğitim hizmetlerinden faydalanması gerektiğini ancak okul yönetiminin ayrımcı tutumu nedeniyle çocuğun eğitiminde aksaklıklar yaşandığı şikayetinde bulunmuştur. KDK'nin şikâyete ilişkin yaptığı araştırmalar neticesinde okulun, 2017-2018 eğitim-öğretim yılının ancak ikinci döneminde çocuğa uygun eğitim ortamını sağladığı tespit edilmiştir. Ulusal ve uluslararası mevzuat kapsamında engelli çocukların üstün yararının gözetilmesine öncelik verildiğinin altını çizen KDK, şikâyete konu olan dönemde, çocuğun geri kaldığı eğitim-öğretim döneminin telafi edilmesine ve gerekli danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasına kanaat getirmiştir. Ayrıca kurumun konu özelinde incelediği bilimsel araştırmalar ve Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu ile yazışmaları neticesinde Türkiye'de özel gereksinimli öğrencilerin eğitimi noktasında halen sorunlar yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda KDK, veli, öğretmen, öğrenci ve idareci olmak üzere tüm paydaşların gözetileceği bütüncül bir yaklaşımla ilgili sorunların yerinde tespit edilmesini, çözüm önerilerinin oluşturulmasını ve çalışmaların belirli program dahilinde kamuoyu ile paylaşılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunmuştur (KDKK, S. 2019/1818-S.2743, BN. 2018/12566, KT. 03.05.2019). Aktarılan örneklerden anlaşılacağı üzere KDK, vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluklar karşısında makro düzeyde çözüm önerileri getirmeye çalışmaktadır. Bilhassa kamusal hizmet sunumunda gerek kamu personeli gerekse de mevzuat temelli problemlerin bir daha tekrar etmemesi için çalışan kurum bu doğrultuda etkin bir yönetime katkıda bulunmaktadır.

4.3 Hukukun Üstünlüğü

Daha önce de ifade edildiği üzere DB, hukukun üstünlüğü kriterini “[t]emsilcilerin toplum kurallarına ne ölçüde güvendiğine ve bu kurallara ne ölçüde uyduğuna ve özellikle de sözleşmenin uygulanmasına, mülkiyet haklarına, polise ve mahkemelere ve ayrıca suç ve şiddet olasılığına ilişkin algılar”

olarak tanımlamaktadır (TWB, 2020b). Buna ek olarak hukukun üstünlüğü, “kanunların kamuya mal olduğu, anlam bakımından açık olarak ifade edildiği ve herkese eşit olarak uygulandığı bir sistem olarak” tanımlanabilir (Carothers, 1998:96). Hukukun üstünlüğü ilkesi, siyasi iktidarın sınırlandırılması noktasında da önemli bir değerdir (Karayalçın, 1992). Anayasamızın 138.maddesinin son fıkrasında da “[y]asama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 138) ifadesiyle de idarenin hukukun üstünlüğü ilkesine uyması gerektiği vurgulanmıştır.

KDK'nin web sayfası incelendiğinde mülkiyet hakkı alanında özel bir başlığı olduğu görülmektedir. Sadece tavsiye kararı olarak sınırlandırılmış bir aramada toplam kırk altı adet tavsiye kararı alındığı saptanmıştır. Bu başvurular genel itibarıyla kamulaştırma ve imar konularında yoğunlaşmaktadır. Örneğin bir başvuruda, başvuru sahibi Şırnak Kadastro Müdürlüğü'nün beş yıl boyunca keyfi olarak mahkeme kararını yerine getirmediğini iddia etmektedir. Bu başvuruyu inceleyen KDK, ilgili idareden gerekli açıklamaları talep etmiş ve idarenin mahkeme kararını “aradan geçen yaklaşık beş yıllık sürede uygulamaması işleminde hukuka uyarlık tespit” edememiştir (KDKK, S: S.19824, BN: 2019/14386, KT: 09/12/2019). Mahkeme kararının keyfi olarak uygulanmadığını saptayan KDK, aldığı karar ile idarenin uygulamasının hukuka uygun olmadığını saptamış ve bu durumun düzeltilmesi için ilgili kuruma tavsiyede bulunmuştur.

KDK'ye yapılan başka bir başvuruda ise, başvuru altı veya yedi personelin çalışması gereken yerde tek başına çalıştığını, olay günü görevini eksiksiz yaptığını inandığını, kendisine cezanın verildiği gün koşullara çok fazla giriş çıkış olduğunu ve eksik personel ile çalışması nedeni ile de kendisinden beklenen iş yükünün hayatın olağan akışına aykırı olduğunu söylemiş ve kendisine verilen disiplin cezasının iptalini talep etmiştir. Gerekli incelemeleri yapan KDK ise, “başvurana ceza verilmesine konu kusurlu davranışın şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulmadığı...bu açıdan disiplin cezası verilirken disiplin hukukunun temel ilkelerinden olan ölçülülük ilkesine uyulmadığı anlaşıldığından, hem usul hem esas açısından eksiklikler bulunan bir disiplin soruşturması so-

nucunda takdir edilen disiplin cezasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu” kararı almıştır (KDKK, S: 6692, BN: 2018/11110, KT: 13/03/2019). Kanunların uygulanması noktasındaki eksikliği belirleyen KDK, aldığı karar ile başvurana verilen cezanın kaldırılması talebi ile idarenin mevzuatları uygulanırken usul ve esaslara aykırı işlem yaptığını belirlemiş ve hukuka ve hakkaniyete uygun davranmasını istemiştir.

KDK, hukukun üstünlüğü alanında anayasal hakların kullanılmasının önündeki engelleri de belirlemekte ve bu durumun ortadan kaldırılabilmesi açısından idarelere çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır. Anayasal hakkın kullanılmasının önündeki engellere bir örnek bilgi edinme hakkının kullandırılması hakkında olmuştur. Başvurucu, KDK’ye yaptığı başvurusunda kendisine 1 yıl süre ile kademe durdurulması cezası verildiğini, bu karara ettiği itiraz ile bu cezanın kaldırıldığını; ancak bu sefer de kınama cezası aldığını bu duruma itiraz edebilmesi için de kendisi hakkındaki belgeleri idareden talep ettiğini; ama bu talebinin de reddedildiğini söylemektedir. KDK de aldığı tavsiye kararında bilgi edinme hakkının amaçlarından bir tanesinin “devletin birey üzerindeki keyfi ve kimi zaman hukuka aykırı olabilen uygulamalarının bireyler tarafından denetlenmesi” olduğunu, söz konusu başvuruda “başvuranın bilgi edinme hakkının hukuka uygun gerekçelerle sınırlandırılmadığı hem de idarenin bilgi edinme hakkı ile kamu yararı ve üçüncü kişilerin hakları arasında hassas bir denge kurulmadığı” bu nedenle de başvurucuya verilen ret kararının hukuka uygun olmadığını söylemektedir (KDKK, S: S.5038, BN: 2018/8869, KT: 22/05/2019).

4.4 Yolsuzluk

DB (2020b) tarafından “devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından ‘ele geçirilmesi’ de dahil olmak üzere, kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algılar” olarak tanımlanan yolsuzluk ile mücadele daha önce de değinildiği üzere demokrasinin güçlendirilmesi, yurttaşların devlete karşı olan güveninin artırılması ve ekonomik gelişimin sekteye uğramaması (TI, 2020) için tanımlanan bir iyi yönetim kriteridir.

Kendisine sağlanan gücün kötüye kullanımı olarak tanımlanabilecek bir başvuruda, başvuru İstanbul Gençlik ve Spor İl Müdürlüğünden arandığını, eski işvereni olan Türkiye Basketbol Federasyonu'ndan (TBF) kendisinin askerlik hizmetini yerine getirmediğini öğrendiklerini, bu nedenle de bundan sonra kendisine hakemlik görevi verilmeyeceği bilgisinin kendisine söylendiğini ifade etmektedir. KDK tarafından yürütülen araştırmada kişinin hakem olarak görevlendirilmesinde bir şart olmayan askerlik bilgisinin neden sorgulandığı ve bu bilginin kişinin rızası olmadan neden üçüncü kişiler ile paylaşıldığı gibi sorulara yanıt alamamıştır. KDK, bu başvuruda “askerlik bilgisinin gerekçe gösterilmesinin TBF MHK Talimatında yeri olmadığı, bu anlamda Temsilciliğin tutum davranış ve işleminin mevzuata aykırı olduğu anlaşıldığından, TBF nezdinde ilgililer hakkında soruşturma başlatılması” gerektiğini ifade etmiştir (KDKK, S: 2019/4941-S.7406, BN: 2018/16024, KT: 01/07/2019). Bu örnek karardan da anlaşılacağı üzere kamu gücünün kötüye kullanımı sırasında yurttaşların bu durumu şikâyet edebileceği bir kurum olarak KDK'nin kötü yönetim ile mücadelede önemli bir aktör olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Gücün kötüye kullanımı sadece bireysel eylemlerde değil kurumların aldığı kararlarda da ortaya çıkabilen bir durumdur. KDK'ye yapılan bir başvuruda su abonesi su sayacının kendi rızası dışında yeni kartlı kredili sayaç olarak takıldığını, bu durumu istemediğini ve sayacın mekanik saatle değiştirilmesini Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi'nden (MASKİ) talep ettiğini ancak bu talebinin reddedildiğini söylemiştir. KDK de aldığı tavsiye kararında Türk Borçlar Hukuku'nun 23.maddesine atıfta bulunarak “genel işlem koşullarına, dürüstlük kurallarına aykırı olarak, karşı tarafın aleyhine veya onun durumunu ağırlaştırıcı nitelikte hükümler konulamayacağını, yeni bina aboneliklerinde kartlı su sayacı takmasının hukuka ve hakkaniyete aykırı ve özellikle bireylere belli bir yükümlülük getiren hususlarda karar alırken, bu konuda yetki aldığı kanun hükümlerini ve bu yükümlülüğün ilgili kanundan alınan yetki uyarınca getirildiğini ortaya koymak zorunda olduğunu” söylemektedir (KDKK, S: 2020/67194-S.20.73135, BN: 2020/72676, KT: 10/08/2020). Özetle KDK, bir idarenin karar alırken kendi gücünden ötürü yurttaşlar üzerinde haksız uygulamalar getiremeyeceğini, iyi yönetişimin bir unsuru olarak bu tip kararlarda yurttaşların da fikrinin sorulması gerektiğini ve her şeyden önemlisi idarenin

alınan bir karar ile yalnızca kendi lehine hareket etmesinin yanlış olduğunu vurgulamaktadır.

Konuya ilişkin KDK'ye ulaşan bir diğer şikayette, yüklenici firma, idareyle yaptığı ihale sözleşmesinde yer alan ödeme tarihine riayet edilmediğini belirterek, vadesi geçen alacağının ödenmesini talep etmektedir. İdare her ne kadar ödemelerdeki öncelik sırasına ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün genel yazısına göre hareket ettiğini yani nakit imkanlarının el verdiği şekilde kayıt sırasına göre ödemelerin yapılmakta olduğunu ifade etse de KDK konuya ilişkin verdiği tavsiye kararıyla idare ve vatandaş arasındaki güven ilişkisine dikkat çekmektedir. Nitekim tavsiye kararında hukuk devletinin temel ilkelerinden “belirlilik ilkesine” atıfta bulunan KDK, yasal düzenlemelerin hem vatandaşlar hem de idare açısından uygulanabilir, nesnel, anlaşılır, açık ve net olması gerektiğini ve kamu gücü kullanan otoritelere de keyfi uygulama fırsatı vermemesi gerektiğinin altını çizmektedir. Ayrıca söz konusu ilkenin hukuki güvenlikle bağlantılı olduğunu ifade eden KDK, normların öngörülebilir olmasına dikkat çekerek bireylerin devlete olan güven duygusunun zedelenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (KDKK, S:19730, BN: 2019/7307, KT: 06/12/2019).

4.5 Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması

Siyasi şiddetin önlenmesi ve istikrarın korunması DB tarafından tanımlanmış bir iyi yönetim kriteridir. KDK'nin web sayfası incelendiğinde şiddet ile ilgili tavsiye kararlar alındığı görülmektedir. Ancak bu kararlar DB'nin (2020b) “terörizm de dahil olmak üzere siyasi istikrarsızlık ve/veya siyasi nedenli şiddet olasılığına ilişkin algılar” tanımına uymamaktadır. KDK'ye yapılan başvurular kolluk güçleri veya infaz memurları hakkında olup bireysel eylemler olarak değerlendirilebilecek statüdedir. Bu nedenle de bu kritere uygun karar bulunamamıştır.

5. SONUÇ

Kamu yararı üretmesi beklenen ve bu kapsamda kamu gücü kullanan otoritelerin denetimi, yönetim bilimi alanında yoğun şekilde tartışılan ve çalışma-

lar yapılan konuların başında gelmektedir. Geleneksel olarak yasama, yürütme ve yargı denetimleri dışında kalan ve uluslararası düzeyde kabul gören ombudsmanlık kurumu bu bağlamda modern bir denetim aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak hızla gelişen ve değişen dünya kamu yönetimi düzenlerini de değiştirirken, idare (*administration*) anlayışı yerini 1980lerden sonra önce yönetime (*management*) daha sonra da yönetişime (*governance*) bırakmıştır. Hizmet alanların, kamusal mal ve hizmet üretimi sürecine dahil olduğu bu anlayış daha demokratik bir yönetim biçimini de beraberinde getirmektedir. Bu durum ombudsmanlık gibi vatandaşların haklarını koruyan, yönetimin kararlarını düzelteren ve güçlendiren, kamu personeli ve vatandaşı eğiterek aralarındaki işbirliği ve katılımı kolaylaştıran bağımsız ve tarafsız kurumlara, yönetimin demokratik ilke ve değerlere intibak etmesi noktasında ciddi işlevler yüklemektedir.

Bu doğrultuda çalışma, gücün tekelleştiği, yolsuzlukların bulunduğu, hesap verebilirlik mekanizmalarının ortadan kaldırıldığı bir yönetim krizini ifade eden kötü yönetim olgusu karşısında ombudsmanlığın işlevine açıklık getirmekte ve bu yolla kurumun demokratik yönetime olan katkısını incelemektedir. Nitekim KDK'nin tavsiye ve dostane çözüm kararları ışığında, yolsuzlukla mücadele ettiği; mevzuat kalitesine ve yönetimin etkinliğine katkıda bulunduğu; yönetime ise karar ve uygulamaları ile davranış ve tutumları açısından hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik ilke ve değerlerine riayet etmeye teşvik ettiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak yönetimin yapı ve işleyişinde ortaya çıkan kötü yönetim olgusuyla mücadele eden ombudsmanlık kurumu, yerine getirdiği söz konusu işlevler vasıtasıyla yönetimin demokratikleşmesi sürecine ciddi katkılarda bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, H. (2007). "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi". <http://acikerisim.ticaret.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11467/330/M00161.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 01.10.2020).

Al-Wahab, I. (1979). **The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights**. Liberforlag, Stockholm.

Assa, B. S. K. (2018). Foreign direct investment, bad governance and forest resources degradation: evidence in Sub-Saharan Africa. **Economia Politica**, 35(1), 107-125.

Atay, E. E. (2014). "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik**, (1), 1-30.

Balkan, A. ve Kahraman, M. (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", **Ombudsman Akademik**, (12), 71-101.

Buhari-Gulmez, D. (2011). "Ombudsmanship and Turkey's Europeanization in World Society", **Journal of Contemporary European Studies**, 19(4), 475-487.

Carothers, T. (1998). The rule of law revival. **Foreign Affairs**, 77, 95-106.

Cheung, A. B. (2009). "Evaluating The Ombudsman System Of Hong Kong: Towards Good Governance And Citizenship Enhancement" **Asia Pacific Law Review**, 17(1), 73-94.

Crouch, M. A. (2007). "The Yogyakarta Local Ombudsman: Promoting Good Governance Through Local Support", **Asian Journal of Comparative Law**, 2, 1-30.

De Francesco, F. (2014). “Transfer Agents, Knowledge Authority and Indices of Regulatory Quality: A Comparative Analysis of The World Bank and The Organisation For Economic Co-Operation and Development”. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 18(4), 350-365.

Derin, C. ve Coşkun, B. (2017). “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”. **Ombudsman Akademik**, (7), 173-196.

Doğan, K. C. (2017). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Demokratikleşme Reformları: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) Örneği, <https://pdfs.semanticscholar.org/de1d/7081f7954ed84e64fc066bed66de-e0212fb7.pdf> (Erişim Tarihi: 01.10.2020).

Fendoğlu, H. T. (2011), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara.

Fombad, C. M. (2001). “The Enhancement Of Good Governance In Botswana: A Critical Assessment Of The Ombudsman Act,1995”, **Journal of Southern African Studies**, 27(1), 57-77.

Giddings, P. (2000). “The Future Of The Ombudsman”, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=wXdc3HPUzMsC&oi=fnd&p-g=PA389&dq=what+is+the+ombudsman&çots=F6PjXrQX-P&sig=mn2WHUE--mTKGt2DCdvEgkA-m0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (Erişim Tarihi: 15.10.2020)

Gregory, R. ve Giddings, P. (2000). “**The Ombudsman Institution: Growth and Development**”, (İçinde: Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents), (Ed: Roy Gregory ve Philip Giddings), IOS Press, Leiden.

Günaydın, H. ve Coşkun, B. (2015) “İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti’ne İlticasının (1709-1714) Ombudsmanlık Fikrinin Doğuşuna Etkisi”. **Ombudsman Akademik**, 5(9), 15-73.

International Ombudsman Institute (2019). “Annual Report, 2018-2019”. <https://www.theioi.org/publications/ioi-annual-reports> (Erişim Tarihi: 17.10.2020).

Karayalçın, Y. (1992). Hukukun Üstünlüğü (Kavram-Bazı Problemler). **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 47 (03), 193-214.

Kaufmann, D. ve Kraay, A. (2003). "Governance and Growth: Causality which way? Evidence for the World, in Brief". https://www.researchgate.net/publication/265217556_Governance_and_Growth_Causality_which_way_-_Evidence_for_the_World_in_brief (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

Koç, O. (2015). "Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği". **Ombudsman Akademik Dergisi**, 2, 11-33.

Kooiman, J. (2003). **Governing as governance**. Sage, London.

Kruszynski, E. (1968). "An Ombudsman for Public Education", **The Phi Delta Kappan**, 50(3), 155-158.

Laha, A. (2016). **Association between Governance and Human Development in South Asia: A cross country analysis**, Editör: Ramesh Chandra Das, IGI Global, New Delphi.

O.E.C.D. (2018). The Role Of Ombudsman Institutions In Open Government. OECD Working Papers On Public Governance No.29 <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf> (Erişim Tarihi: 16.10.2020)

O'Brien, N. (2020). "**The Public Services Ombud and the Claims of Democracy**", Editör: Richard Kirkham, Chris Gill, Plagrave Macmillan, Switzerland.

OECD Regulatory Policy Committee (2019). "Indicators of Regulatory Management Systems". <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf> (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

Oosting, M. (1999). "The Concept and The Role Of Ombudsman Throughout The World", https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf (Erişim Tarihi: 10.10.2020).

Pickl, V. J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun). <https://silo.tips/download/ombudsman-ve-ynetimde-reform> (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

Reif, L. C. (2004). **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System**, Vol.79, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

RG/ Resmi Gazete (1982). "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", RG Tarih: 09.11.1982, RG Sayı: 17863.

RG/ Resmi Gazete (2012). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", RG Tarih: 29.06.2012, RG Sayı: 28338.

RG/ Resmi Gazete (2013). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", RG Tarih: 28.03.2013, RG Sayı: 28601.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.

Rhodes, R. A. W. 1997. **Understanding governance**. Open University Press, Buckingham.

Rose, R., & Peiffer, C. (2018). **Bad governance and corruption**. Springer, Cham.

Sarker, M. ve Alam, B. (2010). "Ombudsman For Good Governance: Bangladesh Perspective", *Journal of Management And Social Sciences*, 6(1), 13-23.

Sezen, S. (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme". https://www.academia.edu/640086/Seriye_Sezen_Ombudsman_T%C3%BCrkiye_%C4%B0%C3%A7in_Nas%C4%B1l_Bir_%C3%87%C3%B6z%C3%BCm_Kamu_Denet%C3%A7ili%C4%9Fi_Kurumu_Kanunu_Tasar%C4%B1s%C4%B1_%C3%9Czerine_Bir_De%C4%9Ferdendirme_

Amme_%C4%B0daresi_Dergisi_34_4_Aral%C4%B1k_2001_71_96
(Erişim Tarihi: 15.10.2020).

Şahin, M. M. ve Güneş, M. (2017). “Türkiye’de İyi Yönetişim Ve Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları İyi Yönetişim İl-kelerinin Uygulanmasına Etkileri”, https://www.researchgate.net/profile/Tuelin_Akdeniz/publication/326357266_MECAS_I_2017_Proceedings_Book_Part_1_Main_Text_1/links/5b47c7f3a6fdccadaec40d49/MECAS-I-2017-Proceedings-Book-Part-1-Main-Text-1.pdf#page=441
(Erişim Tarihi: 02.10.2020).

Şahin, Ü. (2018). “İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu”. *Ombudsman Akademik*, (1), 99-139.

Şengül, R. (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi ?”. <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/2.1/Sengul.pdf>
Erişim Tarihi: 18.10.2020.

Şengül, R. (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (14), 126-145.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). 2017 Yıllık Raporu. <https://www.ombudsman.gov.tr/wpcontent/uploads/2016/06/2017y%C4%B1l-%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf> (Erişim Tarihi: 15.10.2020).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2019). 2018 Yıllık Raporu. https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2020). 2019 Yıllık Raporu. https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 15.10.2020)

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2020). https://www.ombudsman.gov.tr/malkoc_kaymakamlar-tolantisi.html (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

The World Bank. (1994). **Governance – The World Bank’s Experience**. A World Bank Publication.

The World Bank. (2020a). Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2020)

The World Bank. (2020b). Worldwide Governance Indicators Documentation, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2020)

Tortop, N. (2012). **Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması**, (İçinde: Türkiye’de Kamu Yönetimi), (Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Nobel Yayın-Dağıtım, İstanbul.

Transparency International. (2020) What is corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#> (Erişim tarihi: 9 Eylül 2020).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (Erişim Tarihi: 05.10.2020).

Tyndall, P. (2004). “Promoting Good Governance In The Public Interest”, <https://www.theioi.org/downloads/g23o/IPA%20%20Governance%20Forum%202014%20-%20Final.pdf> (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

Uler, Y. (2012). **Ombudsman (Kamu Denetçisi)**, (İçinde: Türkiye’de Kamu Yönetimi) (Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Nobel Yayın-Dağıtım, İstanbul.

Walter, B. F. (2015). Why bad governance leads to repeat civil war. **Journal of Conflict Resolution**, 59(7), 1242-1272.

Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, 21(5), 795-814.

Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, the World Bank and liberal theory. **Political Studies**, 42(1), 84-100.

Wilson, Woodrow. (2018). İdarenin İncelenmesi. (Çev. Nur Şat), Liberte Yayınları, Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları

KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.9127, BN: 2017/14739, KT: 29/05/2018.

KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.17021, BN: 2018/8418, KT: 10/10/2018.

KDKK, S: 6692, BN: 2018/11110, KT: 13/03/2019.

KDKK, S: 2019/1818-S.2743, BN: 2018/12566, KT: 03/05/2019.

KDKK, S: S.5038, BN: 2018/8869, KT: 22/05/2019.

KDKK, S: 2019/4941-S.7406, BN: 2018/16024, KT: 01/07/2019.

KDKK, S: 2019/6882-S.10486, BN: 2019/3267, KT: 06/08/2019.

KDKK, S: 2019/10278-S.15804, BN: 2019/9467, KT: 16/10/2019.

KDKK, S: S.19824, BN: 2019/14386, KT: 09/12/2019.

KDKK, S:19730, BN: 2019/7307, KT: 06/12/2019.

KDKK, S: S.20.5087, BN: 2019/14937, KT: 27/02/2020.

KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020.

KDKK, S: 2020/67194-S.20.73135, BN: 2020/72676, KT: 10/08/2020.

MEVZUATIMIZDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Presidential decrees in our legislation

Mustafa ÖZYAR*

Geliş Tarihi: 25 Haziran 2020 Yayına Kabul Tarihi: 1 Eylül 2020

Öz

Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na ait olduğu ifade edilmekte iken maddede 2017'de yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun yapmış olduğu düzenleyici işlemler olan kanun hükmünde kararname ve tüzükler¹ Anayasadan çıkarılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında ilk elden düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Buna göre; yeni sistemde Cumhurbaşkanı, diğer düzenleyici işlemlerden farklı olarak Anayasa'da belirtilen yetki çerçevesinde, herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla düzenleme yapabilecektir². Bu makalede 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden başlayarak 2017 Anayasa değişikliği-

Abstract

While it was stated in the article 8 of the Constitution that the power and the duty of the executive belong to the President and the Council of Ministers, via the amendment in 2017 of the article the Council of Ministers have been annulled and the sole power as well as the duty of the executive have been given to the President. Moreover, the references to statutory degrees and bylaws¹, regulatory acts realized by the Council of Ministers, were removed from the Constitution and the first hand power to regulate is bestowed upon the President under the name of presidential decree. Accordingly, in the new system, different from the other regulatory acts and within the frame of the power stipulated in the Constitution, the President could make a regulation by presidential decree without any reference to a law or approval of the legislative. In this article, beginning from their status the initial state of the 1982 constitution and their entering into our legislation through the 2017 Constitutional amendments, the legal characteristics

¹ Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmeliklere ilişkin herhangi bir düzenleme Anayasada yer almadığından bu konuda bir değişikliğe gidilmediği, Anayasa değişikliğine ilişkin uyum kanunlarında söz konusu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikler şeklinde değiştirildiği görülmektedir.

² Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

¹ As there are no rules in the Constitution for the regulations promulgated by the Council of Ministers, there has happened no change for this issue; however, it is observed in harmonisation laws for Constitutional amendments that aforementioned regulations have been amended as the regulations to be promulgated by the President.

le birlikte mevzuatımıza giren Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, hangi konuları dzenleyebileceği ve dzenlemeyeceği konular ile kararnamelerin turleri, çıkarılma usul, diğer mevzuat turleriyle karşılaştırılması ve denetimi ile Anayasa Mahkemesince verilmiş olan konuya ilişkin kararlar ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yasama Yetkisinin Devri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi.

of the presidential decrees, the subjects that could and could not be covered by them, their types, the procedure for their adoption, comparison with other legislative acts and their control as well as the decisions of the Constitutional Court pertaining to this issue have been dealt with.

Keywords: Presidential Decrees, Delegation of Legislative Authority, The Judicial Review of the Presidential Decrees.

1. GİRİŞ

2017 yılında yapılan Halkoylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiş ve yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenmiş, yasama ve yürütme birbirinden tamamen bağımsız biçimde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bununla birlikte Anayasa'da yürütmeye yasama organından bağımsız ilk elden düzenleme yapma yetkisi¹ yani Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu şekilde yürütme alanına ilişkin bir düzenleme yetkisi verilerek hızlı karar alma ve buna göre düzenlemeleri yapma ve uygulamaya geçirilme amaçlanmıştır. Kanun yapım sürecinin uzunluğu düşünüldüğünde bu şekilde bir yetkiyle yürütmeye ilişkin çıkan bir sorun karşısında daha hızlı bir şekilde çözüm üretilebileceği açıktır. Aşağıda, önce değişiklik öncesi ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin Anayasa'da yer alan hükümlere yer verilecek, daha sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği, düzenleme alanları, türleri, çıkarılma usulü, diğer mevzuat türleriyle karşılaştırılması ve denetimi ile Anayasa Mahkemesince verilmiş olan konuya ilişkin kararlar ele alınacaktır.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER

Kavram olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ifadesine ilk kez 1982 Anayasasının ilk halinde yer verilmiştir. Ancak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birçok bakımdan ilk halinden farklı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ortaya çıkmıştır.

Birinci olarak² Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilk halinde sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusunu oluş-

¹ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararında yer alan "...Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeden konularda da yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hâricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır..." ifadesiyle Anayasa Mahkemesince ilk defa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli düzenleme yetkisi içerdiği kabul edilmiştir.

² Yapılan karşılaştırmada olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri göz önünde bulundurulmuştur.

turmaktayken, 2017 yılı Anayasa değişikliğiyle beraber Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine (m.104/17) ve yine üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin (m.108/ son) ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (m.118/son) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesine ve yine kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesine (m.123/3) imkân tanınmıştır.

Diğer taraftan Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamayacağı belirtilmiştir.

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin ilk düzenlemede aynı konuda kanun³ olduğu takdirde nasıl bir ilişki olacağıyla ilgili herhangi bir hüküm Anayasada yer almamışken, yapılan Anayasa değişikliği neticesinde aynı konuda kanun bulunması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz hale geleceği⁴ düzenlenmiştir.

Üçüncü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin ilk düzenleme bakımından söz konusu kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlanıp yayımlanamayacağına ilişkin bir hükmün Anayasa ve ilgili mevzuatta⁵ yer almadığı, kararnamenin yayımlanması hususu Cumhurbaşkanının takdirine bırakıldı-

³ 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu 17.08.1983 tarihinde kabul edilmiş, 1. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuların düzenlendiği belirtilmiştir. Bu haliyle aralarında bir çatışma yok gibi görünse de diğer maddelerindeki düzenlemeler bakımından çatışma olma olasılığı var olup bunu çözecek bir düzenleme Anayasa da yer almamaktadır.

⁴ Madde 104- "... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

⁵ Hangi düzenlemelerin Resmi Gazetede yayımlanacağı hakkında bkzn: mülga 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun ve 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun.

ğı görülmekte iken, yapılan Anayasa değişikliği neticesinde Anayasanın ilgili maddeleri (m.104, m.151) çerçevesinde söz konusu kararnamelerin Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğu görülmektedir. Yani Resmi Gazete'de yayımlanma hususunun bir yürürlük şartı olduğu anlaşılmaktadır.

Dördüncü olarak ilk düzenlemede Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu işlemlerden olması sebebiyle bunlar hakkında dava açılmamakta iken yapılan Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Anayasa Mahkemesince soyut ve somut norm denetimi yapılabileceği kuralına yer verilmiştir.

Son olarak Anayasa değişikliği neticesinde ilk halinden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olağan ve olağanüstü hallerine ilişkin olarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, yani savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde olağanüstü hal ilan edildiğinde çıkarılabileceği ve Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevleriyle ilgili de düzenlemeler yapılabileceği, bu düzenlemelerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve aynı gün Meclis onayına sunulacağı, savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşüleceği ve karara bağlanacağı, aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı Anayasa'da (m.119) düzenlenmiştir.

Olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındaki farklar karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda özet olarak sunulmuştur.

	Olağan dönem CBK	Olağanüstü Hal CBK
Meclisten yetki alımı	Yok	Yok
Meclise onay için sunumu	Yok	Var
Çıkarılma zamanı	Her zaman	OHAL ilan edildiğinde
Yer ve süre sınırı var mı?	Yok	Var
Kanun veya KHK'yı değiştirebilir ya da yürürlükten kaldırabilir mi?	Hayır	Evet
Kanun hükmünde mi?	Hayır	Evet
Hangi konularda çıkarılabileceği	Anayasanın 104/9, 104/17, 106/son, 108/son, 118/son maddelerinde yer alan konularda ve tüzel kişiliğin kurulmasında.	Anayasanın 119/5. fıkrasında belirtilen konuların dışındaki her konuda.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle 124. ve 137. maddelerinde değişikliğe gidilerek kanunlarda olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarılabileceği ve kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, kanun ve Anayasa hükümleri dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesine de aykırı görürse yerine getirmeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148. maddesi ile Anayasa yargısıyla ilgili maddeler olan, 150., 151., 152. ve 153. maddelerinde daha önce mevcut olan kanun hükmünde kararname ibareleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi olarak değiştirilmiştir⁶.

3. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER İLE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kanun hükmünde kararname, olağan dönemlerde yasama organının verdiği yetkiyle, olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu'nun yetki yasasına gerek duymaksızın çıkarmış olduğu, daha sonra yasama organının denetimine sunulan ve normlar hiye-

⁶ YILDIRIM, Turan (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt:23, Sayı:2, s.15.

rarşisinde kanun düzeyinde olan düzenleyici bir işlemdir⁷. Kanun hükmünde kararnamelemler Cumhuriyet dönemi hukuk sistemimize ilk kez 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişlikle girmiş⁸, 1982 Anayasasında ikili bir ayırımı tabi tutularak devam etmiş ve 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasadan çıkarılmıştır.

3.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında benzer yönler bulunmakla birlikte çok sayıda farklılıklar da bulunmaktadır. İkisi de yürütme organı tarafından çıkarılmakta, kanunlara göre daha hızlı yürürlüğe konulmakta, temel hak ve hürriyetleri düzenleyemekte, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmaktadır. Atar⁹, ayrıca benzerlikler arasında her ikisinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşdeğer olduğunu belirtmiş olup, bu husus diğer bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

İkisi arasındaki farklardan ilki, kanun hükmünde kararname için Meclis tarafından bir yetki kanunu ile yürütme organına izin verilmekte iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yetki kanununa gerek bulunmamaktadır. Yani kanun hükmünde kararnameler için verilen yetki; ilgili yetki yasasında öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı ve türevsel¹⁰ bir yetki iken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki yetki ise doğrudan doğruya Anayasadan alınan asli bir yetkidir.

İkinci olarak, kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarıldığından kolektif ve karma işlem niteliğinde iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise bir başka makamın teklifi veya onayı veya imzasına tabi olmadan Cumhurbaşkanının tek başına yapmış olduğu basit işlemdir¹¹.

⁷ Gözler, Kemal (2015). Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 19. Baskı, Bursa, s.361.

⁸ Gözler, a.g.e., s. 361

⁹ Atar, Yavuz (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s.244

¹⁰ Anayasa Mahkemesinin 15.01.1997 tarihli ve E:1997/3, K:1997/2 sayılı kararı ve birçok kararında KHK'ya verilen yetki-nin türevsel olduğundan bahsedilir.

¹¹ Gözler, Kemal (2019). İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa, s. 1310 .

Üçüncü olarak, kanun hükmünde kararnameler kanunlarda değişiklik yapabilmekte veya kanunları yürürlükten kaldırmakta iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kanunlarda herhangi bir değişiklik yapmamaktadır.

Dördüncü olarak kanun hükmünde kararnamelerin Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmaları gerekmektedir, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için böyle bir kural bulunmamakta, Meclisin onayı aranmamaktadır.

Beşinci olarak, kanun hükmünde kararnameler açısından münhasır düzenleme alanı öngörülmemişken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından münhasır bir düzenleme alanı olduğu değerlendirilmektedir. Yani Anayasada belirtilen ilgili alanlarda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Altıncı olarak kanun hükmünde kararnameler ile kanunlar arasındaki norm çatışması “genel normlar çatışması çözüm kurallarına” göre çözümlenmekte iken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında norm çatışması ortaya çıkması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı kuralına yer verilmiştir¹².

Son olarak kanun hükmünde kararnameler; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler alanında çıkarılamazken, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ise bu alanlara ek olarak Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağı görülmektedir.

3.2. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile benzerlik göstermekte olup, ilgili mevzuatta her ikisinin de kanuna eşdeğer olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevleri düzenleyebilir

¹² Atar, a.g.e., s. 244.

ve Resmî Gazete’de yayımlandığı gün Meclis onayına sunulurlar. Söz konusu onamaya ilişkin süre ve usul açısından iki düzenleme arasında farklılık vardır. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usulün İçtüzükte belirlenmesi kuralına yer verilmişken, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, savaş ve mücbir sebeplerle Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; üç ay içinde Mecliste görüşülüp karara bağlanacağı, aksi halde kendiliğinden yürürlükten kalkacağı öngörülmüştür.

Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmayacağı düzenlenmişken, aynı fıkranın devam eden hükümleri yönünden herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Yani ilgili maddede söz konusu kararnamelerin münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da Kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılıp çıkarılmayacağına ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Anayasa değişikliğine dair kanun teklifinin gerekçesinde de bu hususa değinilmemiştir. Yasa koyucu ilgili maddede belirtilen söz konusu kararnamelerin “kanun hükmünde” olduğu ifadesinden dolayı bu kısımları belirtme ihtiyacı duymamış olabilir. Ancak ilgili cümlede geçen “münhasıran” ifadesi çelişkili bir durum ortaya çıkarmaktadır. Konuyu Anayasa Mahkemesinin kanun hükmünde kararnameler için oluşturmuş olduğu içtihat çerçevesinde inceleyecek olursak; Mahkeme kararlarında “Anayasa’nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa’nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa’nın 163. maddesinde olduğu gibi KHK çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık oluşturmaz.” ifadesine yer vererek kararname çıkarılmasını yasaklayıcı bir hüküm olmadıkça kanun ya da kanun hükmünde kararnameler arasında düzenleme açısından fark olmayacağını belirtmiştir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi karşımıza ilk kez çıkan “münhasıran” ifadesi çelişkili bir durum oluşturmaktadır. Bununla birlikte olağanüstü hal yönetim usullerine başvurulmasının nedeni olan tehdit ve tehlikelerin ortadan kaldırılması için yürütme organına söz konusu yetki verildiğinden Anayasanın 104. maddenin 17. fıkrasındaki sınırlamaların hiç birine tabi olunmaması gerektiği kanısındayız. Aksi halde verilen yetkinin kullanılmaması ve etkili olamaması durumuyla karşılaşılabileceği değerlendirilmektedir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmaktadır. Meclis sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini onar veya reddeder. Acaba Meclis kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi ilgili kararnameyi değiştirerek onayabilir mi? Bu soruya; Gözler¹³, Anayasa’nın mülga 91. maddesinin son fıkrasında yer alan “Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.” hükmünün Meclise değiştirerek onama yetkisi verdiğini, ancak 2017 yılı değişikliğinde bu şekilde yetki veren bir düzenlemenin bulunmadığını, bundan dolayı da Meclisin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesini değiştirerek onayamayacağı şeklinde cevap verirken, Atar¹⁴ ise Meclisin, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kabul edebileceğini, değiştirebileceğini ya da reddedebileceğini belirterek cevap vermiştir.

Bize göre ise bu şekilde bir hüküm yer almasa bile Meclisin onama işlemini kanunla¹⁵ kabul edeceğinden, kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunması ve Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.” hükmü çerçevesinde ilgili kararnameyi değiştirerek de onayabileceği değerlendirilmektedir.

4. KANUNLAR İLE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konusu

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, konu unsuru¹⁶ bakımından yasak, münhasır¹⁷ ve ihtiyari alan olarak üç alanla sınırlandırıldığından bahsedebiliriz. Yasak alanların sadece kanunla, münhasır Cumhurbaşkanlığı

¹³ Gözler, a.g.e., s. 1346-1347.

¹⁴ Atar, a.g.e., s. 255.

¹⁵ Gözler; onama işleminin parlamento kararıyla yapılması gerektiğini ileri sürmektedir, a.g.e., s. 1348.

¹⁶ Gözler a.g.e., s.1311

¹⁷ Münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı doktrinde tartışmalı olup, tarafımızca böyle bir alanın var olduğu değerlendirilmektedir.

kararnameleri alanının sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ihtiyari alanın ise hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem de kanunlarla düzenlenebileceği değerlendirilmektedir.

Yasak alan olarak; yürütme yetkisi dışındaki konular, temel haklar, kişî hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile Kanunda açıkça düzenlenen konular sayılmıştır. Anayasanın üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ise yasaklı alanlar arasında sayılmamış, bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılabilmesi öngörülmüştür. Ancak Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve ödevlere ilişkin sınırlamaların ancak kanunla yapılabileceği düzenlendiğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile söz konusu alanlarda sınırlamalar yapılamayacaktır. Örneğın sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında olan çalışma hakkı ve ödevi alanında çalışanların hayat seviyesini yükseltme amaçlı olarak alınacak tedbirler Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilir. Ancak bu kapsamda herhangi bir sınırlandırma öngörülmesi halinde sınırlandırma Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılamaz.

Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen Ekonomik ve Sosyal Konsey, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yükseköğretim Kurumları, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve mahalli idareler (Örneğın; İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, İstanbul havağazı ve Elektrik ve Teşebbüsatı Sınaiye Türk Anonim Şirketi, İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi, Ankara Elektrik ve Havağazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri vb. kanunla düzenlenmiştir.) yasak alan kapsamında olup, bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamaz.

Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemeyeceği yasak alan kapsamında sayılmıştır. Burada Anayasa koyucu, bu alanda sadece bir düzenleme yapılmasını yeterli görmeyerek aynı zamanda bu düzenlemenin açıkça yapılmış olması koşulunu aramıştır. Nitekim Anayasa Mahkemeside 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K: 2020/5 sayılı kararında "17. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde "Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

çıkartılmaz” denilmiştir. Buna göre öncelikle CBK’ların anılan Anayasa hükmü yönünden yapılacak denetiminde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmününün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır.” ifadelerine yer vererek kanuni düzenlemenin açıkça yapılmış olması haline dikkat çekmiştir.

Münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanını ise; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/ son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konular (118/son) oluşturmaktadır. Anayasanın geçici 21. maddesi çerçevesinde yapılan uyum düzenlemelerinde münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı kapsamında olan konular ilgili kanunlardan çıkarılmış ve bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmasına zemin hazırlanmıştır. Bu çerçevede 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; üst kademe kamu yöneticilerinin atama usulü, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların teşkilatı, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde; Devlet Denetleme Kurulu, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde ise Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı düzenlenmiştir.

İhtiyari alanı ise Anayasanın 104. maddesi 17. fıkrasının verdiği yürütme yetkisine ilişkin konular ile kamu tüzel kişiliğinin kurulması oluşturmaktadır.

Bu alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hemde kanunlarla düzenleme yapılabilmesi öngörülmektedir. Anayasa değişikliği sonrasında henüz uyum düzenlemeleri yapılmadan önce yürütme yetkisi alanına ilişkin hemen her konuda ilk elden düzenlemeler kanunlarla yapılmış olduğundan bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılması mümkün değildi. Ancak sonrasında Anayasaya uyum düzenlemeleri ile yürütme yetkisine ilişkin konularda var olan kanun hükümlerinde değişiklik yapılarak veya ilgili kanunlar yürürlükten kaldırılarak ihtiyari alanda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmasının önünün açıldığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁸, Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁹, Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁰ gösterilebilir. Ayrıca Bakanlıkların tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluşları, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının da bu alanda olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasında vücut bulan idarenin kanuniliği ilkesi gereği idare ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu hüküm korunarak Anayasa değişikliğiyle Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin düzenlemelerin (118/son) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı kuralına yer verilmiş ve ayrıca 123. maddede kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği ifade edilmiştir. Bu durumda yeni düzenlemeler ile idarenin kanuniliği ilkesinden sapma olmuş mudur?

Bu sorunun cevabı hukuk kuralları arasında meydana gelen çatışmaları çözmeye yönelik olan yorum ilkelerinde saklıdır. Bu çerçevede sorun genel-özel

¹⁸ 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁹ 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılmıştır.

²⁰ 17.7.1972 tarihli ve 1612 sayılı Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

hüküm kuralından hareket edilerek çözülebilir. Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrası genel bir kuraldan bahsetmekte, yani idare ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi genel kuralını düzenlemektedir. Yasa koyucu bu genel kural mevcutken yukarıda belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile özel olarak düzenleme yapılmasına yetki vermiştir. Yani idarenin kanuniliği ilkesi korunarak bazı alanlarda yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisi verildiği değerlendirilerek idarenin kanuniliği ilkesinden sapılmadığını, bu konuda herhangi bir tenakuzun bulunmadığını söyleyebiliriz.

4.2. Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasında Astlık-Üstlük İlişkisi

Yasa koyucu Anayasada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde kararname olduğunu düzenlerken olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bu şekilde bir ifadeye yer vermemiş, aksine 104. maddenin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı, Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz hale geleceği şeklinde düzenlemelere yer vermesi, söz konusu kararnamelerin normlar hiyerarşisinde kanunun altında olduğu sonucunu doğurabilir. Ancak Anayasanın diğer maddelerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan oluşturulduğu göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara denk olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir. Bu konuya ilişkin doktrinde yer alan görüşlere bakılacak olursa;

Atar²¹, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer alıyor olsaydı, Anayasa koyucunun, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır” şeklinde bir düzenleme yapmasına gerek kalmazdı ve ayrıca yargısal denetimin sadece Anayasa’ya uygunluk açısından Anayasa Mahkemesince yerine getirileceğini, kanunlarda olduğu gibi kararnamelerede dayanılarak da yönetmelik çıkarıla-

²¹ Atar, a.g.e., s. 243-244.

bilmesinin öngörüldüğünü, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri gibi kanuna bağlı işlemlerden olmaması nedenleriyle kanun-altı düzenlemeler olmadığını ve uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan düzenlemeler olduğunu ifade etmektedir. Buna karşılık Özbudun²², kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini karşılaştırarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında yer aldığını, Gözler²³ Anayasa'nın 104/17. maddesinde yer alan hükümden hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlardan alt seviyede olduğunu ve Eren²⁴ ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğunu, ancak normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara eşdeğerde olmasa da, ilk el düzenleme yetkisi kapsamında yasama işlemlerinde olduğunu ifade etmektedir.

Bize göre ise; Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarda veya KHK'lerde değişiklik yapamaması veya bunları yürürlükten kaldıramaması durumlarını belirtmekle birlikte münhasır alanlarda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilmesi, bu alanlarda kanun çıkarılmamasının gerekliliği, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'nın 104/17. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır" hükmünün aynı konuda kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapılmış olması haline ilişkin olduğunu, bunun dışındaki yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin diğer düzenleyici işlemler gibi kanuna bağlı işlemlerden olmayıp uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan düzenlemeler olduğunu ifade edebiliriz.

4.3. Münhasır Kanun - Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Alanı

Münhasır kanun alanı, Anayasa değişikliği neticesinde sisteme giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyecek bir alan olması nedeniyle ayrı bir önem kazanmıştır. Anayasa'nın çeşitli maddelerinde ilgili maddelerin

²² Özbudun, Ergun (2019). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 19. Baskı, Ankara, s.251.

²³ Gözler, a.g.e., s.1334.

²⁴ Eren, Abdurrahman (2019). "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s. 30.

kanunla düzenleneceği belirtilmekte birlikte yapılan Anayasa değişikliği öncesine kadar münhasır kanun alanı²⁵ ifadesi Anayasada açıkça yer almamıştır. Anayasa Mahkemesi kararlarında ise ilgili maddelerdeki kanunla ibaresinin yer almasının münhasır kanun alanı²⁶ olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 09.05.2013 tarihli ve E:2011/41, K:2013/60 sayılı kararında “..Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme-yen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Nitekim Anayasa'nın gerek yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılacağını ifade eden 8. maddesi, gerekse yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla çıkarılabileceğini belirten 124. maddesi bu zorunluluğa işaret etmektedir. Ancak, bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerek-meyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Aksi yorum, Anayasa'da bazı hususların kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasını anlamsız hâle getirmektedir.” ifadesinden görüldüğü üzere ilgili maddede kanunla düzenlenmesi öngörülen düzenlemelerin münhasır kanun alanı olduğu anlaşılması gerektiği görülmekte ve yasa koyucunun iradesinin de bu yönde olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasada münhasır kanun alanı olduğuna göre Cumhurbaşkanlığı karar-nameleri için münhasır bir alan var mı, yani kanunla düzenleme yapılamayacak alanlar öngörülmüş müdür? sorusu gündeme gelmektedir.

²⁵ 28.12.2016 tarihli TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, C.1, s.23, Bekir Bozdağ, Adalet Bakanı ve Yozgat milletve-kili: “Bakın, Anayasa'da “Kanunla düzenlenmiş, düzenlenecek.” denen hiçbir konuda cumhurbaşkanı kararname çıkarama-yacak, kanun olan bir konuda kararname çıkaramayacak; temel haklar konusunda, siyasi haklar konusunda, yargıyla ilgili konuda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacak. Tam 82 tane maddede “Kanunla düzenlenir, bütün her şey kanunla düzenlenir.” diyor. Dolayısıyla, Meclisin yasama yetkisinin cumhurbaşkanına devri diye bir şey kesinlikle söz konusu değil.” ifadeleriyle “münhasır” alan kavramına açıklama getirmektedir.

²⁶ Gözler, Türkiye'de “münhasır kanun alanı” olmadığını ileri sürmektedir, a.g.e., s. 1318.

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası incelendiğinde; genel yetki içerdiği, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği, aynı fıkrada aynı alanda kanunun çıkarılması durumunda ne olacağı düzenlenmiş, yani bu alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile hemde kanunla düzenleme yapılabilmesi öngörülmüştür. Bundan dolayı söz konusu madde bazında münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı olduğu söylenemez.

Buna karşılık Anayasada geçen “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.108/son), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.118/son).*” maddeleri incelendiğinde münhasır bir alandan bahsedilebilir mi?

Gözler²⁷ ve Ülgen²⁸, bu düzenlemelerde 104/17 de kullanılan “düzenlenebilir” ibaresi yerine “düzenlenir” ibaresi kullanıldığını belirterek, bundan dolayı da “kanunla düzenlenemez” şeklinde yorumlamakta, ayrıca yasa koyucu eğer bunun kanunla ile de düzenlenmesini isteseydi söz konusu maddelerin tüzel kişiliğin kurulmasına dair m. 123/3’teki gibi bir düzenleme yapardı şeklinde ifade etmektedirler.

Ardıçoğlu²⁹ ise Anayasada, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkarılamaz” gibi yasama yetkisinin genelliğini açıkça kaldıran bir hüküm yer almadığı sürece, yani söz konusu alanlarda kanunla düzenleme yapılmasını engelleyecek nitelikte bir hüküm olmadığı sürece münhasır düzenleme alanından bahsedilemeyeceğini, ilgili alanda çıkarılacak kanunların Anayasaya aykırı olmayacağını belirtmektedir.

²⁷ Gözler, a.g.e., s.1321.

²⁸ Ülgen, Özen (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, Yayın No:91, s. 19.

²⁹ Ardıçoğlu, Artuk (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s.44.

Eren³⁰ ise münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı olduğunu ifade ederek bunu Anayasa'nın bütünlüğü içinde genel-özel hüküm ilişkisi ile açıklamakta, örnek olarak ta Anayasa m. 128'in genel hüküm olduğunu, 104/9'un ise özel hüküm olduğunu ifade ederek, özel hükümlerle, münhasır kanun alanına giren konulardan bir kısmının, münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanına dönüştürüldüğünden bahsetmektedir.

Bize göre de Anayasada münhasır bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı oluşturulmuştur. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğinden bahsedilmiş ve Cumhurbaşkanına genel bir yetki verilmiş, Anayasanın 104/9, 106/son, 108/son ve 118/son maddelerinde ise yürütme yetkisi içinde olan konulardan bazıları sayılmış ve bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gerektiği açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu alanlar Anayasa değişikliği öncesinde kanunla düzenlenen konular olup, yasa koyucu tarafından bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmasının istenildiği görülmektedir. Yasa koyucu bu konularda kanuni bir düzenleme yapılmasını istemiş olsaydı ilgili alanların hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hem de kanunla yapılmasına olanak verecek şekilde ifadelere yer verirdi. Ayrıca Anayasanın geçici 21. maddesinin (B) fıkrasında yer alan hüküm doğrultusunda yapılması istenen işlemler de bu sonucu ortaya çıkarmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin münhasır alanı konusu Anayasa Mahkemesi kararlarında şimdiye kadar açık bir şekilde tartışılmamış olup, Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K: 2020/5 sayılı kararına gerekçe yönünden katılmayan beş üye "14. Zira eğer Anayasa koyucu bir konunun özel olarak CBK'yla düzenleneceğini öngörmüş ise artık bu konuda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesinde belirtilen sınırlama uygulama alanı bulamayacağı gibi, aynı anlayış ve gerekçelerle dördüncü cümlesindeki sınırlama da uygulama alanı bulamayacaktır. 15. Dolayısıyla, dava konusu bir kuralın Anayasa'da CBK ile düzenleneceği belirtilen bir konuya ilişkin olduğu tespit edildikten sonra, artık bu konuda ayrıca bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının araştırılması gerekli değildir. Zira söz konusu ölçüt, sadece

³⁰ Eren, a.g.e., s. 43.

Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesi uyarınca çıkarılan genel yetki kapsamındaki CBK'lar için geçerlidir. Bir başka ifadeyle Anayasa'da CBK'yla düzenleneceği özel olarak belirtilen konulara ilişkin özel hükümler karşısında Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesindeki genel hükümde yer alan sınırlamanın, üçüncü cümlede yer alan koşula ilişkin gerekçede belirtilen nedenlerle uygulanması mümkün değildir. Nitekim Anayasa'nın Geçici 21. maddesinin (B) fıkrasında yer alan hükümler ile bu hükümler uyarınca bu hükümlerin yürürlüğe girmesinin ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerçekleştirilen bazı işlemler de varılan bu sonucu doğrulamaktadır.” ifadeleri ile Anayasada özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek alanlar bakımından 104. maddenin 17. fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümleleri açısından inceleme yapılamayacağını belirterek münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının varlığının zımnen kabul edildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının bu münhasır alana girip girmeyeceği sorusu akla gelmektedir? Bu soruya Gözler³¹ Cumhurbaşkanlığı teşkilatının Anayasada sayılmadığını ifade ederek mahfuz bir alanı bulunmadığını, ihtiyari alan kapsamında olduğunu ifade etmektedir. Bize göre ise her ne kadar Anayasada bu husus açık bir şekilde belirtilmese de yeni hükümet sisteminde sert bir kuvvetler ayrılığı benimsendiği, kendi teşkilat³² kararnamesi içinde olan bakanlıkların teşkilatının bile münhasır bir alanı bulunduğu hususları birlikte değerlendirildiğinde, yeni sistemin en önemli sacayaklarından birini oluşturan yürütmenin başı konumundaki teşkilatın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği açıktır. Aksi bir yaklaşım yürütme organının yasama organı karşısında bağımsız olmadığını gösterir ki bu da yeni sistemin benimsediği sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Münhasır alan konusuna ilişkin başka bir soru ise Anayasanın 123. maddesi yürürlükte iken bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar acaba kanun dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilir mi? Bu soruya cevap vermeden önce bakanlığın hangi kuruluşlardan meydana geldiğinin ve bu kuruluşların 106. maddenin son fıkrası kapsamında olup olmadığının tespit edilmesi gereklidir.

³¹ Gözler, a.g.e, s.1325.

³² Bakanlıklar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir.

Mülga 3046 sayılı Kanununun 5. maddesinde bakanlıkların, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geldiği, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 509. maddesinde ise benzer hükme yer verildiği ve ilişkili kuruluşlarında kapsamda olduğu görülmektedir. Mülga 3046 sayılı Kanununun 10. maddesinde bağlı kuruluşların bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar oldukları belirtilmektedir. Kanaatimizce tüzel kişiliği bulunmayan bağlı kuruluşların 106. madde kapsamında bakanlığın içerisinde değerlendirilmesi gerekmekte olup, bu kuruluşların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi 123. maddeye aykırılık teşkil etmeyecektir. İlgili ve ilişkili kuruluşlar her ne kadar bakanlıkları meydana getiren yapılar içinde yer alsın da ayrı birer tüzel kişilikleri vardır ve bunlar 106. madde çerçevesinde değerlendirilemezler. İlgili ve ilişkili kuruluşlar ile tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar her ne kadar 106. madde kapsamında değerlendirilmeler de 123. maddenin 3. fıkrasında kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasına cevaz verildiğinden ilgili fıkra çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmaları takdir yetkisi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

Uygulamaya bakılacak olursa; uyum kanunlarında bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile bazı ilişkili kuruluşların teşkilatları ve görevleri ilgili kanunlardan ilga edilmiş ve akabinde bu alanların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmiş olduğu, ilişkili kuruluşlardan özellikle bağımsız idari otoriteler olan üst kuruluşların ilgili piyasayı düzenlediği ve denetlediği gerekçesiyle teşkilat yapılarının ilgili kanunlarda korunmuş olduğu, bu alanlarda takdir yetkisi çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmadığı gözlemlenmektedir. Ayrıca yeni hükümet sistemi yürürlüğe girdikten sonra çıkarılan kanunlarda da aynı mantıkla hareket edilerek 7183 sayılı Kanunla tüzel kişiliği haiz Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansının kurulduğu, söz konusu alanın yukarıda belirtilen ihtiyari alan kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasa değişikliği kapsamında yapılan uyum düzenlemelerinde mülga 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürütme yetkisi kapsamında değerlendirilerek ilgili kanun hükmünde

kararnamenin yürürlükten kaldırıldığı ve bu alanın 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiği ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 11, 59, 93, 124, 165, 181, 204, 220/A-1, 242, 274, 299, 330, 349, 373, 408, 438, 468, 501, 504, 532 nci maddelerinde 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine atıf yapılarak kadrolar ihdas edildiği görölmektedir. Anayasa Mahkemesinin **29.11.2019 tarihinde yayınlanan 2018/73 esas sayılı kararında** “137. Anayasa’nın 123. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir./ İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmiştir. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde de “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur... 139. Adı geçen kurumlar Anayasa’nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere idarenin bütünlüğü içinde yer almaktadır. Bu kurumlarda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden personel Anayasa’nın 128. maddesi kapsamında olduğundan bunların kadrolarına, bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin kuralların da Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.” ifadelerine yer verilmiştir. Her ne kadar ilgili karar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girmeden önceki bir konuya ilişkin olsa da Anayasa Mahkemesi kadro ihdas ve iptalinin kanunla yapılması gerektiğini 128. madde çerçevesinde belirtmiştir. Söz konusu madde halen yürürlükte olduğuna göre 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve bu kararnameye atıf yapılan hükümlerin Anayasaya aykırılığı sorusu gündeme gelmektedir.

Anayasa değişikliği neticesinde her ne kadar 123. madde de idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmü korunmuş olsa da bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yani madde 123’te yer alan genel hükme 106. maddeyle istisna getirildiği görölmektedir. Bu çerçevede bakanlıkların teşkilatına ve görevlerine ilişkin esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiştir.

Anayasa değişikliği öncesi yeni bir bakanlık kurulmak istenildiği zaman kanunla bu bakanlığın teşkilatı, görevleri vb. temel öğeleri düzenlenir ve bakanlığa ait kadrolar ilgili cetvellere eklenirdi. Yeni sistemde ise bakanlık teşkilatı, görevleri vb. nin artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiği, yani yeni sistemin bir özelliği olarak Cumhurbaşkanının kendi kurumlarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Meclisten bağımsız olarak kurabilmesinin önünün açıldığı görülmektedir. Yeni sistemin bir gereği olarak kadro iptal ve ihdasında artık 106. maddesinin son fıkrası kapsamında değerlendirilmesi, genel kurala istisna getirildiğinin kabulü gerekmektedir. Aksi bir durumda bakanlık teşkilatını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile hızlı bir şekilde kurabilecek olan yürütmenin, bu kurumun personeline ilişkin kadro iptal ve ihdasını Meclisten yasa ile çıkarılmasını beklemek zorunda kalacağı ve bunun da Anayasa ile getirilen yeni sistem ile tenakuz oluşturacağı açıktır.

4.4. Yasama Yetkisinin Asliliği, Genelliği ve Devredilmezliği İlkeleri ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Arasındaki İlişki

1982 Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin mecliste olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği ngörülmüştür. 2017 yılı Anayasa değişikliğine kadar yürütme kanunların çizmiş olduğu çerçevede hareket eder, yani türevsel bir yetki kullanırdı. Ancak Anayasa değişikliği ile sistemimize giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile doğrudan Anayasadan alınan yetki doğrultusunda belirli konuların ilk elden düzenlenmesine imkân sağlanmıştır. Bu durumun yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilemezliğine ilişkin ilkelere etkisi nasıl olmuştur?

Yasama yetkisinin asliliği ilkesi; yasama organının bir konuya ilişkin olarak doğrudan doğruya, yani arada hiç bir işleme gerek duymaksızın kanun çıkarabilmesi anlamına gelmektedir³³. Yasama organının bir konuya ilişkin kanun çıkarabilmesi için, o konunun Anayasada veya başka bir yerde düzenlenmesine gerek yoktur³⁴. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi ise; yasama organının kanunla düzenleme yapabileceği alanların konu itibariyle sınırlandırılmamış olması,

³³ Özbudun, a.g.e., s.211.

³⁴ Özbudun, a.g.e., s.211.

yani her konuda kanunla düzenleme yapılabileceği, bu durumun yasa koyucunun takdirinde olduğu anlamına gelmektedir³⁵. Örneğin şans oyunlarının plânlanması, tertibi ve çekilişine ilişkin bir hükmün Anayasa'da yer almaması karşısında bu hususlara ilişkin kanun çıkarılması kanun koyucunun takdirindedir³⁶.

Anayasada yer alan düzenlemeler dikkate alındığında yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesinin yasamanın asliliğine bir etkisinin olmadığı, yani yasa koyucunun bir konuya ilişkin doğrudan doğruya kanun çıkarmasını engellemediği görülmektedir. Yasama yetkisinin genelliğine etkisi ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan olup olmadığı sorusuna verilecek cevaba göre değişecektir³⁷.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alanın olduğu kabul edilmezse, her konunun sınırlama olmaksızın yasa koyucu tarafından düzenlenebileceği yani Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin genelliğine bir etkisinin olmadığı ileri sürülebilir.

Bizim de benimsediğimiz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için münhasır bir alan olduğu kabul edilirse bazı alanların yasa koyucu tarafından düzenlenemeyeceği anlamına gelir ki yasa koyucu bu alanlarda artık kanun çıkaramayacaktır. Bu durum yasama yetkisinin genelliğini ortadan kaldırmamakta ancak yasama yetkisinin genelliğine istisna getirmektedir.

Acaba Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmesi anlamına mı gelmektedir? Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin mecliste olduğu ve bu yetkinin devredilemez olduğu ifade edilmektedir. Anayasa Mahkemesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine ilişkin içtihatlarında, yasama yetkisinin esasında kanun koyma yetkisi olduğu ve bu yetkinin meclis dışında bir organca kullanılmayacağı, Anayasa'nın söz konusu maddesiyle yasaklanan hususun kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi

³⁵ Özbudun, a.g.e., s.211.

³⁶ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı karar.

³⁷ Yeniay Lokman ve Yeniay Gülden (2019). "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, s.110.

verilemeyeceği anlamına gelmeyeceği, bununla birlikte Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturacağı, Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı ifade edilmektedir³⁸.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlar gibi ilk elden düzenleme içerdiğinden ve bu yetkiyi doğrudan Anayasadan aldığından Meclisin yasama yetkisinin devri söz konusu değildir. Yani Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konusunda Anayasa ile yetkilendirme vardır³⁹. Acaba Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi istenen konularda genel ifadelerle yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturur mu? Bu soruya cevap verilmeden önce kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine düzenleme yapma yetkisi verilebilir mi sorusu akla gelmektedir. Yeni hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığı benimsendiği, yasama ve yürütmenin birbirinden bütünüyle bağımsız hale geldiği, yürütme organına tıpkı yasama organında olduğu gibi bazı alanlarda ilk elden düzenleme yetkisi verildiği göz önüne bulundurulduğunda kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmaya ilişkin yetki verilmesi halinin, yapılan düzenlemenin ruhuyla bağdaşmayacağı, böyle bir durumun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının türevsel bir yetkiye dönüştüreceği ve Anayasa'ya aykırı olacağı değerlendirilmektedir. Kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarmaya yetki verilemeyeceğine göre yasama yetkisi devredilmezliğinden de bahsedilemez.

Yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilmezliği kavramlarını acaba Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yürütme içinde kullanabilir miyiz?

Tıpkı yasama yetkisinin asliliği gibi yürütme de doğrudan doğruya, yani arada hiç bir işleme gerek duymaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarabilmektedir. Ancak aynı hususu yasama yetkisinin genelliği bağlamın-

³⁸ Anayasa Mahkemesinin 26.06.2019 tarih ve E:2019/28, K:2019/57 sayılı kararı.

³⁹ Eren, a.g.e., s. 50.

da kullanamayız. Çünkü Anayasada hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği ve hangi konularda çıkarılamayacağı ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından devirden bahsedilebilir mi? Bu soruya cevap münhasır Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı bağlamında cevap verebiliriz. Yasa koyucu söz konusu alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesini istemiştir. Bu alana ilişkin düzenlemenin temel kuralları belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları daha alt bir düzenlemeye bırakılabilir. Ancak bu alanlar genel ifadelerle daha alt bir düzenleyici işleme bırakılması halinde tıpkı kanunlarda olduğu gibi hukuka aykırılık oluşturacaktır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ İLE CUMHURBAŞKANI KARARLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Anayasa değişikliği neticesinde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık Anayasadan çıkarıldığından uyum düzenlemelerinde bunların yapmış olduğu kanunların uygulanmasını gösteren türevsel nitelikteki Bakanlar Kurulu kararları, usul ve esaslar vb. düzenleyici işlemler (Yönetmelik, genelge hariç), bireysel işlemler ve yürürlükten kaldırılan Özelleştirme Yüksek Kurulu, Siber Güvenlik Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi kurulların almış olduğu kararlar Cumhurbaşkanlığı kararları adı altında uygulamaya konulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin Anayasa'da herhangi bir hüküm yer almamakla birlikte söz konusu ifade uyum düzenlemeleri çerçevesinde mevzuatımıza girmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararları bireysel veya düzenleyici işlem niteliğinde olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Bireysel işlemlere örnek olarak; atama ve seçme kararları, acele kamulaştırma kararı, kesin korunacak hassas alan ilanı kararı, riskli alanı ilanı kararı vb. işlemler, düzenleyici işlemlere örnek olarak; Çiğ Süt Desteği ve Süt Piyasasının Düzenlenmesine İlişkin Karar, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar vb. örnek olarak gösterilebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararları arasında benzer yönler olduğu gibi farklılıklarda mevcuttur. **Öncelikle iki işlem türü** de aynı makamdan yani Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanmakta ve yürür-

lûge girmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri Anayasanın vermiş olduğu asli yetki uyarınca münhasıran Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan işlemler iken, Cumhurbaşkanlığı kararlarından Anayasa gereğince münhasıran Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararları dışındaki diğer kararların Cumhurbaşkanlığının geçici olarak görevde olmadığı hastalık veya yurtdışına çıkış nedeniyle vekâleten görevde olan Cumhurbaşkanlığı yardımcısı tarafından da yürürlüğe konulabildiği görülebilmektedir⁴⁰.

İki işlem türü de bireysel ya da düzenleyici işlem niteliğinde olabilmektedir. Gözler⁴¹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri ile bireysel işlem yapılamayacağını ileri sürmekte ise de kanaatimizce mevzuatta bunu sınırlandıran bir hüküm olmadığı gibi özel nitelikte kanunlar olduğu gibi⁴² Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri de bireysel nitelikte düzenlenebilecektir. Uygulamada şimdiye kadar yapılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin düzenleyici işlem türünde olduğu görülmektedir.

İki işlem türü açısından birçok fark bulunmaktadır. Bunlara da kısaca değinilecek olursa; Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri doğrudan Anayasadan kaynaklanan asli bir yetkiye dayanmakta iken, Cumhurbaşkanlığı kararları ise kanunlardan veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinden alınan yetkiden yani türevsel bir yetkiden kaynaklanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri hakkında Anayasa Mahkemesinde Anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılabilir iken, Cumhurbaşkanlığı kararları hakkında idari yargıda hukuka aykırılık iddiasıyla dava açılabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin hepsinin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu iken, Cumhurbaşkanlığı kararlarının hepsinin yayımlanması zorunlu değildir. Bunlardan hangisinin yayımlanacağına Cumhurbaşkanlığı karar verir⁴³.

⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı kararları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 18. maddesinin 2. fıkrası gereği Cumhurbaşkanlığının geçici olarak görevinden ayrılması halinde vekâlet eden kişi tarafından imzalanabilmektedir. Nitekim 29.01.2020 tarihinde yayınlanan Resmi Gazete’deki Cumhurbaşkanlığı kararı Cumhurbaşkanlığı yardımcısı tarafından imzalanarak yayımlandığı görülmektedir.

⁴¹ Gözler, a.g.e., 1308.

⁴² Gözler, a.g.e., s. 41.

⁴³ 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi’nin Resmi Gazete’nin içeriğini belirleyen 4. Maddesinin 1. Fıkrasının (ç) bendinde; “ç) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına Resmi Gazete’de yayımlanması uygun görülen karar ve genelgeler,” ifadesine yer verilerek Cumhurbaşkanlığına uygun görülen kararların yayımlanacağı öngörülmüştür.

6. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Söz konusu yargısal denetleme iptal ve itiraz davası şeklinde gerçekleştirilmektedir.

6.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi

6.1.1. İptal Davası

Anayasa'nın 150. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabileceği, bu davanın ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde açılacağı, bu davayı açabilme hakkının Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere ait olduğu düzenlenmiştir.

Bu düzenlemede Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili dava açma yetkisi verilmesinin, söz konusu Kararnameleri Anayasaya aykırı olduğunu düşündüğünde her zaman değiştirme ve yürürlükten kaldırma yetkisi olan bir makam için gereksiz olduğu, bu şekilde bir düzenleme yapılmış olmasının ise ilgili Anayasa değişikliğinde kanun hükmünde kararname geçen ibarelerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasada herhangi bir şekil şartı öngörülmemiş, şekil açısından denetim ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetkili makam olan Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı ile sınırlı olarak yapılması gerekmektedir⁴⁴.

Esas bakımından yapılacak denetimde ise Anayasa Mahkemesi iptali istemin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin kuralı iki aşamalı⁴⁵ olarak ince-

⁴⁴ Atar, a.g.e., s. 252.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 - 23.01.2020 tarih ve E:2019/31, K:2020/5 - 23.01.2020 tarih ve E:2019/78, K: 2020/6 sayılı kararları.

lemektedir. İlk aşama olarak konu bakımından yetki yönünden incelemekte, 104. maddenin 17. fıkrasıyla getirilen sınırlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenecek bütün konular (OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hariç) için uygulanmaktadır. Söz konusu maddede dört tür sınırlamadan bahsedilmekte olup, düzenlenen kuralın öncelikle yürütme yetkisine ilişkin bir konuda mı düzenlendiği, kuralın temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kapsamında olup olmadığı, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular arasında yer alıp olmadığı, yer alıyorsa düzenlenen kuralın Anayasanın açıkça Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesine izin verilen konular (üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m.108/ son), Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konular(118/son)) arasında olup olmadığı ve son olarak Kanunda açıkça düzenlenen konular arasında olup olmadığı yönünden inceler. Bu aşama geçildiği zaman ikinci aşama olan kuralın içerik yönünden Anayasaya aykırılığı incelenir, bu incelemede kanunların denetiminde uygunluk ölçütü olarak esas alınan ilke ve kurallar çerçevesinde inceleme yapılır ve karara bağlanır.

6.1.2. İtiraz Davası

Anayasanın 152. maddesi ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinde Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre;

Mahkeme tarafından bakılmakta olan bir dava olmalı,

Bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olmalı,

Mahkemenin uygulanacak kuralın Anayasaya aykırı olduğu veya taraflardan birinin Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varılmalı.

Bütün bu şartlar sağlanması halinde Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden itibaren beş ay içinde kararını verir ve açıklar.

Mahkemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kurallarını genel yetki olan Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırılık veya diğer maddelerine aykırılık iddiasıyla somut norm denetimine başvurabilir⁴⁶.

Mahkeme bakılmakta olan davada hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralı hem de kanun hükmü olduğunu tespit ederse, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası gereği ilgili kanunu uygulayarak davayı sonuçlandırabileceği gibi itiraz davası yoluyla Anayasa Mahkemesine de başvuru yapabilir. Anayasa Mahkemesi ilk inceleme aşamasında aynı alanda hem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hem de kanun hükümleri olduğunu tespit ederse ilgili kanunun uygulanması gerektiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin söz konusu davada uygulanmayacağına tespitine yer vererek ilk inceleme aşamasında davayı reddeder. Bu durumda ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hükümsüz olsa bile değiştirilinceye veya yürürlükten kaldırılıncaya kadar yürürlükte olmaya devam edecek olup, Mahkemelerce veya idarelerce uygulanmaya devam etme ihtimali olacaktır⁴⁷ ki bu durum hakkaniyete aykırı sonuçlar doğma ihtimaliyle karşı karşıya kalınmasına neden olabilir.

İlk inceleme aşamasından geçen ve uygulanacak hüküm olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kuralı esas incelemesi aşamasında sırasıyla konu bakımından yetki ve içerik yönünden incelenecektir. Bu inceleme iptal davasında anlaşıldığı şekilde yapılacaktır.

Anayasa Mahkemesi için kendisine gelişinden itibaren beş ay içerisinde kararını verir ve açıklar. Ancak bu süre içinde karar veremezse mahkeme davayı nasıl sonuçlandıracaktır? İlgili mevzuatta “yürürlükteki kanuna göre sonuçlandırır” denilmektedir. Somut norm denetimine başvuran mahkeme Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile aynı kanun hükmü olduğundan bahisle başvurursa, süre içinde Anayasa Mahkemesi karar vermezse kanun hükümleri çerçevesinde davayı sonuçlandırması gereklidir. Ancak Mahkemece Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırılık iddiası var ve ortada aynı konuda bir kanun yok ise bu hüküm nasıl uygulanacak⁴⁸? Bu durumda ilgili

⁴⁶ Azaklı, Murat (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1, s. 82.

⁴⁷ Azaklı, a.g.e., s. 90.

⁴⁸ Azaklı, a.g.e., s. 99.

mahkeme tıpkı kanunlarda olduğu gibi ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulayarak davayı sonuçlandırmalıdır. Kanaatimizce ilgili Anayasa değişikliğinde buradaki kanun ifadesi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklinde ya da ikisini de karşılayacak şekilde yazılabilirdi⁴⁹.

İtiraz davalarında bir diğer husus da esasa girilerek verilen ret kararı sonucu kanunlarda olan on yıllık bir süre zarfında tekrardan Anayasa Mahkemesine başvurulamama hususu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli olup olmadığıdır. İlgili Anayasa değişikliğinde 152. maddenin son fıkrasında herhangi bir değişikliğin yapılmadığı, kanunlar için söz konusu düzenlemenin mevcut olduğu görülmektedir. Anayasanın 152. maddesinin birinci fıkrasında değişiklikten önce kanun hükmünde kararname ibaresi mevcut ve son fıkrada kanun hükmünde kararnamenin sayılmadığı görülmekteydi. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi içtihatlarında kanun hükmünde kararnameler için de esastan verilen ret kararlarında kanunlarda olduğu gibi on yıllık süreyi aramıştır⁵⁰. Acaba yasa koyucu buradan hareketle mi söz konusu fıkrada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için değişiklik yapmamıştır? Bu soruya cevap ararken öncelikle on yıl başvuru yapmama yasağının getirilme amacına bakılmalıdır. Anayasa Mahkemesi bu on yıllık yasağın amacının mahkeme kararlarında istikrarın sağlanması olduğunu belirtmektedir⁵¹. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında verilen kararlarda da istikrarın sağlanması amacıyla

⁴⁹ Azaklı, a.g.e., s.99.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/122, K: 2020/14 sayılı kararı.

⁵¹ Anayasa Mahkemesinin 15.03.2017 tarih ve E:2017/85, K: 2017/64 sayılı kararında; "16. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun Anayasa'nın 152. maddesinin dördüncü fıkrasına ilişkin gerekçesinde, "İkincisi, bir hükmün iptaline ilişkin davanın reddinden sonra beş yıl geçmedikçe aynı hükmün iptalinin istenemeyeceğidir. Her ne kadar sebep birliği olmadıkça muhkem kaziyeden bahsolunamazsa da Anayasa Mahkemesi kararında davanın dayandığı gerekçe ile bağlı olmadığından Anayasa'ya aykırılığı her türlü neden yönünden araştırmak zorundadır. Bundan başka kanunların zamanla Anayasaya aykırı hale geldiği de düşünülebilir. Ancak bunun için makul bir sürenin geçmesi de şarttır. İşte bu süre beş yıl olarak takdir olunmuştur. Bunların dışında, hukukun ana ilkelerinden biri olan istikrar ilkesi de göz önüne alınmış, reddedilen bir davanın beş yıl geçmedikçe yeniden açılmayacağı kabul edilmiştir." biçiminde açıklamalara yer verilmiştir. / 17. Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu tarafından ise fıkrada bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmış, Anayasa Mahkemesinin ret kararlarından bazılarının usule ilişkin olabileceği gözetilerek, bunların hariç bırakılması amacıyla "esasına girerek" ibaresi eklenmiş, uygulamada istikrar sağlamak amacıyla "beş" yıl olan süre "on" yıla çıkarılmıştır. / 18. Bu gerekçelerden, aynı kural yönünden yeni bir başvuru yapılabilmesi için on yıllık bir süre öngörülmesiyle, işin esasına girilerek verilen ret kararının Resmî Gazete 'de yayımlanmasından sonra, o hükmün, zamanla oluşacak değerlendirme ve içtihat değişiklikleri veya başka nedenlerle Anayasa'ya aykırı hale geldiğinin ileri sürülebilmesi için aradan yeterli bir sürenin geçmesi gerektiğinin, böylece bu süre içinde, aynı yasa hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla sürekli olarak yapılacak başvuruların önlenmesinin, bir başka söyleyişle bir kuralın Anayasa'ya uygunluğunun Anayasa Mahkemesine on yıllık süre içinde ancak bir kez inceletirilebilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır." ifadeleriyle on yıllık başvuru yapmama yasağına gerekçesine yer verilmiştir.

bu şekilde bir yasağın olması gerekmez mi? Bu soruya olumlu bir yanıt vermek gereklidir ancak Anayasa Mahkemesince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında işin esasına girilerek verilen bir ret kararından sonra aynı konuyu düzenleyen bir kanun çıkarılması durumunda bu şekilde yasak olması halinde Mahkemece somut norm denetimi yoluna başvurulamama ve mahkemelerce verilen kararlarda adil ve hakkaniyete uygun sonuçlar doğuramama sorunuyla karşılaşılabilir. Kanaatimizce bu şekilde çıkabilecek sonuçlar göz önünde tutularak ve ilgili mevzuat dikkate alınarak on yıllık başvuru yapamama yasağı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli değildir.

6.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi

Anayasanın 148. maddesinde olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı düzenlenmiştir. Bu şekilde bir başvuru yapılırsa acaba ne olacaktır? Anayasa Mahkemesi OHAL döneminde çıkarılan KHK'ların iptali için yapılan başvuruları yetkisizlik nedeniyle reddetmiş olup⁵², aynı şekilde OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde aynı içtihadı devam ettireceği değerlendirilmektedir.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri meclis tarafından kabul edilmesinden sonra bu kanun hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi tıpkı OHAL KHK'larında olduğu şekilde öncelikle ilgili kuralın tabi olduğu sınırlama rejimi tespit etmekte ve bu çerçevede Anayasallık denetimini gerçekleştirebilmektedir⁵³.

⁵² Anayasa Mahkemesinin 2.11.2016 tarih ve E:2016/172, 2016/165 sayılı kararında "... Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa'ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak yargısal denetim, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa'nın 6. maddesiyle bağdaşmaz." ifadelerine yer verilerek yetkisizlik kararı vermekte, bir çok kararında benzer ifadelere yer verilmektedir.

⁵³ Anayasa Mahkemesinin 24.7.2019 tarih ve E:2018/73, K:2019/65 sayılı kararı.

SONUÇ

2017 yılı Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiş ve yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı benimsenmiş, yasama ve yürütme birbirinden tamamen bağımsız biçimde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait iken yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Anayasada yürütmeye, yasama organından bağımsız ilk elden düzenleme yapma yetkisi yani Cumhurbaşkanlığı kararnamelele ile yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.

Yukarıda gerekçeleri açıklandığı üzere, Anayasada; yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesine imkân veren genel yetki kuralının yanında münhasır olarak üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine ilişkin konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Buna karşılık olarak; yürütme yetkisi dışındaki konular, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerile düzenleme yapılamayacağı kuralına Anayasada yer verilmiştir.

Ayrıca uygulama bakımından kanunlarla aynı etki ve değerde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerle ile kanunlar arasında bir "norm çatışması" sorunu ortaya çıktığında kanun hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde şekil bakımından denetim, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığı ile sınırlı olarak gerçekleştirilmekte, esas bakımından denetimde ise önce konu bakımından yetki yönünden, ardından ise içerik yönünden kanunların

denetimindeki ilkeler göz önünde bulundurularak inceleme yapılmaktadır. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Meclis onayına sunulmaları zorunlu olup, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, üç ay içinde Mecliste görüşülür ve karara bağlanır. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Meclisin onayından sonra birer kanun olarak Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tâbi olacaklardır.

KAYNAKÇA

ARDIÇOĞLU, Artuk (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3.

ATAR, Yavuz (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

AZAKLI, Murat (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

EREN, Abdurrahman (2019). “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

GÖZLER, Kemal (2015). Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 19. Baskı, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2019). İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa.

ÖZBUDUN, Ergun (2019). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 19. Baskı, Ankara, s.251.

Ülgen, Özen (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, Yayın No:91.

YILDIRIM, Turan (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt:23, Sayı:2.

YENİAY Lokman ve YENİAY Gülden (2019). “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 36, Sayı:1.

Anayasa Mahkemesinin 15.01.1997 tarihli ve E:1997/3, K:1997/2 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/91, K:2020/10 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 26.06.2019 tarih ve E:2019/28, K:2019/57 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 2.11.2016 tarih ve E:2016/172, 2016/165 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 24.7.2019 tarih ve E:2018/73, K:2019/65 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 15.03.2017 tarih ve E:2017/85, K: 2017/64 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 19.02.2020 tarih ve E:2018/122, K: 2020/14 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 tarih ve E:2018/125, K: 2020/4 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/31, K:2020/5 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesinin 23.01.2020 tarih ve ve E:2019/78, K: 2020/6 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 09.05.2013 tarihli ve E:2011/41, K:2013/60 sayılı kararı.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi (28.12.2016 tarihli) C.1, s.23.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN HAKLARI MEKANİZMALARI VE BELGELERİ PERSPEKTİFİNDEN DÜŞÜNCE VE İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ

Freedom of Opinion and Expression from the Perspective of United Nations
Human Rights Mechanisms and Documents

“Cogito ergo sum: Düşünüyorum o halde varım, Rene Descartes”

Dr. Ahmet ULUTAŞ*

Geliş Tarihi: 28 Haziran 2020 Yayına Kabul Tarihi: 20 Eylül 2020

Öz

Bu çalışmada esas itibarıyla, BM insan hakları mekanizmaları ve belgelerinde düşünce ve ifade özgürlüğü konusu ele alınarak incelenmiştir. Bu çerçevede, konuya ilişkin BM perspektifi dile getirilmeden önce çok sayıda BM kuruluşuna ev sahipliği yapan BM Cenevre Ofisi hakkında kısa bilgi sunulmuştur. Daha sonra konunun kapsamı ve sınırlılıkları içinde kavramsal ve kurumsal çerçevenin ortaya konulması bakımından BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi ve Cenevre'deki diğer insan hakları mekanizmaları kısaca ele alınmıştır. Çalışmanın geri kalan bölümünde ise düşünce ve ifade özgürlüğü bağlamında BM insan hakları belgeleri ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: insan hakları, düşünce, ifade özgürlüğü, BM belgeleri, mekanizmaları.

Abstract

In this study, mainly the UN human rights mechanisms and documents are examined in the context of freedom of opinion and freedom of expression. In this context, brief information was provided about the UN Geneva Office, which hosted a number of UN organizations before the UN perspective on the issue was expressed. Later on, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights and other human rights mechanisms in Geneva were briefly addressed in terms of introducing the conceptual and institutional framework within its scope and limitations. For the remainder of the work, UN human rights documents and the Covenant on Civil and Political Rights were examined in the context of freedom of opinion and freedom of expression.

Keywords: human rights, freedom of opinion, freedom of expression, UN texts, UN mechanisms.

* Hâkim, Adalet Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, ahmetulutas1@gmail.com, ORCID:0000-0001-5529-3048. Bu çalışma, Yargıtay Başkanlığı tarafından 24.04.2017 tarihinde Ankara'da düzenlenen “İfade Özgürlüğünün Ceza Hukukundaki Sınırları” konulu uluslararası sempozyumda sunulan Tebliğimiz esas alınarak hazırlanmıştır. Çalışmada, Tebliğ konusu güncellenmiş ve dipnotlar eklenmiştir.

GİRİŞ

Bu çalışmada, öncelikle Birleşmiş Milletler (BM) Cenevre Ofisi ve BM'nin diğer insan hakları mekanizmaları hakkında bilgi sunulacak daha sonra BM belgelerinde düşünce ve ifade özgürlüğü konusundaki açıklamalara yer verilecektir. Ancak, bu başlık altında genel olarak ifade özgürlüğünün önemi ve değeri hakkında kısa açıklamalarda bulunulacaktır.

Bilindiği üzere ifade özgürlüğü, demokrasinin temel taşlarından biridir. En geniş anlamda ifade özgürlüğü; bir düşünce, kanaat, tutum veya duygunun barışçıl yoldan açığa vurulmasının veya dış dünyada ifade edilmesinin serbest olması demektir. Bundan da anlaşılabilceği gibi, birer özgürlük kullanma biçimi olarak korunması gereken pek çok ifade ve izhar biçimi vardır. Bu geniş anlamında ifade özgürlüğü sözlü ve yazılı anlatım, sanatsal gösterim, kişisel görünüm ve görüntü tercihi, gösteri, yürüyüş, toplantı yapma ve örgütlenme gibi özgürlüklerin hepsini içine alır. Bununla birlikte, ifade özgürlüğünün çağdaş anayasal demokrasilerin temel taşlarından biri olduğu söylendiğinde genellikle bu belirtilenden daha dar anlamda bir “ifade” kastedilir. Bu, yukarıda örneklediğimiz özgürlük kullanım biçimlerinin (kılık-kıyafet tercihi, toplu ifade biçimleri gibi) korunması gerekmediği anlamına gelmez. Ayrıca, düşünce ve ifade özgürlüğü kişinin kendini gerçekleştirmesine, bireyin gelişimine hizmet eder. Esasen, bütün diğer insani değerlerin ya dayanağı ya da destekleyicisi niteliğinde olduğundan, kişinin kendini gerçekleştirebilmesi en temel değerlerden birisidir. Kişinin kendisini gerçekleştirmesinin ve potansiyellerini geliştirmesinin başat yolu onun kendisini özgürce ve serbestçe ifade edebilmesidir.¹

Spinoza'ya göre, “herkes kendi düşüncesinin efendisi olma doğal hakkı”na sahiptir. Bununla birlikte, ifade özgürlüğü sınırsız da değildir. Spinoza, burada bir düşünceyi savunmakla, kamu düzenini bozacak ve yasalara itaatsizliğe, isyan ve ayaklanmaya teşvik niteliğindeki davranışlar arasında açık bir ayırım yapar. Ona göre, bir yasanın adil olmadığını ve kaldırılması gerektiğini savuna-

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Mustafa ERDOĞAN, Demokratik Toplumda İfade Özgürlüğü: Özgürlükçü Bir Perspektif; <http://www.liberal.org.tr/sayfa/demokratik-toplumda-ifade-ozgurlugu-ozgurlukcu-bir-perspektif-mustafa-erdogan,224.php> ; Erişim: 11.01.2020.

bilirsiniz, ancak bu yasaya itaatsizlik edemezsiniz ve ona isyanı teşvik edici mahiyette bir davranış içinde bulunamazsınız. Dolayısıyla, Spinoza'dan bu güne ifade özgürlüğü konusunda hem istisna hâlinde hem de normal durumlarda en çok tartışılan husus, bu özgürlüğün sınırlandırılmasıdır. Esasen, demokratik toplumlarda da hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması gerektiği kabul edilmiştir. Hiçbir toplumda sınırsız özgürlük diye bir şeyin olmayacağı, giderek sınırsız özgürlüğün anarşi doğurabileceği ve sonuçta bunun herkes için özgürlükleri kullanılamaz hale getireceği hususu genel olarak kabul gören bir anlayıştır. Diğer bir ifadeyle, bu özgürlüğün kullanımının toplumun huzuru, asayişin sağlanması ve ulusal güvenlik gibi değerlerle çatışması hâlinde burada bir uzlaşmanın sağlanması gerekmektedir. İşte bu uzlaşmanın sağlanması amacıyla, başta Medenî ve Siyasî Haklar Sözleşmesi (MSHS) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olmak üzere uluslararası sözleşmelerde, ulusal güvenlik ve kamu düzeninin korunması ifade özgürlüğünü sınırlandıran birer neden olarak düzenlenmiştir.²

Bu kısa açıklamalardan sonra aşağıda sırasıyla insan hakları mekanizmalarının neredeyse tamamına ev sahipliği yapan, bu bağlamda onlara her türlü altyapı desteği sağlayan BM Cenevre Ofisi ve BM'nin diğer insan hakları mekanizmaları hakkında özlü bilgiler sunacağız. Devamla, genel olarak BM belgelerinde düşünce ve ifade özgürlüğünün nasıl düzenlendiğini daha sonra da MSHS düzenlemeleri ve İnsan Hakları Komitesi yorum ve uygulamaları ışığında özgürlüğün kapsamı ve kısıtlanma nedenlerini inceleyeceğiz.³

I. BM Cenevre Ofisi'nin Genel Tanıtımı

Cenevre'deki Birleşmiş Milletler Ofisi (BMCO), esasen BM Genel Sekreteri'nin Cenevre'deki temsilcisi olarak hizmet vermektedir. Çok taraflı diplomasi için bir odak noktası olan BMCO, her yıl 8.000'den fazla toplantıya ev

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Zühtü ARSLAN, Türkiye'de İstisna Hâli, Terör ve İfade Özgürlüğü, TBB Dergisi, Sayı: 71, Yıl: 2007, (ss.201-226), s.205 vd.; İslâm hukukunda ifade özgürlüğünün sınırları konusunda daha geniş bilgi için bkz. Servet ARMAGAN, İslâm Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayını, Ankara, 2006, s.153; Basın özgürlüğü bağlamında "ulusal güvenlik" kavramı hakkında daha geniş bilgi için bkz. Zeynep HAZAR, Basın Özgürlüğü ve Ulusal Güvenlik, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVII, Yıl: 2013, Sayı: 1-2, (ss.1525-1548), s.1530 vd.

³ İnsan Hakları Komitesi ve bireysel başvuru yolu hakkında daha geniş bilgi için bkz. Yogesh TYAGI, The UN Human Rights Committee; Practice and Procedure, Cambridge, 2011, s.386 vd.

sahipliği yapmakta, bu da onu dünyanın en yoğun konferans ve toplantı merkezlerinden biri haline getirmektedir. Keza Ofis, 1.600'den fazla personeli ile New York'ta bulunan BM genel merkezi dışındaki en büyük birimi teşkil etmektedir. Gerçekleştirilen faaliyetlere kilit altyapı ve destek sağlayan BMCO, BM'nin uluslararası barış ve güvenliği sürdürme, silahsızlanmayı ilerletme, insan haklarını koruma ve geliştirme, yoksulluğu ortadan kaldırma, sürdürülebilir kalkınma uygulamaları ve acil durumlarda hızlı, etkili insani yardım sağlama çabalarına önemli katkılar sağlamaktadır. Öte yandan, ikili görüş alışverişlerine, hükümetler arası toplantılara, konferanslara ve diğer etkinliklere katılmak için her yıl BMCO'ya çok sayıda yetkili ve üst düzey delegasyon gelir ve bu durum BMCO'yu bilgi paylaşımı ve alışverişi için bir merkez haline getirir. BMCO ayrıca, kurumlar arası işbirliğini ve bölgesel kuruluşlarla diyalogu kolaylaştırır. Ofis, Cenevre'deki BM tesislerini yönetir ve Cenevre'de ve diğer yerlerde düzenlenen BM toplantılarının yanı sıra daimi veya özel düzenlemelere sahip uzman kuruluşlar için konferans destek hizmetleri de sağlar. BMCO, doğrudan Genel Sekretere karşı sorumlu olan Genel Sekreter Yardımcısı düzeyinde bir Genel Müdür tarafından yönetilmektedir.⁴

Genel Müdür ise 35 yılı aşkın süre kamu hizmeti, gazetecilik ve diplomasi tecrübesi olduğu belirtilen Rus Tatiana Valovaya'dır. Tatiana Valovaya, Cenevre'deki BM Ofisi'nin 13 üncü Genel Müdürü olup bu pozisyona atanan ilk kadındır.⁵

II. Genel Olarak BM İnsan Hakları Mekanizmaları

Esasen Birleşmiş Milletler, başat kuruluş amacı itibarıyla bir insan hakları örgütü olarak kurulmamıştır. Bununla beraber, insan haklarının korunmasında oynadıkları roller bakımından, BM Şartı ile ihdas edilmiş olan kurumsal yapısı itibarıyla ana organları teşkil eden Genel Kurul, Güvenlik Konseyi ve Uluslararası Adalet Divanı'nın yanı sıra zaman içinde kurulan türev mekanizmalar dahil

⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. [https://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/\(httpHomepages\)/A0E7320F5D56F5B080256F0400403B62?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/(httpHomepages)/A0E7320F5D56F5B080256F0400403B62?OpenDocument); Erişim: 29.12.2020.

⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. [https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/\(httpHomepages\)/2C9BB9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/(httpHomepages)/2C9BB9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument); Erişim:18.01.2018; Ayrıca bkz. [https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/\(httpHomepages\)/2C9BB9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/(httpHomepages)/2C9BB9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument); Erişim: 29.12.2019.

geniş ve karmaşık bir yapı karşımıza çıkmaktadır.⁶ Öte yandan günümüzde, ne-redeyse her karar veya uygulamanın insan haklarına bir şekilde temas eden etki ve sonuçlarının bulunduğunu söylemek her halde yanlış bir tespit olmayacaktır. Bu noktada, BM'nin New York'ta bulunan genel merkezinde yer alan Genel Kurul'un 3 üncü Komitesi ve diğer uluslararası mahkemeler de burada zikre-dilmesi gereken ve önem taşıyan diğer mekanizmalar olarak akla gelmektedir.⁷

Diğer taraftan, BM nezdinde hazırlanarak ülkelerin tasvip ve onayına sunu-lan insan haklarına ilişkin olan uluslararası sözleşmelerin âkit devletlerce uygu-lanmasının izlenmesine yönelik olarak zaman içinde BM bünyesinde çeşitli me-kanizmalar oluşturulmuştur. Söz konusu insan hakları sözleşmelerinin, esasen âkit devletler bakımından hukuken bağlayıcı nitelik taşıdığı belirtilmektedir. Bu bağlamda, insan hak ve özgürlükleri alanında temel uluslararası belge olarak, 9 uluslararası sözleşme ile Ek Protokoller ve bunların denetim organı olarak faali-yet gösteren 9 adet insan hakları komitesi ve bir de Alt Komite bulunmaktadır.⁸

Keza, yukarıda belirtildiği gibi BM Şartı uyarınca BM Genel Kuruluna veya diğer BM organlarına verilen yetkiler çerçevesinde kurulmuş olan türev in-san hakları mekanizmaları da bulunmaktadır. Elbette bunlardan ilk akla geleni İnsan Hakları Konseyi'dir. Biz çalışmamızda öncelikle BM Şartının BM organ-larına verdiği yetkiye dayalı olarak kurulan insan hakları organlarını inceleyece-ğiz. Daha sonra ise çalışmanın kapsam ve sınırlılıkları içinde BM sözleşmelerine dayalı olarak kurulan insan hakları mekanizmalarına da kısaca değineceğiz.

A. BM Şartı Kapsamında Kurulan Mekanizmalar

1. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi

Esasen İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi (İHYK), kuruluş tarihi itibarıyla dünyanın geçirmiş olduğu derin değişim de göz önüne alındığında,

⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.un.org/en/sc/> ; Erişim: 18.01.2018.

⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.un.org/en/ga/third/> ; Erişim: 18.01.2018.

⁸ Uluslararası sözleşmelerin hukukî değeri konusunda akla gelen ve *ahde vefa* ilkesi olarak ifade edilebilecek olan *pacta sunt servanda* ilkesinin, hukukun genel ilkelerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Anders HENRIKSEN, *International Law*, Oxford, 2019, s.30.

dünya çapında insan hakları alanında bir sözcüye duyulan ihtiyacın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ofis BM Genel Kurulu'nun almış olduğu 20.12.1993 tarihli karar ile kurulmuştur. Bu kapsamda Yüksek Komiserlik Ofisi, BM Şartı ve diğer insan hakları sözleşmelerinde yer alan ve düzenlemeye bağlanmış olan temel insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesinden sorumludur. Öte yandan, bu konuya övgülenmiş ve insan haklarından sorumlu olan bir İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi'nin ihdasının arka planını, 1993 İnsan Hakları Dünya Zirvesi ve Zirvede üzerinde uzlaşmaya varılan Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı oluşturmaktadır. Söz konusu İnsan Hakları Dünya Zirvesi tavsiyeleri doğrultusunda BM Genel Kurulu, 1993 yılı Aralık ayında yapmış olduğu 48 inci Oturumunda İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi'nin kuruluşuna ilişkin 48/141 sayılı kararı benimsemiştir.

Öte yandan, İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi, çeşitli insan hakları koruma ve izleme mekanizmalarına üst düzeyde uzmanlık ve ihtiyaç duyulan alanlarda teknik destek sağlamaktadır. Bu mekanizma ve organlar arasında, BM İnsan Hakları Konseyi başta olmak üzere, BM Şartına dayalı olarak kurulmuş olan mekanizmalar, uluslararası insan hakları sözleşmeleri tarafından oluşturulan organlar ve BM üyesi devletlerin taraf oldukları sözleşmelerden ve insan hakları alanındaki yerleşik örf ve adet hukuku kaidelerinden doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini denetleyen bağımsız uzmanlar yer almaktadır. İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi'nin, Cenevre'deki ana yönetim biriminin yanı sıra BM'nin New York'taki genel merkezinde ve farklı ülkelerde 2018 itibarıyla yerleşik 14 ülke ofisi ve 12 bölge ofisi/merkezi mevcuttur. Keza, bu ofislerde 900 civarında personel bulunmaktadır.⁹

Aynı zamanda İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi'nin de başı olan Yüksek Komiser, BM Genel Sekreteri tarafından 4 yıllık bir süre için (bu süre bir defaya mahsus olmak üzere yenilenebilir) atanır. Söz konusu atama, Genel Kurul tarafından da onaylanır. Yüksek Komiserlik görevi, 1 Eylül 2018 tarihinden bu yana Şili eski devlet başkanı Michelle Bachelet Jeria tarafından yürütülmektedir.¹⁰

⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>; Erişim: 02.01.2021.

¹⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/InfoNotes>; Erişim: 18.01.2018; Ayrıca bkz. <https://www.ohchr.org/en/aboutus/pages/highcommissioner.aspx>; Erişim: 11.11.2019.

2. Genel Olarak BM İnsan Hakları Konseyi'nin Yapısı ve Mekanizmaları

Esas itibarıyla İnsan Hakları Konseyi, BM Genel Kurulu tarafından alınan 15.03.2006 tarihli ve A/60/251 sayılı karar ile zaman içinde siyasileştiği ve etkinliğini yitirdiği değerlendirmeleriyle itibar kaybına uğrayan İnsan Hakları Komisyonu'nun yerini almak üzere kurulmuştur.¹¹

İnsan Hakları Konseyi, BM sistemi içinde yer alan ve dünya çapında insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasını güçlendirmekten ve insan hakları ihlalleri durumlarını ele almaktan ve bunlarla ilgili tavsiyelerde bulunmaktan sorumlu, hükümetler arası bir organdır. Yıl boyunca dikkatini gerektiren tüm tematik insan hakları sorunlarını ve durumlarını, oturumlarında tartışma yeteneğine sahiptir. İnsan Hakları Konseyi, söz konusu oturumlarını BM Cenevre Ofisinde gerçekleştirmektedir. Konsey, BM Genel Kurulu tarafından seçilen 47 BM üyesi devletten oluşur.¹²

İnsan Hakları Konseyi, insan hakları alanında faaliyette bulunan başlıca BM kuruluşu olarak temel insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesinin yanı sıra gerçekleşen insan hakları ihlallerinin incelenmesi ve soruşturulması bakımından da önemli bir forum teşkil etmektedir. Ayrıca, yerini almış olduğu BM İnsan Hakları Komisyonu'ndan farklı olarak, BM Genel Kurulu'na bağlı bir mekanizma olarak ihdası, bu sayede görece daha yüksek bir statüye sahip olması önem taşımaktadır. Keza, sabık İnsan Hakları Komisyonu'nun görev ve yetkilerine ek olarak Evrensel Periyodik İnceleme Mekanizması (EPİM) yoluyla üye devletlerdeki insan hakları durumunu inceleme olanağına sahip olması, İnsan Hakları Konseyi'nin genel BM sistemi içindeki önemini arttırdığına delalet etmektedir. Bu noktada İnsan Hakları Konseyi, 15.03.2006 tarihli ve A/60/251 sayılı kurucu BM Genel Kurulu kararı kapsamında, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması gibi konularda tavsiyelerde bulunma imkânına da sahiptir. İnsan Hakları Konseyi'nde tematik olarak ve ülkelerdeki insan hakları durumuna ilişkin "kararlar" (resolution), ayrıca çalışma usullerine yönelik

¹¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>; Erişim: 18.01.2018; Ayrıca bkz. Kevin BOYLE, *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, 2010, s.11 vd.

¹² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>; Erişim: 01.01.2021.

“usul kararları” (decision) alınabilmektedir. Bu konudaki yerleşik uygulamaya göre, İnsan Hakları Konseyi oturumlarında çeşitli gündem maddeleri altında çok sayıda belge ele alınmakta, tartışılmakta ve değerlendirilmektedir. İnsan Hakları Konseyi'nin yılda üç oturum halinde (Toplam 10 hafta) gerçekleştirilen çalışmaları, başta insan hakları alanında faaliyet gösteren STK'lar olmak üzere dünya çapında ilgi çekmekte ve yakından takip edilmektedir.¹³

3. İnsan Hakları Konseyi'nin Mekanizma ve Organları

Çalışmanın kapsam ve sınırlılıkları içinde burada değinilecek olan İnsan Hakları Konseyi mekanizma ve organları, BM Genel Kurulu veya BM İnsan Hakları Konseyi kararlarına dayalı olarak ihdas edilmiş olmaları, diğer bir deyişle hukukî dayanaklarını herhangi bir uluslararası sözleşmeden almıyor olmaları sebebiyle “sözleşme dışı mekanizmalar” veya “BM Şartına dayalı mekanizmalar” (UN Charter based mechanisms) olarak adlandırılmaktadır.

a. Özel Mekanizmalar

İnsan Hakları Konseyi, sabık İnsan Hakları Komisyonu tarafından oluşturulan ve şimdi Konsey tarafından üstlenilen BM Özel Prosedürleri ile de çalışmaktadır. Bunlar, Özel Raportörler, özel temsilciler, bağımsız uzmanlar ve belirli ülkelerdeki tematik konuları veya insan hakları durumlarını izleyen, inceleyen, tavsiyelerde bulunan ve kamuya açık şekilde raporlayan çalışma gruplarından oluşmaktadır.¹⁴ Diğer bir deyişle ülke mekanizmaları, Konsey kararlarıyla saptanan bazı ülkelerdeki insan hakları durumlarını, tematik mekanizmalar ise işkence yasağı, yargıçların ve hukukçuların bağımsızlığı, eğitim hakkı ve ifade özgürlüğü gibi alanlardaki insan hakları durumlarını ve ihlal iddialarını araştırmak, kendilerine ulaşan bilgileri değerlendirmek ve İnsan Hakları Konseyi'ne rapor etmekle görevlidirler. Bu kapsamda özel mekaniz-

¹³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 02.01.2021.

¹⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

malar, gerçekleştirdikleri çalışmalarla esasen dünya insan hakları kamuoyunun oluşturulmasına da katkı yapmaktadırlar.¹⁵

Öte yandan biz burada, BM özel mekanizmaları arasında yer alan Özel Raportörlerden konumuzla doğrudan ilgisi olan BM Düşünce ve İfade Özgürlüğü Özel Raportörü'nün yanı sıra tematik ilgilerini göz önüne alarak BM Din ve İnanç Özgürlüğü Özel Raportörü ile BM Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörlerini, ihdasları, işleyişleri ve görev yönergeleri bakımından kısaca inceleyeceğiz.

Aşağıda inceleme konusu yapılacak olan söz konusu Özel Raportörler, gerek görev yönergeleri kapsamındaki tematik alanlarda insan hakları kamuoyunun oluşturulmasındaki rolleri gerekse bireysel şikâyet başvurusu kabul ederek şikâyet konularını talep üzerine veya resen ilgili devlet ve insan hakları kamuoyu gündemine taşıyabilme olanağına sahip olmaları bakımından, önem taşımaktadırlar.

i. BM Düşünce ve İfade Özgürlüğü Özel Raportörü

Burada ilk olarak inceleme konusu yapılan BM Düşünce ve İfade Özgürlüğü Özel Raportörlüğü görevi, BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından 1993 yılında alınan karar ile ihdas edilmiştir. BM İnsan Hakları Konseyinin Komisyonun yerini almasından sonra ise bu defa Konsey, söz konusu görevin süresini Mart 2008 tarihinde aldığı 7/36 sayılı karar ile üç yıllığına uzatmıştır. Keza, Özel Raportörlük görevi, Mart 2011 tarihli ve 16/4 sayılı, Mart 2014 tarihli ve 25/2 sayılı Konsey kararları ile her defasında üçer yıl olmak üzere yeniden uzatılmıştır. Son olarak İnsan Hakları Konseyi, 21 Mart 2017 tarihinde aldığı 34/18 sayılı karar ile Özel Raportörlük görevinin süresini üç yıllığına uzatmıştır.

Hâlihazırda BM Düşünce ve İfade Özgürlüğü Özel Raportörlüğü görevini yürüten Irene Khan, bu göreve Ağustos 2020 tarihinde atanmıştır.

Özel Raportörün 7/36 sayılı İnsan Hakları Konseyi kararı ile belirlenen görev yönergese göre belli başlı görevleri şunlardır:

¹⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>; Erişim: 18.01.2018.

a) Her nerede ortaya çıkarsa çıksın, bilhassa gazeteciler ve bilgi alanında çalışan diğer meslek mensupları dahil, düşünce ve ifade özgürlüğü ihlallerine ilişkin tüm bilgileri, toplamak;

b) Hükümetlerden, sivil toplum kuruluşlarından ve bu olayları bilen diğer taraflardan güvenilir ve kayda değer bilgi aramak, almak ve bunlara yanıt vermek;

c) Tüm tezahürleriyle düşünce ve ifade özgürlüğünü daha iyi teşvik etmek ve korumak için yollar ve araçlar konusunda önerilerde bulunmak ve tavsiyeler geliştirmek;

d) BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından düşünce ve ifade özgürlüğünü daha iyi desteklemek ve korumak için sunulan teknik yardım veya danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasına katkıda bulunmak.

Özel Raportörün görevlerini yerine getirirken başvurduğu çalışma metodları şunlardır:

a) Düşünce ve ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasıyla Üye Devletlere acil çağrılar ve şikâyet/iddia mektupları iletir (Özel Raportör, İnsan Hakları Konseyi'ne sunulan yıllık raporunda, bu iletişimleri/bildirimleri ve Hükümetlerden gelen cevapları özetler);

b) Ülkelere yerinde inceleme ziyaretleri yapar;

c) Görevle ilgili faaliyetleri kapsayan yıllık raporları, İnsan Hakları Konseyine ve BM Genel Kurulu'na sunar (ikincisi için 2010 yılından itibaren).¹⁶

ii. BM Din veya İnanç Özgürlüğü Özel Raportörü

BM Din veya İnanç Özgürlüğü Özel Raportörü, BM İnsan Hakları Konseyi tarafından atanan bağımsız bir uzmandır. İhdas edilen bu görev ile esas itibarıyla Özel Raportör, din veya inanç özgürlüğünden yararlanma konusunda

¹⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx> ; Erişim: 05.05.2020; Ayrıca bkz. Wolfgang BENEDEK/Matthias C.KETTEMANN, İfade Özgürlüğü ve İnternet, Avrupa Konseyi Yayını, Matbam Ajans Basımevi, Ankara, 2013, s.161.

var olan ve ortaya çıkmakta olan engelleri belirlemeye ve bu tür engelleri aşmanın yolları ve araçları hakkında öneriler sunmaya davet edilmiştir.

BM İnsan Hakları Komisyonunun 1986/20 sayılı kararı ile “Dini Hoşgörüsüzlük üzerine Özel Raportör” atanması kararlaştırmıştır. 2000 yılında ise İnsan Hakları Komisyonu, daha sonra BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin (ECOSOC) 2000/261 sayılı kararıyla onaylanan ve 55/97 sayılı BM Genel Kurulu kararı ile memnuniyetle karşılanan kararıyla, söz konusu Özel Raportörlüğün unvanının “Din veya İnanç Özgürlüğü Özel Raportörü” olarak değiştirilmesine karar vermiştir. İnsan Hakları Konseyi, 21 Mart 2018 tarihinde, diğer hususların yanı sıra Özel Raportör'ün görev süresini üç yıl daha uzatan 40/10 sayılı kararı kabul etmiştir.

Özel Raportör'ün 6/37 sayılı Konsey kararı ile belirlenen görev yönergeseine göre belli başlı görevleri şunlardır:

-Din veya inanç özgürlüğünün geliştirilmesi ve korunmasını sağlamak için ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde tedbirlerin alınmasını teşvik etmek;

-Din veya inanç özgürlüğünün kullanılmasının önündeki mevcut ve ortaya çıkmakta olan engelleri belirlemek ve bu tür engelleri aşmanın yolları ve araçları hakkında öneriler sunmak;

-Din veya İnanca Dayalı Tüm Hoşgörüsüzlük ve Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Beyannamenin hükümleriyle bağdaşmayan olayları ve hükümet faaliyetlerini inceleme ve uygun şekilde iyileştirici tedbirler önerme çabalarını sürdürmek.

Özel Raportör'ün yukarıda ana hatlarıyla belirtilen görevlerini yerine getirirken başvurduğu çalışma metotları şunlardır:

a) Din veya inanç özgürlüğünü ihlal eden veya engelleyen olaylarla ilgili olarak Devletlere acil çağrılar ve şikâyet/iddia mektupları iletir;

b) Ülkelere yerinde inceleme ziyaretleri yapar;

c) Görevle ilgili faaliyetler, eğilimler ve çalışma yöntemlerini kapsayan yıllık raporları, İnsan Hakları Konseyi'ne ve BM Genel Kurulu'na sunar.

Hâlihazırdaki Özel Raportör olan Ahmed Shaheed, 1 Kasım 2016'dan bu yana bu görevi yürütmektedir. Ayrıca, Essex İnsan Hakları Merkezi Müdür Yardımcısıdır.¹⁷

iii. BM Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörü

BM Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörü, İnsan Hakları Konseyi tarafından belirlenen bu insan hakları temasını incelemek ve raporlamak için atanan bağımsız bir uzman olup BM personeli değildir ve çalışması için ücret almaz. Bu açıklamalar, yukarıda incelenen iki Özel Raportör için de geçerlidir.

BM İnsan Hakları Konseyi Ekim 2010 tarihinde almış olduğu 15/21 sayılı karar ile BM Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörlüğü görevini başlangıç olarak üç yıllığına olmak üzere ihdas etmiş ve görev çerçevesini belirlemiştir.

Konsey Özel Raportörlük görevini, Eylül 2013'de aldığı 24/5 sayılı ve Haziran 2016'da aldığı 32/32 sayılı karar ile üçer yıllığına uzatmıştır. Özel Raportör, üç yıllığına atanır ve bu süre bir defaya mahsus olmak üzere yeniden uzatılabilir.

Konsey 15/21 sayılı kararı ile Özel Raportörü aşağıdaki fonksiyonları yerine getirmekle görevlendirmiştir:

“(a) Barışçıl toplantı ve örgütlenme haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili ulusal uygulamalar ve deneyimler de dahil olmak üzere tüm ilgili bilgileri toplamak, bu hakların kullanılmasına ilişkin eğilimleri, gelişmeleri ve zorlukları incelemek, barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün tüm tezahürleriyle tanıtılmasını ve korunmasını sağlamanın yolları ve araçları hakkında önerilerde bulunmak;

(b) Özel Raportör tarafından hazırlanacak ilk rapora, barışçıl toplantı özgürlüğünü teşvik eden ve koruyan ulusal uygulamalar ve deneyimler de dahil

¹⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>; Erişim: 05.05.2020.

olmak üzere en iyi uygulamaları, ele alacağı Devletlerin görüşlerini de alarak, dahil etmek;

(c) Barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü geliştirmek ve korumak amacıyla Hükümetler, sivil toplum kuruluşları, ilgili paydaşlar ve bu konular hakkında bilgi sahibi olan diğer taraflardan bilgi aramak, almak ve bunlara yanıt vermek;

(d) Görevine cinsiyet perspektifini entegre etmek;

(e) Barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü daha iyi teşvik etmek ve korumak için BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi tarafından sunulan teknik yardım veya danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasına katkıda bulunmak;

(f) Nerede meydana gelirse gelsin, barışçı toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün ihlallerinin yanı sıra bu özgürlüklerini kullanan kişilere yönelen ayrımcılık, tehdit veya şiddet, taciz, zulüm, yıldırma veya misilleme şeklinde tezahür edebilecek ihlalleri rapor etmek ve özellikle ciddi endişe verici durumları İnsan Hakları Konseyi'nin ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiseri'nin dikkatine getirmek;

(g) Mevcut görevini, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ve Örgütün ihtisaslaşmış gözetim mekanizmaları ile prosedürlerinin¹⁸, işverenlerin ve işçilerin örgütlenme özgürlükleri konusundaki spesifik görevleriyle çakışmayacak şekilde yapmak;

(h) Konsey'in diğer mekanizmaları ve BM'nin diğer yetkili organları ve sözleşme denetim organlarıyla koordineli olarak çalışmak ve bu mekanizmalarla gereksiz çakışmalardan kaçınmak için tüm önlemleri almak'.

Özel Raportör yukarıda ana hatlarıyla belirtilen görevlerini yerine getirirken başvurduğu çalışma metotları şunlardır:

Özel Raportör bu görevini yerine getirirken:

¹⁸ Uluslararası Çalışma Örgütü konusunda daha geniş bilgi için bkz. Halil KALABALIK, İnsan Hakları Hukukuna Giriş, Seçkin, Ankara, 2.Baskı, 2019, s.197 vd.

- a) BM Genel Kurulu'na ve İnsan Hakları Konseyi'ne yıllık raporlar sunar;
- b) Ülkelere yerinde inceleme ziyaretleri yapar;
- c) Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğünü ihlal eden veya engelleyen olaylarla ilgili olarak Devletlere acil çağrılar ve şikâyet/iddia mektupları iletir;
- d) Basın açıklamaları ve çeşitli etkinliklere katılım da dahil olmak üzere, endişe duyulan konulara kamuya açık olarak müdahil olur.

Hâlihazırda Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörlüğü görevi, bu göreve Nisan 2018 tarihinde atanan Clément Nyaletsossi Voule tarafından yürütülmektedir.¹⁹

b. Şikâyet Mekanizması

BM İnsan Hakları Konseyi 18.06.2007 tarihinde, tüm insan haklarının tutarlı, ağır ve güvenilir bir şekilde kanıtlanmış ihlallerini ele almak için yeni bir şikâyet prosedürünün oluşturulduğu “*BM İnsan Hakları Konseyi'nin Kurumsal İnşası*” başlıklı 5/1 sayılı kararı kabul etmiştir. Esasen, şikâyet prosedürü, insan hakları ihlallerinin mağduru olduğunu iddia eden veya bu tür ihlallerle ilgili doğrudan, güvenilir bilgisi olan kişiler, gruplar veya sivil toplum kuruluşları tarafından sunulan bildirimleri ele alır. Önceki 1503 Prosedüründe olduğu gibi, bu usul de ilgili devlet ile işbirliğini geliştirmek amacıyla gizlidir. Öte yandan yeni şikâyet prosedürü, eski 1503 Prosedürüne nazaran, prosedürün tarafsız, objektif, verimli, mağdur odaklı ve vakitlice yürütülmesini sağlamak için geliştirilerek iyileştirilmiştir.²⁰ Belirtildiği üzere bu mekanizmaya, niteliği itibarıyla bireysel durumlardan çok, görece sistematik ve ağır insan hakları ihlalleri için başvurulmaktadır. Bu mekanizmada belirlenen usule dayanılarak her yıl İnsan Hakları Konseyi'ne çok sayıda şikâyet başvurusu yapılmaktadır.²¹

¹⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx> ; Erişim: 05.05.2020.

²⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

²¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018; Ayrıca bkz. Enver BOZKURT/Selim KANAT/ Sezercan BEKTAŞ, Uluslararası İnsan Hakları Hukuku, Legem Yayıncılık, Ankara, 2018, s.96; Ayhan DÖNER, İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.63.

c. Evrensel Periyodik İnceleme Mekanizması (EPİM)

Evrensel Periyodik İnceleme (EPİM), 193 BM üyesi devletin tamamının insan hakları sicillerinin periyodik olarak gözden geçirilmesini içeren benzersiz bir süreçtir. Bu noktada EPİM, tüm ülkelere eşit muamele edilmesi ilkesine dayanan İnsan Hakları Konseyi'nin önemli bir yeniliğidir. Öte yandan EPİM, tüm BM üyesi devletlere, ülkelerindeki insan hakları durumlarını iyileştirmek ve insan haklarından yararlanmanın önündeki zorlukların üstesinden gelmek için hangi önlemleri aldıklarını beyan etme fırsatı da sağlar. EPİM aynı zamanda dünya çapında en iyi insan hakları uygulamalarının paylaşımını da içermektedir. Hâlihazırda dünya çapında uygulanabilen bu türden başka bir mekanizma mevcut değildir. EPİM, İnsan Hakları Konseyi'nin BM Genel Kurulunun 15 Mart 2006 tarihli ve 60/251 sayılı kararıyla kurulmasıyla oluşturulmuştur. Esasen bu karar İnsan Hakları Konseyi'ni, *"her BM üyesi devletin insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmesinin; objektif ve güvenilir bilgilere dayalı olarak, kapsamın evrenselliğini ve tüm devletlere eşit muameleyi garanti edecek şekilde evrensel ve periyodik bir şekilde gözden geçirilmesini"* sağlamakla yükümlü kılmaktadır. İnsan Hakları Konseyi 18 Haziran 2007 tarihinde, Konseyin gelecekteki çalışmalarına rehberlik edecek bir yol haritası sağlayan kurumsal geliştirme paketini (A/HRC/RES/5/1) kabul etmiştir. Bu paketin ana unsurlarını, yeni Evrensel Periyodik İnceleme Mekanizması teşkil etmiştir. Mekanizma, Konseyin gözden geçirme sürecinde alınan 16/21 sayılı ve 17/119 sayılı kararlar ile daha da geliştirilmiştir. EPİM'in nihai hedefi, tüm ülkelerdeki insan hakları durumunun iyileştirilmesidir. Diğer bir deyişle EPİM, sahada fiilen insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasını teşvik etmek, desteklemek ve genişletmek için tasarlanmıştır. EPİM, bunu başarmak için devletlerin insan hakları sicillerini değerlendirmeyi ve nerede meydana gelirse gelsin insan hakları ihlallerini ele almayı içerir. EPİM ayrıca, devletlere teknik yardım sağlamayı, insan hakları zorluklarıyla etkin bir şekilde başa çıkma kapasitelerini artırmayı ve insan hakları alanındaki en iyi uygulamaları devletler ve diğer paydaşlar arasında paylaşmayı amaçlamaktadır.²²

²² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>; Erişim: 01.01.2021.

Öte yandan EPİM sürecinde, incelenen her BM üyesi devletin çalışma grubu raporunun hazırlanmasını, kura çekimiyle belirlenen üç İnsan Hakları Konseyi üyesi devlet üstlenmektedir. Ayrıca, bu çalışmalarda, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisinin Sekretarya desteğinden de faydalanılmaktadır.²³

d. İnsan Hakları Konseyi Danışma Komitesi

İnsan Hakları Konseyi'nin 5/1 sayılı kararı uyarınca, Konsey için bir düşünce kuruluşu olarak görev yapmak ve onun doğrultusunda çalışmak üzere 18 uzmandan oluşan bir "İnsan Hakları Konseyi Danışma Komitesi" kurulmuştur. Esasen Danışma Komitesi, eski İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması Alt Komisyonu'nun yerini almıştır. Komite ilk toplantısını Ağustos 2008'de yapmıştır. Komite, İnsan Hakları Konseyi'nin Mart oturumundan hemen önce Şubat ayında bir hafta ve Ağustos ayında bir hafta olmak üzere yılda toplam iki kez toplanır.²⁴

İnsan Hakları Konseyi Danışma Komitesi, talep üzerine Konsey'e, Konsey'in görev alanına ilişkin konularda uygulamaya yönelik, tematik çalışmalar ve araştırmaya dayalı ve tüm insan haklarının geliştirilmesi ve korunması konularında tavsiyeler sunar. Danışma Komitesi, Konsey tarafından belirlenen çalışmalar kapsamında prosedürel verimliliğin daha da artırılması için öneriler geliştirebilir.²⁵

Öte yandan, ilgili İnsan Hakları Konseyi kararları uyarınca, Komite'nin gündemindeki tematik konular arasında; yeni ve gelişen dijital teknolojiler ve insan hakları, kadınların insan hakları organlarında ve mekanizmalarında mevcut temsil düzeyleri, ulusal politikalar ve insan hakları, terörizmin insan haklarından yararlanma üzerindeki olumsuz etkileri, ırkçılığın, ırk ayrımcılığının,

²³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

²⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

²⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/Mandates.aspx>; Erişim: 01.01.2021.

yabancı düşmanlığının ve hoşgörüsüzlüğün ortadan kaldırılması için küresel bir somut eylem çağırısı gibi konular yer almaktadır.²⁶

e. Tematik Çalışma Grupları

İnsan Hakları Konseyi bünyesinde, yine Konsey kararları ile oluşturulan ve belirli tematik alanlarda çalışmalar yaparak uluslararası topluma çeşitli tavsiyelerde bulunmayı amaçlayan bazı çalışma grupları mevcuttur. Bu kapsamda biz aşağıda, çalışmanın kapsam ve sınırlılıkları içinde konumuz bakımından önem taşıyan iki çalışma grubunu kısaca inceleyeceğiz.

i. BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu

BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu, sabık İnsan Hakları Komisyonu'nun 1991/42 sayılı kararı ile kurulmuştur. Yetki alanı, Komisyon'un 1997/50 sayılı kararıyla açıklığa kavuşturulmuş ve genişletilmiştir. Grubun görev ve çalışma süresi her defasında üç sene olmak üzere İnsan Hakları Konseyi kararları ile uzatılmaktadır. Görev süresi en son 26 Eylül 2019 tarihli ve 42/22 sayılı İnsan Hakları Konseyi kararı ile üç yıllık bir süre daha uzatılmıştır.²⁷

Esasen Çalışma Grubu, gündemine getirilen bireysel keyfi özgürlükten mahrum bırakma iddialarını inceler. Bu konuda değişik yöntemlere başvurmakla birlikte, genel olarak bireysel başvuruları alıp konuya ilişkin olarak 60 gün içinde ilgili devlet beyanını ve bu beyana karşı başvuranın görüşlerini aldıktan sonra bir Görüş kararı oluşturur. Çalışma Grubu tarafından **özgürlükten mahrum bırakmanın** keyfi olduğuna karar verilmesi halinde, söz konusu kararda, ihlalin giderilmesi için aleyhine başvuru yapılan devlet tarafından alınması gereken tedbirler de belirtilir.²⁸

²⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx>; Erişim: 18.01.2018; Ayrıca bkz. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/Mandates.aspx>; Erişim: 01.01.2021.

²⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/WGADIndex.aspx>; Erişim: 01.01.2021.

²⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/WGADIndex.aspx>; Erişim: 18.01.2018.

ii. BM Zorla ve İradedışı Kaybolmalar Çalışma Grubu

İnsan Hakları Konseyi'nin yerini aldığı sabık İnsan Hakları Komisyonu, 29 Şubat 1980 tarihli kararıyla, 1 yıllık bir süre için beş üyeden oluşan ve kişilerin zorla veya irade dışı kaybolmaları iddialarını incelemek üzere bir çalışma grubu kurmuştur. Çalışma Grubunun yetkisini ve görev süresini yenileyen en son karar olan "A/HRC/RES/45/3" sayılı karar ise İnsan Hakları Konseyi'nce Ekim 2020 tarihinde kabul edilmiştir. Çalışma Grubunun birincil görevlerinden biri, ortadan kaybolduğu bildirilen aile üyelerinin akıbetini veya nerede olduğunu belirlemede ailelere yardımcı olmaktır. Bu insani yardım kapasitesi çerçevesinde Çalışma Grubu, zorla kaybetme mağdurlarının aile üyeleri ile kaybolma vakalarını bildiren diğer kaynaklar ve ilgili hükümetler arasında bir iletişim kanalı görevi görür. Bu amaçla Grup, kaybedilen kişilerin yakınları veya onlar adına hareket eden insan hakları örgütleri tarafından sunulan zorla kaybetme raporlarını alır, inceler ve hükümetlere iletir. Çalışma Grubu, ilgili hükümetlerden soruşturma yapmalarını ve sonuçlarını Çalışma Grubu'na bildirmelerini talep eder. Keza Çalışma Grubu, bu bilgi taleplerini periyodik olarak takip eder. Bu bildirim dosyaları, kişinin akıbeti veya nerede olduğu belirlenene kadar Çalışma Grubunun veri tabanında açık kalır.²⁹

Öte yandan Çalışma Grubu, belirtildiği gibi başlangıçta 1 yıllığına ihdas edilmişken, süreç içinde devamlı olarak görev süresi uzatılmış ve bugüne gelinmiştir. Çalışma Grubu'nun esas görevi; yukarıda belirtildiği gibi ailelere, ortadan kaybolduğu iddia edilen aile üyelerinin nerede olabileceği ve akıbetleri hakkında bilgi sahibi olmalarında yardımcı olmaktır.³⁰

B. BM Sözleşmelerine Dayalı Olarak Kurulan İnsan Hakları Mekanizmaları

İnsan hakları hukukunda sözleşme temelli organlar (treaty bodies) olarak adlandırılan bu mekanizmalar, BM bünyesinde hazırlanan bir insan hakları

²⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>; Erişim: 02.01.2021.

³⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

ve temel özgürlükleri sözleşmesine dayalı olarak kurulan organlardır. İşte bu sebeple, sözleşme mekanizmaları olarak adlandırılmaktadır. Esasen Komiteler, ilgili sözleşmeye taraf devletlerce seçilen bağımsız uzmanlardan müteşekkildir. Aralarında bazı farklılıklar bulunmakla birlikte Komiteler, kendilerine sözleşmeler veya ek protokoller ile tevdi edilen görevlerini, taraf devletlerce sunulan periyodik raporları incelemek ve icap ettiğinde ülke ziyaretlerinde bulunmak suretiyle yerine getirmektedirler. Komiteler, denetim görevlerinin dışında ayrıca, ilgili sözleşme hükümlerini yorumlama ve hükümlerin yorumlanmasında veya tatbikinde ortaya çıkabilecek sorunları çözme yetkisine sahiptirler. Buna karşılık, Komitelerin kararlarının taraf devletlerce uygulanmasını sağlamaya yönelik zecri icra mekanizmaları ve kararlara uyulmaması halinde yaptırım uygulama olanakları bulunmamaktadır. Diğer yandan, sözleşmelere taraf olan devletlerin, Komitelerle işbirliği yapmaları ve tavsiyelerine riayet etmeleri, insan hakları hukukunda kendilerinden beklenen bir durum olarak kabul edilmektedir. belirtildiği üzere, BM nezdinde hazırlanan ve insan hak ve özgürlüklerine ilişkin olan sözleşmelere taraf olan devletler, üstlendikleri yükümlülüklerle ilişkin olarak, Komitelere periyodik raporlar sunarlar.³¹

Keza devletler, insan hakları sözleşmelerine taraf olmak suretiyle veya sözleşmelere taraf olurken yaptıkları tek taraflı beyanlarla, Komitelere tanıdıkları yetkileri belirlerler. Türkiye, söz konusu 9 uluslararası insan hakları sözleşmesinden 8'ine taraftır.³²

Öte yandan BM Genel Kurulu, bugüne değin insan hakları alanında bağlayıcı nitelik taşımamakla birlikte önem taşıyan çok sayıda insan hakları kararı ve belgesi üretmiştir. Bunların belki de ilk başta zikredilmesi gereken ve bir BM Genel Kurulu kararı olarak kabul edilmiş olan belge, 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir.³³ Gerçekten de, BM bünyesinde

³¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

³² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx? CountryID=179&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=179&Lang=EN) ; Erişim: 02.01.2021.

³³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Abdurrahman EREN, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s.227; Ayrıca bkz. Safa REİSOĞLU, Uluslararası Boyutlarıyla İnsan Hakları, s.9; Bildirgeye 8 devlet çekimsiz oy kullanmış, 48 kabul oyu ile kabul edilmiştir. Bu konuda ve Bildirgenin hazırlık süreci hakkında daha geniş bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Münci KAPANİ, İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları, Bilgi Yayınevi, Ankara, 4.Baskı, 2011, s.24; Şeref ÜNAL, İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 1994, Sayı: 1, (ss.41-74), s.58; Nigel RODLEY, The Role and Impact of Treaty Bodies, (Ed. Dinah SHELTON, The Oxford Handbook of International Human Rights Law, Oxford, 2013 içinde), s.622.

hazırlanmış olan uluslararası insan hakları sözleşmelerinin temelini, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin oluşturduğu kaydedilmektedir.³⁴ Bu alandaki ilk uluslararası sözleşme, 21.12.1965 tarihinde kabul edilen “Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi”dir. Söz konusu Sözleşmeyi, aşağıdaki uluslararası sözleşmeler takip etmiştir:

- 1) Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme,
- 2) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi,
- 3) Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi,
- 4) İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme,
- 5) Çocuk Hakları Sözleşmesi,
- 6) Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Sözleşmesi,
- 7) Engelli Şahısların Hakları Sözleşmesi,
- 8) Zorla Kaybolmalara Karşı Herkesin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme.

C. Anayasanın 90 ıncı Maddesi Kapsamında Türk Hukukunda Uluslararası Sözleşmelerin Hukukî Değeri

Türk hukukunda, Anayasanın 90/5 inci maddesi, Türkiye'nin uluslararası hukuktaki sözleşmesel yükümlülüklerinin belirlenmesi bakımından ehemmiyet arz etmektedir. Dolayısıyla, anılan maddenin ilgili bölümlerine burada işaret etmekte fayda bulunmaktadır. Bu kapsamda, 1982 Anayasasının 90/5 inci maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi-

³⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Patricia EGLI, Introduction to Public International Law, Dike Verlag, 1st Edition, 2016, s.74.

sinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7/5/2004-5170/7 m.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda alıntılanan madde içeriğinden de anlaşılacağı üzere 1982 Anayasasında 2004 yılında yapılan değişiklikle, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmeler ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi sebebiyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda, uluslararası sözleşme hükümlerinin esas alınacağı düzenlemesi getirilmiş bulunmaktadır.³⁵

III. BM Belgelerinde Düşünce ve İfade Özgürlüğü

A. Genel Olarak

BM Belgelerinde düşünce ve ifade özgürlüğünden söz ederken düşünce ve ifade özgürlüğüne atıf yapan BM belgelerine burada yer vermek istedik. Bu bağlamda, öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, insan hakları BM Şartının da

³⁵ Uluslararası hukuk kurallarının Türk hukuku bakımından anlamı ve hukukî değeri ile anayasaya uygunluk denetiminde uluslararası hukukun rolü hakkında daha geniş bilgi için bkz. Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.382, 384; Ayrıca bkz. Rona AYBAY, Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri, TBB Dergisi, Sayı: 70, Yıl: 2007, (ss.187-213), s.199 vd; Türk hukukunda diğer yargısal insan hakları koruma mekanizmalarının yanı sıra Anayasanın "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" kenar başlıklı 74 üncü maddesine 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile eklenen "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler" hükmü uyarınca ve 6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na da başvuru olanağı bulunmaktadır. Bu kapsamda, Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurularda önüne gelen şikâyetleri diğer hususların yanı sıra "Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme" başlığı altında da inceleme konusu yapmaktadır. Buna göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun 2018/11786 Başvuru Nolu başvuruya ilişkin olarak verdiği 18/02/2019 tarihli kararında da, ifade özgürlüğünü düzenleyen Anayasal ve yasal düzenlemelerin yanı sıra Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerdeki ifade özgürlüğünü koruyucu düzenlemelere atıflar yapılarak ve bilimsel eserlere de incelemede yer verilerek sonuca ulaşıldığı görülmektedir. Söz konusu kararın tamamına erişim için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2019/Kararlar/2018-11786.pdf> ; Erişim: 28.06.2020; Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html> ; Erişim: 28.06.2020; Osmanlı Devleti'nde halkın şikâyetlerinin mahiyeti ve bu şikâyetlerin yapıldığı makamlara ilişkin olarak tarihsel perspektiften bir analiz için bkz. Salih Okur GÜMRÜKÇÜOĞLU, Osmanlı Devleti'nde Hak Arama Özgürlüğü, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020, s.81 vd.

konusu olmuş ve insan haklarının ilerlemesi BM'nin başarması gereken amaçları arasında sayılmıştır. Söz konusu belgelerin başlıcaları şunlardır:

- BM Şartı,
- BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi,
- Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme,
- Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi,
- Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi,
- Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi,
- Çocuk Hakları Sözleşmesi,
- İnsan Hakları Konseyi Kararları (resolution) (Örneğin, İfade Özgürlüğü Özel Raportörü, 34/27, 21.03.2017),
- BM İnsan Hakları Komitesi Genel Yorumları.³⁶

B. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de Düşünce ve İfade Özgürlüğü

Yukarıda zikredildiği gibi düşünce ve ifade özgürlüğü konusu, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi başta olmak üzere çeşitli BM belgelerinde yer almışsa da hem genel nitelikli haklar kataloguna tıpkı AİHS gibi yer vermesi hem de Türkiye'nin taraf olması hususları göz önüne alınarak, çalışmanın geri kalanında incelememizi hâlihazırda 173 BM üyesi Devletin taraf olduğu Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (MSHS) üzerinden sürdüreceğiz.³⁷

³⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TB_Search.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 ; Erişim: 08.05.2020.

³⁷ Sözleşme'de yer alan medeni ve siyasi hakların, birçok temel ilke ve değerden neşet ettiği kabul edilmektedir. Bunlardan başlıcasının ise insan onuru ilkesi veya değeri (human dignity) olduğu ifade edilmektedir. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Anders HENRIKSEN, International Law, s.169; Ayrıca bkz. Sean D.MURPHY, Principles of International Law, West Academic Publishing, 3.Baskı, 2018, s.404 vd; Sözleşme'nin güncel onay durumu için bkz. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/OHCHR_Map_ICCPR.pdf ; Erişim: 28.06.2020.

Buna göre, **düşünce** ve ifade özgürlüğü Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 19 uncu maddesinde **şu şekilde** düzenlenmiştir:

“Madde 19-

1. Herkes, kimsenin müdahalesi olmaksızın istediği düşünceye sahip olma hakkına sahiptir.

2. Herkes, düşüncelerini açıklama hakkına sahiptir; bu hak, herkesin, ülkesel sınırlara bağlı olmaksızın her çeşit bilgiyi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde araştırma, edinme ve iletme özgürlüğünü de içerir.

3. Bu maddenin 2 nci fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel bazı görev ve sorumlulukları da beraberinde getirir. Dolayısıyla, bunlara bazı sınırlamalar da konulabilir; ancak, bu sınırlamaların yasalarda öngörülmüş olması ve;

a)Başkalarının haklarına ve şöhretine saygı bakımından ve;

b)Ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ya da kamu sağlığı ve genel ahlakın korunması bakımlarından gerekli olması zorunlu olmalıdır.”

Sözleşme'nin 19 uncu maddesiyle teminat altına alınan hakları incelediğimizde maddenin;

-Düşünceye sahip olma özgürlüğünü,

-İfade özgürlüğünü,

-Bilgiyi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde araştırma ve edinme özgürlüğünü,

-Bilgiyi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde iletme ve yayma özgürlüğünü,

Temel olarak teminat altına almakta olduğunu görmekteyiz.

Yukarıda sayılan ve 19 uncu maddeyle teminat altına alınan haklardan düşünceye sahip olma hakkını İnsan Hakları Komitesinin (İHK) içtihadı ve yorumları üzerinden ele almak suretiyle inceleyecek olursak, öncelikle bu hak Sözleşme’de hiçbir kısıtlama getirilemeyecek haklardan biri olarak kabul edilmektedir. Buna göre, bir kimsenin bir görüşü benimsemesi veya benimsememesi yönünde her türlü zorlama yasaklanmıştır.

Komitenin gündemine gelen bir başvuruda, başvuran Kuzey Kore’nin komünist düşüncelerine sempati duyma suçundan hapisle cezalandırılır ve Güney Kore yasaları uyarınca bu görüşlerinden vazgeçmesi için “*ideoloji dönüştürme sisteminde*” tabi tutulur. Ancak, dönüşmeyi reddettiği için kendisine 13 yıl boyunca cezaevinde izolasyon uygulanır. Komite bu olayda, Sözleşme’nin 19 uncu maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır (BM İHK, Bildirim No.878/1999, *Kang v. Kore*, 15.07.2003).

Esasen ifade özgürlüğü, bir kimsenin düşüncesini açıklamama özgürlüğünü de kapsamaktadır. Dolayısıyla, nasıl ki bir kimse bir düşünceyi kabule zorlanıyorsa aynı şekilde benimsediği düşünceyi açıklamaya da zorlanamaz (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.9).³⁸

Sözleşme’nin 19/2 nci maddesi hükmü, kapsamı itibarıyla kamu otoriteleri elinde tutulan bilgiye erişim hakkını da içerir. Âkit Devletler, bu bilgiye kolay, çabuk, etkin ve pratik erişimi mümkün kılmak için her türlü önlemi alacaklardır. Bilgiye erişimin reddi gerekçeli olmalı ve bu karara karşı başvuru imkânı tanınmalıdır (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.19). Taraf Devletler, internet medyasının (yeni medya) bağımsızlığının güçlendirilmesi ve bireylerin buraya erişimlerini mümkün kılmak için gereken tedbirleri alacaklardır (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.15).

İfade özgürlüğünün kısıtlanabileceği haller Sözleşme’nin 19 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında düzenlenmektedir. Buna göre, 19 uncu maddenin 2 nci fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel bazı görev ve sorumlulukla-

³⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 ; Erişim: 06.02.2020.

rı da beraberinde getirir. Dolayısıyla, bunlara bazı sınırlamalar da konulabilir. Ancak, bu sınırlamalar:

“1.Yasalarda öngörülmüş olmalı,

2.Kısıtlama aşağıda zikredilen meşru amaçlardan birini gerçekleştirmeye yönelik olmalı:

a)Başkalarının haklarına ve şöhretine saygı,

b)Ulusal güvenliğin, kamu düzeninin veya kamu sağlığı ya da genel ahlakın korunması bakımından,

3.Gerekli olmalıdır.”

Görüldüğü gibi Sözleşme'nin 19/3 maddesi 1 inci cümlesinde “Bu maddenin 2. fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel bazı görev ve sorumlulukları da beraberinde getirir” ibaresine yer verilmiş bulunmaktadır. Esasen bu ifadelendirmeyle, madde kaleme alınırken söz konusu özgürlüğün bazı sorumlulukları da beraberinde getirdiğine işaret edilmek istenmiştir.

İfade özgürlüğünün kısıtlanabileceği haller, belirtildiği gibi 19 uncu maddenin 3 üncü fıkrasında sayılmaktadır. Bunlardan ilk koşul olarak ifade edilen yasayla öngörülmüş olması koşulunun ayrıntılarına bakacak olursak, öncelikle kısıtlama yasalarla öngörülmüş olmalıdır. Sözleşme'nin 19 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasının amaçları bakımından yasa;

-Bireylere davranışlarını düzenlemelerini mümkün kılacak ölçüde yeterli açıklığa sahip bir şekilde formüle edilmeli,

-Kamu tarafından erişilebilir olmalı,

-Yasayı uygulayacak olanlara, ifade özgürlüğünün kısıtlanması bakımından kontrolsüz takdir yetkisi vermemeli,

-Yasalar yalnızca madde 19/3'ün sıkı gerekliliklerini karşılamamalı aynı zamanda Sözleşme'nin amaç ve konularıyla da uyumlu olmalı,

-Yasalar Sözleşme ile bağdaşmayan cezai hükümler getirmemelidir (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.24-25-26).

Sözleşme'nin 19/3 üncü maddesinde düzenlenen diğer bir ifade özgürlüğü kısıtlama nedeni ise "a) Başkalarının haklarına ve şöhretine saygı"dır. Buna göre, İnsan Hakları Komitesi'nin Genel Yorumları ve içtihadında da ifadesini bulduğu üzere, başkalarının hakları, hem Sözleşme'de tanımlanan hakları, hem genel olarak insan hakları hukukunda yer alan hakları kapsar (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.28). Başkaları ifadesi hem bir bireyi hem de bir topluluğun mensubunu kapsar (BM İHK Kararı, Bildirim No.736/97, *Ross v. Canada*, 18.10.2000).

Sözleşme'nin 19/3 üncü maddesi uyarınca ifade özgürlüğü "b)Ulusal Güvenlik, kamu düzeni veya kamu sağlığı ya da genel ahlakın korunması" gerekçesiyle kısıtlanabilecektir. BM İnsan Hakları Komitesi'ne göre, ulusal güvenlik ve kamu düzeni gerekçesiyle, 400 km. uzaktaki başka bir işyerindeki greve destek açıklaması yasaklanamaz ve bu açıklamayı yapanların "*Labour Dispute Adjustment Act*" adlı kanun uyarınca mahkûm edilmeleri ifade özgürlüğünün ihlali teşkil eder (BM İHK Kararı, Bildirim No.518/1992, *Sohn v. Güney Kore*, 18.03.1994).³⁹

Genel ahlâk kavramı, birçok sosyal, felsefi ve dini geleneklerden kaynaklanabilir. Dolayısıyla, genel ahlakın korunmasını amaçlayan kısıtlamalar, yalnızca belirli bir gelenekten kaynaklanan ilkelere dayalı olmamalıdır. Bu tür kısıtlamalar, insan haklarının evrenselliği ve ayrımcılık yapmama ilkeleri ışığında yorumlanmalıdır (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.32). Bununla birlikte, genel ahlâk gerekçesiyle alınacak önlemlerde, yetkili ulusal makamlara "*belirli bir takdir marjı*" tanınmalıdır (BM İHK Kararı, Bildirim No.61/79, *Hertzberg et al v. Finlandiya*, 02.04.1982).

Sözleşme'nin 19/3 üncü maddesi uyarınca ifade özgürlüğünün kısıtlanabilmesi için "Kısıtlamalar meşru amaç için gerekli" olmalıdır. Örneğin, BM İnsan Hakları Komitesi'ne göre, işletme tabelası ve firma adında İngilizcenin kullanımının, Québec eyaletinde yaşayan frankofon toplumunun dilinin korunması gerekçesiyle yasaklanması, şayet o topluluğun dilinin korunması, ifade özgürlüğü kısıtlanmadan başka yollarla da mümkünse, **gerekliklik testini ihlal**

³⁹ Keza bu konuda İnsan Hakları Komitesi tarafından verilen Bildirim No.574/1994 sayılı ve 04.01.1999 tarihli Keun-Tae Kim v. Kore kararının ve diğer benzer kararların analizi için bkz. A. Emre ÖKTEM, Terörizm, İnsancıl Hukuk ve İnsan Hakları, Derin Yayınları, İstanbul, 2007, s.382.

eder (BM İHK Kararı, Bildirim No.359-385/89, *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, 05.05.1993).

Buna karşılık, İnsan Hakları Komitesi, belirli bir dini grup aleyhine düşmanlık hisleri içeren yayınlar yapan bir öğretmenin aktif ders görevinden alınıp başka bir göreve atanmasında, âkit Devletin gösterdiği o inanca mensup öğrencilerin hak ve özgürlüklerinin korunması gerekçesini gereklilik testi bakımından yeterli bulmuş ve ihlal görmemiştir (BM İHK Kararı, Bildirim No.736/97, *Ross v. Canada*).

İnsan Hakları Komitesi'ne göre, kısıtlama aşırı geniş olmamalı, gereklilik ve orantılılık ilkelerine uygun olmalıdır. Kısıtlamalar koruyucu fonksiyonlarını yerine getirmeye elverişli olmalı ve en az müdahaleyi gerektirecek araç seçilmiştir (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.22, 34) (BM İHK Kararı, Bildirim No.1022/2001, *Velichkin v. Belarus*, 20.10.2005). Keza her bir kısıtlama Sözleşme'nin 19/3 üncü maddesiyle bağdaşır olmalıdır (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.37).

Öte yandan, burada zikredilmesi gereken ve Sözleşme'nin ifade özgürlüğüyle bağlantılı bir diğer maddesi olan 20 nci maddede;

“1. Her türlü savaş propagandası yasalarla yasaklanır.

2. Ulusal, ırksal ya da dinsel nefretin ayrımcılık, düşmanlık ya da şiddete kışkırtma şeklini alacak biçimde savunulması yasalarla yasaklanır.” denilmektedir.

Sözleşme'nin anılan hükümlerini yorumlayan BM İnsan Hakları Komitesi'ne göre, madde 19 ve madde 20 birbirlerini tamamlayıcı nitelik taşır. Buna göre, madde 20'de sayılan eylemlerin tamamı madde 19/3'deki sınırlamalara tabidir. Dolayısıyla, madde 20'ye dayalı olarak getirilecek her kısıtlama, madde 19/3'e uyumlu olmalıdır (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.50).⁴⁰

⁴⁰ Bu konuda İnsan Hakları Komitesi tarafından verilen Bildirim No.412/90 sayılı, *Kivenmaa v.Finland* kararı ve Bildirim No.117/81 sayılı, *MA v. Italy* kararı, Bildirim No.633/95 sayılı, *Gauthier v.Canada* kararı ile İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi tarafından verilen Bildirim No.16/99 sayılı, *Ahmad v.Denmark* kararı ve diğer kararlar için bkz. Sarah JOSEPH/Melissa CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, s.593, 616, 621, 635; Komite kararları ve uygulamasının Anlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi bağlamında anlam ve değerine ilişkin kapsamlı değerlendirmeler için bkz. Machiko KANETAKE, *UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies Before Domestic Courts, International and Comparative Law Quarterly*, Cilt: 67, Ocak, 2018, Bölüm: 1, (ss.201-232), s.218 vd.

Burada yeri gelmişken Sözleşme’de yer alan “Demokratik Toplum” kavramına da işaret etmek gerekir. Demokratik Toplum kavramı, Sözleşme’nin 14, 21 ve 22 nci maddelerinde yer almaktadır. Konuyla ilgili BM İnsan Hakları Komitesi uygulamasına bakıldığında, Komite tarafından bahse konu kavramın AİHM uygulamasına benzer şekilde anlaşılmakta ve yorumlanmakta olduğu görülmektedir (BM İHK, Genel Yorum, No.34, 2011, para.2-13-34-).⁴¹

SONUÇ

Bu çalışmada esas itibarıyla, düşünce ve ifade özgürlüğü bağlamında BM insan hakları organları ve konuya ilişkin belgeleri ele alınarak incelenmiştir. Bu kapsamda, konuya ilişkin BM düzenlemeleri dile getirilmeden önce BM insan hakları organlarının neredeyse tamamına ev sahipliği yapan BM Cenevre Ofisi hakkında özlü bilgi verilmiştir. Keza, çalışmanın kapsam ve sınırlılıkları içinde kurumsal ve kavramsal çerçevenin daha iyi ortaya konulması bakımından, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi ve diğer insan hakları mekanizmalarına da kısaca işaret edilmiştir.

Çalışmanın geri kalan bölümünde ise düşünce ve ifade özgürlüğü bağlamında BM insan hakları belgeleri ile Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme incelenmiştir. Buna göre, anılan Sözleşme’nin konuyu düzenleyen 19 uncu maddesi hükümleri ayrıntılı olarak ele alınmış ve getirdiği hükümler sergilenmiştir. Keza, konuyla ilgili teorik değerlendirme ve açıklamaların yanı sıra Sözleşme’nin ihlal şikâyetleri konusunda başvuru mekanizması olan BM İnsan Hakları Komitesi’nin içtihadından örneklerle de çalışmada yer verilmiştir.

⁴¹ İnsan Hakları Komitesi tarafından verilen Bildirim No.2260/2013 sayılı ve 01.11.2018 tarihli, Andrei Strizhak v. Belarus kararında da ifade özgürlüğü bağlamında demokratik toplum kavramına atıf yapıldığı görülmektedir (paras.2.4, 6.3, 6.5). Söz konusu kararın tamamına erişim için bkz. <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=8&sortOrder=Date> ; Erişim: 28.06.2020; AİHS bağlamında “demokratik bir toplumun gerekleri” kavramı konusunda daha geniş bilgi için bkz. Şeref ÜNAL, Anayasa Hukuku ve Milletlerarası Sözleşmeler Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanması, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 11, Yıl: 1994, (ss.39-60), s.46-47; İnternet ortamında ifade özgürlüğünün korunması konusundaki güncel AİHM içtihadı hakkında daha geniş bilgi için bkz. Tuba ERGÜL, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında İnternet Siteleri ve İfade Özgürlüğü, İnsan Hakları, Sayı: 5, Yıl: 2020, (ss.28-33), s.28 vd; AİHM’ye bireysel başvuru usulü konusunda daha geniş bilgi için bkz. Linos Alexandros/SICILIANOS/Maria Andriani KOSTOPOULOU, The Individual Application Under the European Convention on Human Rights, AK Yayını, Strsburg, 2019.

Düşünce ve ifade özgürlüğü perspektifinden ele alınarak incelenen BM insan hakları belgelerinin yanı sıra ilgili mekanizmaların ürettikleri kararlar ve tavsiyeler göstermektedir ki, konuya ilişkin BM insan hakları belgelerinde kapsamlı düzenlemeler ve çok sayıda Komite kararı mevcuttur. Ayrıca, BM sistemi içinde yer alan ve burada sergilenen mekanizmalara, vatandaş veya yabancı ayrımı olmaksızın herkesin hak ihlali durumlarında başvuru olanağı bulunmaktadır.

Dolayısıyla, Sözleşmeye Taraf Devletlerde insan haklarının geliştirilmesi ve ortaya çıkabilecek ihlallerin giderilmesi bakımından, söz konusu mekanizmalar ile bunların ürettiği belgelere ilişkin farkındalığın artırılması önem taşımaktadır.

Öte yandan, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 19 uncu maddesinde "Bu maddenin 2 nci fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel bazı görev ve sorumlulukları da beraberinde getirir" ibaresine yer verilmiş bulunmaktadır. Esasen bu ifadelendirmeye, madde kaleme alınırken söz konusu özgürlüğün bazı sorumlulukları da beraberinde getirdiğine işaret edilmek istendiği akla gelmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Servet ARMAĞAN, İslâm Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayını, Ankara, 2006.

Enver BOZKURT/Selim KANAT/Sezercan BEKTAŞ, Uluslararası İnsan Hakları Hukuku, Legem Yayıncılık, Ankara, 2018.

Kevin BOYLE, New Institutions for Human Rights Protection, Oxford, 2010.

Sarah JOSEPH/Melissa CASTAN, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary, Oxford, 2013.

Ayhan DÖNER, İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

Patricia EGLI, Introduction to Public International Law, Dike Verlag, 1st edn., Zürich/St.Gallen, 2016.

Salıha Okur GÜMRÜKÇÜOĞLU, Osmanlı Devleti'nde Hak Arama Özgürlüğü, Adalet Yayınevi, Ankara, 2020.

Anders HENRIKSEN, International Law, Oxford, 2019.

Halil KALABALIK, İnsan Hakları Hukukuna Giriş, Seçkin, Ankara, 2.Baskı, 2019.

Wolfgang BENEDEK/Matthias C.KETTEMANN, İfade Özgürlüğü ve İnternet, Avrupa Konseyi Yayını, Matbam Ajans Basımevi, Ankara, 2013.

Linos Alexandre SICILIANOS/Maria Andriani KOSTOPOULOU, The Individual Application Under the European Convention on Human Rights, AK Yayını, Strasburg, 2019.

Sean D.MURPHY, Principles of International Law, West Academic Publishing, 3.Baskı, 2018.

Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

A. Emre ÖKTEM, Terörizm, İnsancıl Hukuk ve İnsan Hakları, Derin Yayınları, İstanbul, 2007.

Yogesh TYAGI, The UN Human Rights Committee; Practice and Procedure, Cambridge, 2011.

MAKALELER

Zühtü ARSLAN, Türkiye'de İstisna Hâli, Terör ve İfade Özgürlüğü, TBB Dergisi, Sayı: 71, Yıl: 2007, (ss.201-226).

Rona AYBAY, Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri, TBB Dergisi, Sayı: 70, Yıl: 2007, (ss.187-213).

Tuba ERGÜL, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında İnternet Siteleri ve İfade Özgürlüğü, İnsan Hakları, Sayı: 5, Yıl: 2020, (ss.28-33).

Zeynep HAZAR, Basın Özgürlüğü ve Ulusal Güvenlik, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVII, Yıl: 2013, Sayı: 1-2, (ss.1525-1548).

Machiko KANETAKE, UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies Before Domestic Courts, International and Comparative Law Quarterly, Cilt: 67, Ocak, 2018, Bölüm:1, (ss.201-232).

Şeref ÜNAL, Anayasa Hukuku ve Milletlerarası Sözleşmeler Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanması, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 11, Yıl: 1994, (ss.39-60).

İNTERNET KAYNAKLARI

Mustafa ERDOĞAN, Demokratik Toplumda İfade Özgürlüğü: Özgürlükçü Bir Perspektif; <http://www.liberal.org.tr/sayfa/demokratik-top>

lumda-ifade-ozgurlugu-ozgurlukcu-bir-perspektif-mustafa-erdogan,224.php;
Erişim: 11.01.2020.

[https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/\(httpHomepages\)/2C9B-B9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/(httpHomepages)/2C9B-B9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument) ; Erişim: 11.01.2020.

[https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/\(httpHomepages\)/2C9B-B9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/(httpHomepages)/2C9B-B9A453638E5180256F04006742C9?OpenDocument) ; Erişim: 18.01.2018.

[https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/\(httpHomepages\)/\\$-first?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600583A0B/(httpHomepages)/$-first?OpenDocument) : Erişim: 08.11.2019.

<http://www.un.org/en/sc/> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.un.org/en/ga/third/> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://cenevrefisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/InfoNotes> ; Erişim: 18.01.2018.

<https://www.ohchr.org/en/aboutus/pages/highcommissioner.aspx> ; Erişim: 11.11.2019.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://cenevrefisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/InfoNotes> ; Erişim: 06.02.2020.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/WGADIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx> ; Erişim: 18.01.2018.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 ; Erişim: 06.02.2020.

<https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2019/Kararlar/2018-11786.pdf> ; Erişim: 28.06.2020.

<https://www.ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/index.html> ; Erişim: 28.06.2020.

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/OHCHR_Map_ICCPR.pdf ; Erişim: 28.06.2020.

<https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=8&sortOrder=Date> ; Erişim: 28.06.2020.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/Mandates.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/Mandates.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/WGADIndex.aspx> ; Erişim: 01.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> ; Erişim: 02.01.2021.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=179&Lang=EN ; Erişim: 02.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx> ; Erişim: 02.01.2021.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> ; Erişim: 02.01.2021.

KAMU SORUMLULUĞU VE SOSYAL HİZMET PERSPEKTİFİNDEN ÇOCUKLARIN ÇEVİRİMİÇİ CİNSEL İSTİSMARI: BİR OLGU SUNUMU

Online Child Sexual Abuse From The Perspective of Public Responsibility and
Social Work: A Case Presentation

Derya Ünlü* - Öğr. Gör. Hülya TÜRK** - Doç. Dr. Taner ARTAN***

Geliş Tarihi: 27 Nisan 2020 Yayına Kabul Tarihi: 10 Aralık 2020

Öz

Günümüzde insanların vazgeçilmezleri arasında bulunan ve yaşamı kolaylaştıran internet çocukların da gündelik hayatına girmiştir. Ancak internetin çocuklar tarafından kontrolsüzce kullanılması birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunlardan birisi de çevrimiçi çocuk cinsel istismarıdır. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de çocukların internet ortamındaki tehditlere karşı korunması yönünde yasal düzenlemeler ve uygulamalar bulunmaktadır. Özellikle sosyal devlet anlayışının gelişim göstermesiyle birlikte kamunun çocuk koruma konusundaki sorumluluğu da artmıştır. Türkiye, çocukları korumayla ilgili birçok yasal düzenlemelerde bulunmuş ve uluslararası sözleşmelere de imza atmıştır. Devlet, bu sorumluluğunu kamu kurumları aracılığıyla yerine getirmektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın çocukların korunması konusunda önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca

Abstract

Nowadays, internet is one of the key and irrevocable elements in human life and it has also entered the daily life of children. But minors using internet without any supervising also leads to several issues. One of these issues is online child sexual abuse. Just like the other nations in the World, Turkey also has legal acts and implementations to protect children against online threats. Especially after the development of social state perceptive, responsibility of public over child protection has also grown. Turkey has come up with several legal acts and has signed international deals regarding child protection. State is fulfilling this act via public enterprises. Ministry of Family, Labor and Social Services has important responsibilities over this topic. Also, child sexual abuse is a work field of social service profession and there are lots of researchs projects on this subject. But, studies over online child sexual abuse are very limited. In this study, it is aimed to

* İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, derya.unlu62@hotmail.com
ORCID:0000-0002-1550

** Altınbaş Üniversitesi, SHMYO, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü hulya.turk@altinbas.edu.tr
ORCID:0000-0003-2996-9168

*** İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Sosyal Hizmet Anabilim Dalı, t.artan@hotmail.com
ORCID:0000-0002-8716-2090

çocuk cinsel istismarı sosyal hizmet mesleğinin çalışma alanlarından biri olduğundan bu konuda oldukça fazla araştırma yapılmıştır. Ancak çevrimiçi çocuk cinsel istismarı ile ilgili çalışmalar ise sınırlıdır. Bu çalışmada "çevrimiçi çocuk cinsel istismarı" konusu örnek olgu sunumu üzerinden kamu sorumluluğunun ve sosyal hizmet mesleğinin önemini vurgulamak amaçlanmıştır. Bu çalışma ile örnek olgu sunumu üzerinden çevrimiçi çocuk cinsel istismarında kamu sorumluluğu ve sosyal hizmetin önemi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çevrimiçi Çocuk Cinsel İstismarı, Sosyal Hizmet, İnternet, Kamu, Kamu Sorumluluğu.

emphasize the importance of public responsibility and social service profession through the sample case presentation on "online child sexual abuse". In this study, the importance of public responsibility and social service in online child sexual abuse was evaluated through a sample case presentation.

Keywords: Online Child Sexual Abuse, Social Service, Internet, Public, Public Responsibility.

1. GİRİŞ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte özellikle internet kullanımını günlük yaşantımızın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. İnternet, insanların daha hızlı ve kolay yoldan bilgilerini paylaştıkları ve dünyanın herhangi bir yerinde bulunan kişilerle iletişim kurabildikleri bir ortam sunmaktadır (Çağltay, Karakuş, Kurşun ve Kaşıkçı, Cankar ve Bayzan, 2014: 232). İnternet, bu yararlarının yanı sıra bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. İnternet kullanımının artması çocuklara yönelik çevrimiçi tehditlerin çeşitliliğini ve boyutunu da etkilemiştir. İnternet ortamı istismarcılara çevrimiçi istismarda bulunmaları konusunda fırsatlar sunmaktadır (Martellozzo, 2019: 63). Çocuk cinsel istismar görüntülerinin sanal ortamda yayılması ile çevrimiçi istismarın yeni biçimleri olan pornografik görüntü şantajı (sexual extortion), pornografik görüntü pazarlama (webcam child prostitution) ve çocuğu çevrimiçi cinsel istismara duygusal hazırlık (grooming) kavramları çocuklara yönelen çevrimiçi istismar türleri olarak dikkat çekmektedir (Açar, 2018: 206). 2005 yılında tahmini olarak bir milyondan fazla çocuk cinsel istismar görüntüsü çevrimiçi olmuştur ve her yıl bunlara 50.000 yeni çocuk istismarı görüntüsü eklenmektedir. Çocuk cinsel istismar görüntülerinin %70'inden fazlası 10 yaş altı çocuklara aittir (Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online).

2017 yılında çocuk cinsel istismarı materyali içeren 78.589 çevrimiçi site-nin olduğu, 2018 yılına kadar bu sitelerin oranının %32 arttığı, 2019 yılında söz konusu sitelerde 1,5 milyondan fazla görüntü ve videonun olduğu ifade edilmiştir (BM, 2020; INTERPOL, 2019). Uluslararası İnternet Yardım Hatları Birliği (INHOPE) 2018 yılı raporunda; her yıl çocuk cinsel istismarı görsellerinde ciddi bir artışın mevcut olduğu; 2017'den 2018 yılına kadar %76 arttığı, görsellerin %89'unun 3 ile 13 yaş arasındaki çocuklara ait olduğu belirtilmiştir. Kız çocuklarının özellikle sosyal ağ siteleri ve anlık mesajlaşma gibi internetin sosyal yönlerini daha çok kullandıkları, yabancı kişilerle etkileşim ve kişisel bilgilerinin bazı türlerini paylaşmak konusunda biraz daha istekli olmaları sebebiyle erkeklerden daha fazla risk altında oldukları söylenebilir (Çıkmak, vd., 2017: 93). Uluslararası Çocuk Cinsel İstismarı (ICSE) veri tabanındaki

video ve görüntülerinin rastgele seçilip incelenmesinden sonra, INTERPOL ve End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT) International tarafından 2018 yılının şubat ayında ortak bir rapor yayınlanmıştır. Kimliği belirsiz cinsel istismar mağdurlarının %60'ından fazlası bebekler ve ergenlik öncesi dönemdeki küçük çocuklardan ve %65'inin kızlardan oluştuğu, görünür istismarcıların %92'sinin erkek olduğu ve görüntülerin %84'ünün açık cinsel aktivite içerdiği raporlanmıştır (INTERPOL, 2018).

Sosyal medya platformlarında (Facebook, Youtube, vb.) hesap oluşturma yaş sınırı her ülkede farklılık göstermekle birlikte ülkemizde bu yaş sınırı 13'tür. 13 yaşın altındaki çocukların ebeveynleri tarafından sosyal medyadan uzak tutulması gerekirken, sosyal medya hesapları incelendiğinde çok küçük yaşlardaki sayısız çocuğun sosyal medya hesabı sahibi oldukları ve sosyal medya hesaplarından paylaşımlarda buldukları görülmektedir (Atalay, 2019:181). İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde yaşları 9 ile 16 arasında değişen, 252 kız ve 272 erkek olmak üzere toplam 524 çocukla yapılan bir çalışmanın bulgularına bakıldığında; çocukların %100'ünün bir Facebook hesabının, %9'unun Twitter, %9'unun MSN Livespace ve %5'inin de Netlog hesaplarının olduğu, Facebook hesabı kullanan çocukların yaşının 13 yaşın altında olduğu ve sosyal ağlardaki arkadaş sayısının ortalamalarının yaşa göre arttığı belirtilmiştir. Yine bu çocukların %50'sinin profil resimlerini herkese açık hale getirdiği, %35'inin albümlerini, %4'ünün ise iletişim bilgilerini herkesle paylaştığı bulunmuştur (Çagiltay vd., 2011). Verilerden de anlaşıldığı üzere çocuklar, internet ortamında istismar edilebilmektedirler. İstismarın yeni bir biçimi olarak çevrimiçi çocuk cinsel istismarına karşı kamunun çeşitli düzeylerde tedbir alması ve aktif rol üstlenmesi beklenmektedir.

20. yy 'da sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte çocuğu koruma konusunda kamunun rolü artmıştır (Karataş, 2007: 8). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 41. Maddesi gereği çocuğun korunması sorumluluğu devlete verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). 1983 yılında Sosyal Hizmetler Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte sosyal hizmetlerin kamusal sunumu konusunda devlete düşen sorumluluklar da kabul edilmiştir (Mamur Işıkkı, 2017: 5). Bu sorumluluk birçok kurum aracılığıyla yerine getirilmekte olup 5395 sa-

yılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamında kurumlara birtakım sorumluluklar verilmiştir. 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, “bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru” olan çocukları korumayı amaçlamaktadır. 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, çocukların korunmasına yönelik Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, yerel yönetimler ve Emniyet Birimlerine sorumluluk ve görevler yüklemiştir. Sosyal Hizmet kuruluşları, kendisine ihbarda bulunulan istismar mağduru çocuğun korunma ihtiyacı içinde bulunup bulunmadığı durumunu ve ihtiyaçlarını tespit eder. Korunma ihtiyacı içinde olduğu tespit edilen çocukların bakım sorumluluğu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, 2005).

Çevrimiçi çocuk cinsel istismarının zaman içinde artan yaygınlığı ve bir suç olgusu olarak suçun ciddiyeti nedeniyle son on yıl içinde çok sayıda araştırmacı bu konuyu araştırmıştır (Lorenzo Dus, Kinzel ve Cristofaro, 2019: 15). Türkiye’de alan yazın tarandığında çevrimiçi çocuk cinsel istismarı konusunda yapılan çok az sayıda araştırma olduğu görülmüştür. Bir kamu hizmeti olan sosyal hizmet uygulamalarında çevrimiçi çocuk cinsel istismarı vakalarıyla karşılaşılmasına ve mesleki çalışmalar yapılmasına karşın konunun çok fazla araştırılmadığı dikkat çekmektedir. Bu nedenle makalede sosyal hizmetin önemli çalışma alanlarından biri olan çevrimiçi çocuk cinsel istismarı konusunu örnek olgu sunumu üzerinden tartışarak sosyal hizmetin ve kamunun sorumluluğunu vurgulamak amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda önce konuya ilişkin kavramlar açıklanacak, dünyada ve Türkiye’de yasal düzenlemelerde çevrimiçi çocuk cinsel istismarı değerlendirilecek ve ardından bir olgu sunumu üzerinden mevcut durum incelenecektir.

2. ÇEVİRİMİÇİ ÇOCUK CİNSEL İSTİSMARI

Gerçek hayatta anne-babalar çocuklarına tanımadıkları kişilerle iletişim kurmamaları- isim, telefon numarası, okul, vb. kişisel bilgilerini başkalarıyla paylaşmamaları konusunda bilgi vermelerine karşın-çocukların internete girdiklerinde bu kuralları gözden kaçırdıkları ve uymadıkları görülmektedir. Çocuklar ve gençler internet ortamında tanımadıkları kişilerle rahatlıkla iletişim

kurmakta ve bu kişilere güvenerek kişisel bilgilerini ve fotoğraflarını paylaşmaktadırlar. Bu durum internette çocuk ve gençler açısından çocuk pornografisini, akran zorbalığını ve çevrimiçi cinsel istismarı artırmakta ve kolaylaştırmaktadır (TBMM Komisyon Raporu, 615). Çevrimiçi çocuk cinsel istismarı, çocukların cinsel istismara maruz kalması ve kaydedilen cinsel istismar görüntülerinin sanal ortamda dağıtılmasını ifade etmektedir (Martin, 2014: 373). Çevrimiçi çocuk cinsel istismarında yaygın bir biçimde görülen cinsel istismara hazırlama (grooming), internet üzerinden çocukların cinsel niyetle talep edilmesi, çocukların çevrimiçi cinsel katılımı ve cinsel sohbet olarak da bilinmektedir (Ramiro, Martinez, Tan, Mariano, Miranda ve Bautista, 2019: 2). Cinsel istismara hazırlama, hukuki olarak İngiltere’de Cinsel Suçlar Yasası’nın 15. bölümüne dahil edilerek 2004 yılının Mayıs ayında İngiltere ve Galler’de uygulamaya konulmuştur (Whittle, Hamilton, Giachrisis, Beech ve Collings, 2013: 4). İngiltere ve Galler’de polis tarafından kaydedilen çevrimiçi çocuk cinsel istismarı vakalarında 2015- 2017 yılları arasında %16,8 büyümenin olduğu belirtilmiştir (Lorenzo Dus, Kinzel ve Cristofaro, 2019: 15). Sanal ortamda sahte hesap ve profiller açan istismarcılar çocukları manipüle ederek istismara maruz bırakabilmektedirler. Çevrimiçi istismarda istismarcının, sahte kimlikle kendini tanıtmaması, gerçek kimliğini gizlemesi ve mağdur çocuk ile yüz yüze iletişim halinde olmaması, istismarcıların öz güvenini artırarak, daha rahat hareket etmesine neden olabilmektedir (Çalışkan, 2019: 126).

EU Kids Online (2015) konulu araştırmaya göre; Türkiye’de evlerinde ve evleri dışında internete erişen çocukların oranının 2010 yılından 2015 yılına kadar %50 arttığı, çocukların cinsel içerikli görsellerle karşılaşma oranının 2010’da %14,4 iken, 2015’te bu oranın %51’e yükseldiği, cinsel içerikli mesaj alan çocukların oranının 2010’da %11,5 iken, 2015’te bu oranın %30,7 olduğu, çocukların internet üzerinden tanımadıkları kişilerle iletişim kurma oranının ise 2010’da %15,9 dan 2015’te %37,6’ya yükseldiği belirtilmiştir. Bu verilere bakıldığında ülkemizde çocukların internet ortamında tehdit içeren durumlara maruz kaldıkları ve bu tehditlerin yıllar içinde artış gösterdiği görülmektedir. Çocukların çevrimiçi konumda tanımadıkları kişilerle kolayca iletişim kurmaları ve kişisel bilgilerini paylaşmaları, istismarcıların mağdurlara ulaşmalarını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca çocuklar sosyal ağlar üzerinden tanıştıkları kişilerle olan iletişimlerini sadece sanal ortamla sınırlı tutmayıp coğrafi yakınlık duru-

muna göre zaman zaman bu iletişimlerini gerçek hayata da taşıyabilmektedirler (Açar, 2016: 110-111).

Çocukların çevrimiçi istismarında tanı için fiziksel veya cinsel istismardaki gibi fiziki muayene ile somut bulgular elde edilemeyebilir (Topçu, 2018: 31). Ancak çevrimiçi cinsel istismarda da çocuklar, fiziki çevrede gerçekleşen çocuk cinsel istismar mağdurlarına benzer duygusal ve fiziksel travmalar yaşayabilmektedirler. Dahası cinsel istismar sırasında çekilen video ya da fotoğraf görsellerinin internet ortamında kalıcı ve herkes tarafından erişilebilir olması, travmanın etkisini artıracaklarını düşündürmektedir (Martin, 2016: 373). Çevrimiçi istismara maruz kalan çocukların tanısı ve rehabilitasyonu zor olmakla birlikte, “ben suçluyum”, “ben değersizim”, “güvenebileceğim kimse yok” gibi kendileri hakkında birtakım olumsuz inançlar geliştirirler (Hanson, 2017: 127; Topçu, 2018: 31). Bu çocuklarda dikkat eksikliği, panik bozukluk, yeme bozukluğu, hiperaktivite bozuklukları, intihar girişimleri (Oral ve Tuncay, 2012: 103), travma sonrası stres bozukluğu, anksiyete, depresyon, madde bağımlılığı ve öz güven eksikliği görülmesinin yanı sıra ilerleyen yıllarda bir yetişkin olarak cinsel ve sosyal ilişki kurmada zorluklar yaşamaya devam edebilmektedir (Cooper, 2012: 4, Leonard, 2010: 250). Bu nedenle çevrimiçi istismar mağduru çocukların yaşamış oldukları olumsuz yaşam deneyimiyle baş edebilmeleri ve iyilik hallerinin sağlanabilmesi için klinik tedavi ve psiko-sosyal destek almaları gerekmektedir.

2.1. Dünyada Yasal Düzenlemelerde Çevrimiçi Çocuk Cinsel İstismarı

Dünyada birçok ülkenin çocukların çevrimiçi istismarına yönelik önlemler aldığı görülmektedir. ABD’de çevrimiçi çocuk cinsel istismarı, Çocuklara Karşı Zulum Önlene Ulusal Derneği tarafından bir çocuk istismar biçimi olarak kabul edilmektedir. Çevrimiçi çocuk istismarına karşı Çocuklara Yönelik İnternet Suçları Görev Gücü liderlik etmektedir. Bu görev gücü, çevrimiçi çocuk istismarıyla mücadele etmek için 4.500 eyalet, yerel kolluk kuvvetleri ve federal ile çalışan altmış bir ayrı görev gücünden oluşmaktadır (United States Department of Health and Human Services). Çocukların internet üzerinden müstehcen ya da zararlı içeriğe erişimini engellemek için 2000 yılında Çocukla-

rı İnternette Koruma Yasası (CIPA) yürürlüğe girmiştir (Children's Internet Protection Act (CIPA), 2000).

İngiltere'de Güvenli İnternet Merkezi (Safer Internet Centre), Avrupa Komisyonu tarafından 2011'de İngiltere için daha güvenli internet merkezi olarak seçilmiş olup, 31 güvenli merkezden birisini oluşturmaktadır. Güvenli internet merkezi, teknolojinin gençler ve çocuklar tarafından sorumlu ve güvenli bir şekilde kullanılmasını teşvik etmek için çeşitli faaliyetler sunmaktadır. Bu merkez çevrimiçi çocuk cinsel istismarı görüntülerini bildirme yardım hattını işletmektedir (UK Safer Internet Centre). İngiltere'nin ulusal suç ajans komutanlığına bağlı olarak çalışan Çocuk İstismarı ve Online Koruma Merkezi Visa'nın desteğiyle 2006 yılında kurulmuştur (Şen, 2017: 54).

Avrupa Birliğine bağlı ülkelerin oluşturduğu bir birlik olan Avrupa Çevrimiçi Çocukların Güvenliğini Sağlayan Dernekler Birliği, STK'ların çocuk haklarını korumak, dünya genelinde internetin doğru kullanımını yaygınlaştırmak için çalışmaktadır (Şen, 2017: 59). Çocukların cinsel şiddetten korunmasına yönelik ilk bölgesel anlaşma olan, çocuk pornografisini önlemeye ilişkin Lanzarote Sözleşmesi Avrupa Konseyi üye devletleri tarafından 2007 yılında imzalanmıştır. 1999 yılında Avrupa'da "Güvenli İnternet Programı" başlatılarak internetteki risklere karşı önlemlerin alınması ve internetin güvenli bir şekilde kullanılması teşvik edilmeye çalışılmıştır (Aslan ve Karakuş Yılmaz, 2017: 123).

İran'da yalnızca belirli Web sitelerine erişim dışında internet sansürü devam etmektedir (Aryan, Aryan ve Halderman, 2013: 1). 2001 yılında çıkarılan bir kararname ile internet kafeler ve internet servis sağlayıcıları devlet kontrolü altına alınmıştır. Facebook ve Twitter 2009'dan itibaren engellenmiştir (Ververis, Marguel ve Fabian, 2019: 11-13); Asya'da, 1990 yılında kurulan Asya Turizmi Çocukların Cinsel İstismarına Son Verme Platformu (ECPAT), Sri Lanka ve Tayland gibi ülkeleri kapsayan Asya'da çocuklara yönelik cinsel amaçlı turizm alanına odaklanmıştır. 1996'da ise, ECPAT Amerika ve Avrupa kıtasındaki ülkelere ve Asya'daki iki ülkeye daha uzanmıştır. Bu gelişmelerle kısaltması aynı kalmakla birlikte ağın tam adı "Çocuk Fuhuşuna, Çocuk Pornografisine ve Çocukların Cinsel Amaçlı

Ticaretine Son” olarak değişmiştir (Çocuklara Yönelik Cinsel Amaçlı Turizm ile Mücadele, 2008).

2.2. Türkiye’de Yasal Düzenlemelerde Çevrimiçi Çocuk Cinsel İstismarı

Türkiye’de çocukların istismardan korunmasına ilişkin yasal düzenlemeler dağınık ve çeşitlilik göstermekte olup tek bir çatı altında toplanmamıştır. Çocukların korunmasına yönelik yasalar başta Anayasa olmak üzere çocuğun bir birey olarak toplumdaki statüsünü belirleyen düzenleme olan ve 22/11/2001 tarihinde kabul edilen “4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu” ile belirlenmiştir. Çocukların haklarının ihlali ve istismar durumunda yargılama usulleri 2004 yılında kabul edilen “5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu”, çocuğu ihmal ve istismar eden kişilere uygulanan yaptırımlar ise 2004 yılında kabul edilen “5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu” ile belirlenmiştir (Uğurlu ve Gülsen, 2014: 16).

Çocuklara yönelik ihmal ve istismarın önlenmesi ile olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yönelik yasal düzenlemeler 1983’te kabul edilen “2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu”, 2005’te kabul edilen “5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu”, “6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun” (2012), 2003 yılında kabul edilen “4787 Aile Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”, “4857 Sayılı İş Kanunu” (2003), “5187 Sayılı Basın Kanunu” (2004), “1117 Sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu” (1927, 1988), “6352 Sayılı İcra İflas Kanunu” (2013), “6528 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (01.03.2014), “222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu” ve “1739 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu” ile diğer yasa ve yönetmeliklerde yer almaktadır (Uğurlu ve Gülsen, 2014: 16).

İnternetin yaygın kullanımıyla artan çevrimiçi çocuk cinsel istismarını önlemeye yönelik ülkemizde 2007 yılında kabul edilen “5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun” da “internet ortamında çocuk istismarının yer aldığı yayınlara ilişkin olarak içeriğin çıkarılmasına ya da erişimi-

min engellenmesine karar verilir” hükmü bulunmaktadır. Çocukları çevrimiçi cinsel istismardan korumak amacıyla ülkemiz uluslararası sözleşmelere de imza atmıştır. Çocuk hakları bakımından uluslararası ilk belge niteliğindeki Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme 1990 yılında imzalamıştır. Çocuk Haklarına dair Sözleşme’nin 19., 34. ve 35. maddeleri uyarınca taraf devletler, çocuğu her türlü cinsel sömürüye ve cinsel istismara karşı koruma güvencesi altına almıştır (Şeker ve Şeker, 2018). Çocuk pornografisinin siber suç sayıldığı ve çocuk pornografisini önlemeye ilişkin Avrupa Konseyine üye ülkelerin imzaladığı “Siber Suç Sözleşmesi” Türkiye tarafından 2010 yılında imzalanmıştır. Türkiye “çocuklara cinsel amaçlarla ısrarla buluşma talebinde bulunmanın (sanal ayartma) suç olarak kabul edilmesini gerektiren ilk uluslararası yasal araç” olan ve Avrupa Konseyi Üye Devletleri tarafından 2007’de imzalanan Lanzarote Sözleşmesi’ni 7 Aralık 2011 tarihinde onaylamıştır. Çocuk pornografisi ve çocukların cinsel istismarıyla internet üzerinden mücadele etmek ve uluslararası iş birliğini kuvvetlendirmek amacıyla kurulan ihbar hatları merkezi INHOPE’ye (The Internet Association of Internet Hotline Providers), Türkiye’nin tek ihbar hattı konumunda bulunan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu bünyesindeki “İhbarWeb” (ihbarweb.org.tr) aracılığıyla 2011 yılında katılım gösterilmiştir (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2019).

Türkiye’de çevrimiçi çocuk cinsel istismarına karşı çeşitli kamu kurumlarının sınırlı da olsa çalışmaları bulunmaktadır. 2012/20 Sayılı Çocuk İzlem Merkezi Genelgesi 2012 yılında yayınlanmıştır. Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastaneler/kurumlar bünyesinde kurulan Çocuk İzlem Merkezlerinin amacı “çocuk istismarının önlenmesi ve istismara uğrayan çocuklara bilinçli ve etkin bir şekilde müdahale edilmesi amacıyla, öncelikli olarak cinsel istismara uğramış çocukların ikincil örselenmesini asgariye indirmek, adli ve tıbbi işlemlerin eğitilmiş kişilerden oluşan bir merkezde ve tek seferde gerçekleştirilmesini” sağlamaktır. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu aracılığıyla işlenen suçların incelenmesi ve soruşturulması, siber suçlarla mücadelenin verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla Bilişim Suçlarıyla Mücadele Daire Başkanlığı kurulmuştur. 2013 yılında bu daire başkanlığının ismi Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı şeklinde değiştirilmiştir (Şen, 2017: 63). İçişleri Bakanlığı tarafından 11/11/2014 Tarih ve

2014/33 sayılı “İnternet Ortamında Çocukların Cinsel İstismarının Önlenmesi Konusunda Alınacak Tedbirler” ile ilgili bir genelge yayınlanmıştır; Adalet Bakanlığı, Online Ortamdaki Çocuk İstismarının Önlenmesine İlişkin Küresel İttifakın Türkiye’deki koordinasyonunu yapmaktadır. Küresel İttifakın kuruluş amacı internet ortamında giderek yaygınlaşan çocuk cinsel istismarının önüne geçmektir (Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyetleri, 2019).

Çocukların korumasından öncelikli olarak sorumlu olan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2017 yılında “Sosyal Medya Çalışma Grubu” nu kurmuştur. Sosyal Medya Çalışma Grubu, çocukların internet ortamında karşılaşılabilecekleri riskleri tespit etmeyi ve buna ilişkin önleyici çalışmalar yapmayı amaçlamaktadır. Bu grup, Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’yla iş birliği kurarak tespit edilen içeriklere yönelik müdahalelerde bulunmaktadır. Mağdur ailelere ve çocuklara psikolojik ve sosyal destek hizmeti verilmekte olup, 2019 yılı sonu itibariyle 158 içeriğe müdahalede bulunulmuştur (Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyetleri, 2019). Milli Eğitim Bakanlığı 2018 yılında Bilgi ve Sistem Güvenliği Yönergesi yayınlamıştır. Bu yönergenin 5. maddesi 2. fıkrasında, “Bakanlık personelinin çocukların cinsel istismarına, müstehcenliğe, şiddet ve intihara yönlendirmeye, uyuşturucu ve uyarıcı madde kullanımını özendirmeye yönelik internet sitelerine kurum internet hattı üzerinden girmesi ile ilgili cezai ve hukuki sorumluluğu kendisine aittir” düzenlemesi ile çocuklar için zararlı sitelere erişimi engellemeyi amaçlamıştır. Ayrıca Bakanlık, 2020 yılında çocuklarına rehberlik etmek isteyen anne-babalara destek olmak için ailelere yönelik “siber zorbalık ve “güvenli internet kullanımı” kılavuzlarını yayınlamıştır.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun çocukları internetteki zararlı içeriklerden korumasına ilişkin güvenli internet hizmeti ve bu kapsamda sunulan “çocuk profili” uygulaması bulunmaktadır. Bu uygulama ile erişilebilen bütün siteler uzmanların kontrolünden geçirilmekte ve onaylanmaktadır. Çocuk profili, çocukların tanımadıkları kişiler ile temas kurmalarını önlemekte, bu profilde sosyal medya ve sohbet siteleri gibi herkesin içeriğini değiştirebileceği siteler bulunmamaktadır (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2020). 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, çocukla teması olan tüm kamuya ve sivil

toplum kuruluşlarına istismar mağduru çocuğu, sosyal hizmetlere bildirimde bulunma yükümlülüğünü getirmiştir.

Çocuk ihmal ve istismarı alanında birçok sivil toplum örgütünün çalışmaları bulunmaktadır. Ancak yapılan literatür taramasında çevrimiçi çocuk cinsel istismarı ile ilgili sadece Şiddeti Önleme ve Rehabilitasyon Derneği (İMDAT)'nin çalışmasına rastlanmıştır (Şiddeti Önleme ve Rehabilitasyon Derneği, 2016).

3. OLGU

2005 Kazakistan doğumlu A.T. isimli kız çocuğu ve ailesi 2019 yılının Aralık ayında İstanbul ilinde ilgili hastanenin kadın doğum polikliniğine başvurmuştur. A.T.'nin 15 yaş altı gebe kalması ve Türk Ceza Kanununun (TCK) 103. Maddesine göre çocuğun cinsel istismarı suçu kapsamında değerlendirilmesi nedeniyle ilgili hastane tarafından Cumhuriyet Başsavcılığı'na bildirim yapılmıştır. Hastane aynı zamanda A.T. ve ailesinin durumunun değerlendirilmesi amacıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'ne bildirimde bulunmuştur. İl Müdürlüğü tarafından A.T. ve ailesiyle görüşmeler yaparak ihtiyaç duyulan çalışmaları gerçekleştirmek üzere bir sosyal hizmet uzmanı görevlendirilmiştir. A.T. ile yapılan görüşmelerde ailenin 5 çocuklarının olduğu ve 5 yıl önce Kazakistan'dan Türkiye'ye çalışmak için geldikleri bilgisine ulaşılmıştır. Anne, eşiyile birlikte diğer aile üyelerini görmek amacıyla kısa süreliğine Kazakistan'a gittiklerini, çocuklarının ise İstanbul'da yaşayan teyzeleriyle birlikte kaldığını ifade etmiştir. A.T. teyzesinde kaldığı sırada, kendisini 16 yaşında olarak tanıtan V.G. ile sosyal medya üzerinden görüşmüş ve bir hafta sonra, V.G. A.T.'den çıplak fotoğraflarını istetmeye başlamıştır. A.T. çıplak fotoğraflarını V.G.'ye gönderdiğini, V.G.'nin kendisiyle yüz yüze görüşmek istediğini ancak kendisinin bunu kabul etmediğini, ancak V.G. nin kendisini çıplak fotoğraflarını internette paylaşıcağını söyleyerek tehdit etmesi üzerine yüz yüze görüşmeyi kabul ettiğini ifade etmiştir. A.T., V.G.'nin gerçek adının R.K. ve yaşının ise 30 olduğunu buluşma sırasında öğrendiğini, buluşmada önce 2-3 saat arabayla gezdiklerini daha sonra ise R.K.'nin kendi evine götürerek zorlama yoluyla cinsel birliktelik yaşadığını belirtmiştir. R.K.'nin tehditleri üzerine birkaç defa daha cinsel birliktelik yaşadığını, anne ve babası Türkiye'ye döndüklerinde bu olayı annesi ile paylaştığını, bunun üzerine annesiyle birlikte ilgili hastaneye gittiklerini,

yapılan muayenede 3 aylık hamile olduğunu, bebeğini aldırarak istediğini ancak yasal kürtaj süresi geçtiği için bebeğini aldırmadığını ifade etmiştir. A.T. gebeliğinin 5. ayında gebeliğin kendiliğinden düşük ile sonlandığını anlatmıştır. A.T. yaşadığı istismar olayının kendisinde derin üzüntü, tekrar tehdit edilme korkusu ve yoğun kaygı yarattığını, aile içinde krize neden olduğunu, ancak ailesinin kendisine yönelik herhangi bir şiddet ve kötü muamelesinin söz konusu olmadığını bu nedenle kurum bakımında kalmak istemediğini belirtmiştir. Aile ile yapılan görüşmede ise A.T.'nin yaşadığı travmadan etkiledikleri, aile üyeleri arasında krize neden olduğu ancak çocuklarının kurum bakımında kalmasını istemedikleri, kendi yanlarında desteklenmesini istedikleri bilgisi edinilmiştir.

Yapılan görüşmeler ve değerlendirmeler sonucunda A.T. koruma altına alınmamış, ailesi yanında takibinin yapılmasına ve desteklenmesine karar verilmiştir. A.T.'nin ve ailesinin yaşamış olduğu kriz durumu ile baş edebilmesi, çocuğun ailesiyle ilişkisinin yeniden düzenlenmesi amacıyla sosyal hizmet uzmanı tarafından düzenlenen sosyal inceleme raporu ile Çocuk Mahkemesi'nden 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamında sağlık ve danışmanlık tedbiri kararı istenmiştir. R.K. hakkında ise Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunulmuştur ve adli süreç devam etmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından uygulanan Danışmanlık Tedbiri kapsamında A.T.'nin ailesiyle birlikte dahil edildiği 8 haftalık bir müdahale planı uygulanmıştır. Bu müdahale planı kapsamında; güvenli internet kullanımı ile ilgili çocuğun ve ailenin sorumluluğu konusunda A.T. ve ailesi bilgilendirilmiş, aile bireylerinin A.T.'nin yaşamış olduğu istismara karşı kendi tepkilerini kontrol etmeleri ve A.T.'yi desteklemeleri yönünde psiko-eğitim çalışması yapılmıştır. Ayrıca A.T. yaşamış olduğu istismar nedeniyle insanlara karşı güvensizlik geliştirebileceğinden güvenli ilişkiler kurmasının önündeki düşünsel engelleri kaldırabilmesi ve olumlu benlik algısının oluşmasını desteklemek, ailesiyle arasındaki iletişimi güçlendirmek ve çocuğun hayır diyebilme becerisini geliştirmek amacıyla çalışmalar yapılmıştır. A.T. ve ailesi için hedeflenen değişikliklerin gerçekleşip gerçekleşmediği yapılan görüşmelerde, aile ve çocuktan alınan geri bildirimlerle değerlendirilmiştir.

4. TARTIŞMA

Hastaneye başvurusu neticesinde tespit edilen ve sonrasında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'ne bildirim yapılan çevrimiçi cinsel istismar olgusunda, 14 yaşındaki kız çocuğu sosyal medya üzerinden kendisini 16 yaşında olarak tanıtan ancak gerçekte 30 yaşında bir yetişkin erkek tarafından önce sosyal medyada istismar edilmiş daha sonra tehdit edilerek fiziki çevrede cinsel istismara maruz bırakılmıştır. Bu olgu çevrimiçi cinsel istismar olgularında istismarın her zaman çevrimiçi devam etmediği ve istismarcıların fiziki ortamda mağduru istismar etmeye devam edebileceğini göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Çocuk cinsel istismarı, detaylı bir incelemeyle titizlikle hazırlanmış bir tedavi planı ve acil müdahale gerektiren önemli bir kriz durumudur. Bu alanda çalışan en önemli meslek gruplarından biri sosyal hizmet uzmanlığıdır. Sosyal hizmet uzmanları sosyal incelemeler ve ilgili diğer meslek grupları ile iş birliği içinde yürütülecek ekip çalışmaları sonucunda çocukların risk altında bulunup bulunmadığını, ailesinin yanında koruyucu ve önleyici hizmetlerle desteklenip desteklenmediğini ve korunma ya da bakım gereksinimi olup olmadığını belirleyerek karar vermek zorundadırlar (Uluocak ve İçağasıoğlu Çoban, 2011: 166; Bilgin, 2019: 5). Bu olguda da çevrimiçi cinsel istismara maruz kalan kız çocuğu hakkında yapılan görüşmeler ve mesleki çalışmalar sonucunda kız çocuğunun ailesinin yanında kalmak istemesi ve herhangi bir can güvenliği riskinin bulunmaması nedeniyle koruma altına alınmamıştır. Ancak kız çocuğunun yaşadığı kriz durumuyla baş edebilmesi için, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nun koruyucu ve önleyici destek hizmetlerinden olan danışmanlık ve sağlık tedbiri kararı ile ailesi yanında desteklenmiştir.

Çocukluğunda cinsel istismara maruz kalan 295 yetişkin ile yapılan çalışmada; katılımcıların çalışma sırasındaki yaşlarının 18 ile 73 arasında olduğu, %80'inin yaşlarının 26-55 arasında, %85'inin kadın olduğu, istismarın başlangıç yaşının ortalama 7,5 yıl, ortalama istismar süresinin 3,7 yıl ve istismarcıların büyük çoğunluğunun (%95'in üzerinde) erkek olduğu bulunmuş, katılımcıların %42'si bir istismarcı, %27'si iki istismarcı ve %30'u ise üç istismarcı tarafından istismara maruz kaldığını ifade etmiştir. İstismarcıların mağdur çocukları

kontrol altında tutmada en sık kullandıkları üç yöntemden birincisi çocuğun tacizi gizli tutmasını sağlamak, hemen hemen katılımcıların $\frac{3}{4}$ 'ü bunu yaşadığını belirtmiştir. İstismarcıların kullandıkları ikinci yöntem, cinsel istismarın bir oyun olduğunu mağdura kabul ettirmek, üçüncü yöntem ise mağdurların itaat etmelerini sağlamak için güç ve yetki kullanmaktır (Wolf, Linn ve Pruitt, 2018: 5). Bu olguda da istismarcının üçüncü yolu kullandığı görülmektedir. İstismarcı güç kullanarak kız çocuğundan sosyal medya üzerinden çıplak fotoğraflarını istemiş ve sonrasında kız çocuğuyla yüz yüze görüşmek için bu fotoğrafları şantaj amacıyla kullanmıştır. İstismarcı, kız çocuğunun yüz yüze görüşmeyi kabul etmemesi durumunda çıplak fotoğraflarını internette paylaşmakla tehdit etmiş ve bu tehdidi güç şeklinde kullanarak kız çocuğunun kendisine itaat etmesini sağlamıştır.

Cinsel istismara maruz kalan çocuklardaki davranışsal ve duygusal etkileri tanımlayan derleme çalışmalarına göre; bu çocuklarda post-travmatik stres bozukluğu, korku reaksiyonu, depresyon, düşmanlık, kızgınlık, anksiyete ile insanlara sürtünmek, cinsel ilişki taklidi yapmak, vajina ya da anüse yabancı cisim sokmak, herkesin ortasında mastürbasyon, sürekli olarak genital organlarıyla oynamak gibi uygunsuz cinsel davranışları sergiledikleri gözlenmektedir (Kara, Biçer ve Gökalp, 2004: 144). Eylül-2010-Aralık 2012 tarihleri arasında çocuk ve ergen ruh sağlığı ve hastalıkları polikliniğine adli makamlarca yönlendirilen 12-18 yaş arasındaki 132 kız çocuğuyla yapılan çalışmada; flört ilişkisinde cinsel istismar ve şiddet gören kız çocuklarının %65.7'sinin post travmatik stres bozukluğu, %61.4'ünün majör depresyon, %30.2'sinin uyum bozukluğu ve % 11.5'inin ise dikkat eksikliği hiperaktivite bozukluğu; flört ilişkisinde cinsel istismar yaşayan ancak şiddet görmeyen kız çocuklarının % 67.7'sinin post travmatik stres bozukluğu, % 46.7'sinin majör depresyon, % 43.5'inin uyum bozukluğu ve % 1.6'sının ise dikkat eksikliği hiperaktivite bozukluğu tanısı konulduğu bulunmuştur (Demir vd., 2016: 244). Çocuklukta yaşanan cinsel istismar türleri psikiyatrik açıdan ciddi sonuçlara neden olmaktadır. Özellikle temas içeren cinsel istismar için olumsuz etkilenmenin yüksek olduğu, en belirgin olumsuz etkilenmenin genital penetrasyonda olduğu bildirilmektedir (Soylu vd., 2012: 293-296). Bu olguda da kız çocuğu temas içeren cinsel istismara maruz kalarak gebe kalmış ve düşük olayı yaşamış olduğundan daha dikkatli ve uzun süre izlenerek ruhsal tedavisinin yapılabilmesi için çocuk Sağlık Tedbiri

kararı ile desteklenmiştir. Çocuk Mahkemesi'nce verilen bu kararın uygulanması ve takibi İl Sağlık Müdürlüğü tarafından yapılmıştır.

İstismar mağduru çocukların ailelerinin çocuklarına yaklaşımları önemli bir konu olup, bu ailelerin çocuklarına uygun sosyal ve psikolojik destek sağlayabilmeleri için danışmanlık hizmetiyle desteklenmeleri gerekmektedir. Ailenin istismar konusunda çocuğu sorumlu hissettirmemesinin ve suçlamasının, reddetme, suçluluk, kızgınlık gibi duygularının hafifletilmesinin ve ifade edilmesinin sağlanmasının, çocuk ve ailenin iyilik hali için gerekli olduğu belirtilmektedir (Öztürk, 2009: 94). Bu olguda da Danışmanlık Tedbiri kapsamında çocuğun ailesiyle birlikte dâhil edildiği bir müdahale planı uygulanmıştır. Bu doğrultuda ailenin çocuğun yaşamış olduğu istismara karşı kendi tepkilerini kontrol etmeleri ve çocuğu desteklemeleri konusunda psiko-eğitim çalışmaları yapılmıştır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

İnternetin yaygın olarak kullanılması ve insanların internete erişiminin kolaylaşması çevrimiçi riskleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle çocukların interneti bilinçsizce ve denetimsiz bir şekilde kullanması büyük riskler oluşturmaktadır. Bu risklerden birisi de çevrimiçi çocuk cinsel istismarıdır. Çevrimiçi çocuk cinsel istismarı öncelikle sosyal hizmet mesleğinde ve kamuda dikkat çekilmesi gereken bir sorun alanına işaret etmektedir. Çevrimiçi çocuk cinsel istismarını önlemeye ilişkin uluslararası yasal düzenlemelerin ve ülkelerin ulusal düzeyde uygulamalarının olduğu görülmektedir. Ülkemiz ise çevrimiçi çocuk cinsel istismarını önlemeye ilişkin uluslararası sözleşmelere imza atmış ve organizasyonlara katılım göstermiştir. Bu konuyla ilgili henüz ulusal düzeyde yasal bir düzenlemenin olmadığı ancak bazı kamu kurumlarının sınırlı uygulamalarının olduğu görülmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çevrimiçi çocuk cinsel istismarını, çocuk istismarı alanı içinde özel bir alt sorun olarak tanımlamalıdır. Ayrıca çevrimiçi çocuk cinsel istismarını Çocuk Koruma Kanunu kapsamında düzenlemelidir. Makro düzeyde koruyucu ve önleyici hizmetlere öncelik vererek, çevrimiçi çocuk cinsel istismarı gerçekleşmeden engellemeyi hedefleyen

eğitsel, bilinçlendirici ve danışmanlık kapsamında çalışmalar yapılmalıdır. Hedef gruplara yönelik örneğin, risk grubu olarak görülen eğitim ve sosyo-ekonomik düzeyi düşük, boşanmış ve tek ebeveynli ailelerin ve çocuklarının bilinçlendirilmesi için sosyal hizmet uzmanlarının aktif rol almalarını sağlayacak çalışmalar planlanmalı ve uygulanmalıdır. Çevrimiçi cinsel istismar mağduru çocuklarla bu alanda eğitim almış meslek elemanlarının çalışması gerekmektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çevrimiçi çocuk cinsel istismarı konusunda meslek elemanlarına ve çocuklarla temas içinde bulunan tüm kamu çalışanlarına hizmet içi eğitimler vermelidir. Mikro düzeyde ise tanısı ve rehabilitasyonu zor olan çevrimiçi istismara maruz kalan çocukların uzun süreli olarak sosyal hizmet uzmanları, psikolog ve terapistler tarafından izlenerek ileriki yaşamlarına travma izlerini taşımamaları sağlanmalıdır.

Çevrimiçi çocuk cinsel istismarı mağdurlarına ve risk grubunda bulunan çocuk ve ailelerine ulaşmak için Millî Eğitim Bakanlığı tarafından “okul sosyal hizmeti” uygulamasının hayata geçirilmesinin önemli bir adım olacağı söylenebilir. Özellikle çevrimiçi çocuk istismarının küçük yaşlardan itibaren görüldüğü göz önüne alındığında çocukların anaokulları ve ilkokullardan itibaren okul sosyal hizmetiyle desteklenmeli ve takip edilmelidir. Millî Eğitim Bakanlığı, ebeveynleri bilinçlendirici çalışmalarda ebeveynlere ulaşmada kolaylaştırıcı bir paydaş olma sorumluluğunu almalıdır. Böylece sadece çocuk odaklı yaklaşım yerine aile odaklı bakış açısının çocukların güvenliğini sağlamada ebeveyn desteğinin alınabileceği söylenebilir.

Sağlık Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Emniyet Müdürlükleri, yerel yönetimler gibi kamu kurumları koruyucu önleyici hizmetler kapsamında sorumluluk alarak, ebeveynlerin çocuklarıyla sağlıklı ilişki ve açık iletişim kurmaları, güvenli ilişkiler geliştirmeleri konularında yapılacak psiko-eğitimler aracılığıyla ebeveynleri desteklemelidirler. Aile ve çocuklara sanal ortamda karşılaşılabilecekleri tehlikeler, güvenli internet konusunda, çocukların paylaşımlarında yeterli ebeveyn kontrolünü artırmak amacıyla bilgilendirici eğitimler düzenlenmeli ve rehberlik edilmelidir. Çevrimiçi çocuk cinsel istismarı olgularında çocukların fiziksel, psikolojik ve sosyal rehabilitasyonlarının sağlanması, hukuksal olarak da haklarının korunması gerekmektedir. Bu nedenle çevrimiçi çocuk cinsel is-

tismarı olguları birçok kamu kurumunun sorumluluk alanına girdiğinden tüm kurumların koordineli ve iş birliği içerisinde çalışmaları gerekmektedir.

Çevrimiçi cinsel istismar mağduru çocuklara müdahale süreci ile ilgili olarak birincil düzeyde yetkin ve sorumluluk sahibi konumdaki meslek gruplarından biri sosyal hizmet uzmanlarıdır. Bu nedenle üniversitelerde sosyal hizmet bölümlerinde öğrencilere çevrimiçi çocuk cinsel istismarı ayrı bir ders olarak verilebilir.

Sonuç olarak çevrimiçi çocuk cinsel istismarı Bilişim Teknolojileri Kurumu, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Müdürlükleri, Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi kamu kurumlarının iş birliği içinde çalışmasını gerektiren eklektik bir sorun alanıdır. Çevrimiçi cinsel istismara maruz kalarak kamu kurumuna ulaşan çocukların diğer kamu kuruluşlarına bildirimlerinin yapılabileceği bir sistem ağı oluşturulmalıdır. Böylece çocukla temas içinde bulunan tüm kurumların iş birliği içinde çalışmaları sağlanmış olacaktır. Ayrıca çevrimiçi çocuk cinsel istismarı alanındaki araştırmaların artırılması ve toplumda bu konuda farkındalığın artırılması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5395.pdf> (Erişim Tarihi: 19.08.2020).

5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun (2007). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5651.pdf> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

AÇAR, Kemal Veli. (2016). "Sexual Extortion of Children in Cyberspace", **International Journal of Cyber Criminology**, Cilt: 10, Sayı: 2, ss.110-126.

AÇAR, Kemal Veli. (2018). "OSINT by Crowdsourcing: A Theoretical Model for Online Child Abuse Investigations", **International Journal of Cyber Criminology**, Cilt: 12, Sayı: 1, ss. 206-229.

ARYAN, Simurgh, ARYAN Homa ve HALDERMAN J. Alex. (2013). "Internet Censorship in Iran: A First Look", In **3rd {USENIX} Workshop on Free and Open Communications on the Internet ({FOCI} 13)**.

ASLAN, Alper ve KARAKUŞ YILMAZ, Türkan. (2017). "Türkiye'de Güvenli İnternet Kullanımına Yönelik Gerçekleştirilen Uygulamalar", **Dumlupınar University Journal of Social Science/Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 53, ss. 121-143.

ATALAY, Gül Esra. (2019). "Sosyal Medya ve Çocuk: Babishko Family Fun TV İsimli Youtube Kanalının Eleştirel Bir Analizi", **Erciyes İletişim Dergisi**, Sayı: 1, ss. 179-202.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2020). <https://www.guvenlinet.org.tr/guvenli-internet-hizmeti> (Erişim Tarihi: 08.08.2020).

Bilgi Toplumu Olma Yolunda Bilişim Sektöründeki Gelişmeler ile İnternet Kullanımının Başta Çocuklar, Gençler ve Aile Yapısı Üzerinde Olmak Üzere Sosyal Etkilerinin Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Raporu

ru, (2013). <https://Acikerisim.Tbmm.Gov.Tr/Xmlui/Handle/11543/2781>
(Erişim Tarihi: 18.03.2020).

BİLGİN, Özkan. (2019). “Çocuk Cinsel İstismarında Ebeveyn Tutumu:
Bir Vaka Sunumu”, **Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 3,
Sayı: 1, ss. 1-17.

Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesinin 44. Madde-
si Uyarınca Hazırlanan Birleştirilmiş Dördüncü ve Beşinci Periyodik Rapor
(2020). <https://www.ailevecalisma.gov.tr/chgm/haberler/cocuk-haklari-ulke-raporlari-web-sayfamizda-yayinlandi-1/> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

Birleşmiş Milletler, (2020). <https://news.un.org/en/story/2020/03/1058501> (Erişim Tarihi: 03.04.2020).

Children’s Internet Protection Act (CIPA) (2000). <https://www.fcc.gov/consumers/guides/childrens-internet-protection-act> (Erişim Tarihi: 10.08.2020).

COOPER, Sharon. W. (2012).” The İmpact On Children Who Have
Been Victims Of Child Pornography”, **Written Testimony Before The US
Sentencing Commission**”.

ÇAĞILTAY, Kürşat, KARAKUŞ, Türkan, KURŞUN, Engin,
KAŞIKÇI, Duygu Nazire, CANKAR, İsa ve BAYZAN, Şahin. (2011). “The
Use Of Social Networks Among Children İn Turkey. In EU Kids Online II
Final Conference. London, UK.”

ÇALIŞKAN, Mustafa. (2019). “Toplum ve Suç Araştırmalarında
Sınırları Aşan Bir Sorun “Çevrimiçi Çocuk İstismarı”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 61, ss. 122-131.

ÇIKMAN, Bükre, SALMAN, Özlem ve ÇALIŞKAN, Deniz. (2017).
“Adı: Meraklı Soyadı: Çocuk Durum: “Çevrimiçi” Sonuç: “Grooming”
“İnternette Çocuk İstismarı”, **Güncel Pediatri**, Cilt: 15, Sayı: 3, ss. 65-70.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyetleri (2019). <https://ailevecalisma.gov.tr/media/46052/c-ocuk-hizmetleri-genel-mu-du-rlu-g-u-2019-yili-faaliyetleri.pdf> (Erişim Tarihi: 08.08.2020).

Çocuk İzlem Merkezleri Hakkında Genelge (2012). <https://khgmsaglikhizmetleridb.saglik.gov.tr/TR,42930/cocuk-izlem-merkezleri-hakkinda-genelge.html> (Erişim Tarihi: 10.08.2020).

Çocuklara Yönelik Cinsel Amaçlı Turizm ile Mücadele (2008). <https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2016/04/CYCAT-Book-PRINT.pdf> (Erişim Tarihi: 17.08.2020).

Eu Kids Online, The Changes In Safer Internet Use Of Children In Turkey Between The Years 2010 and 2015 (2016). <http://eukidsonline.metu.edu.tr/> (Erişim Tarihi: 12.04.2020).

Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online (2018). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/global-alliance-against-child-abuse_en (Erişim Tarihi: 27.03.2020).

HANSON, Elly. (2017). Promising Therapeutic Approaches for Children, Young People and their Families Following Online Sexual Abuse. In: Online Risk to Children: Impact, Protection And Prevention, Eds: John Wiley.

INTERPOL (2020). <https://www.interpol.int/search-page?search=online+childe+abuse&limit=12&page=2> (Erişim Tarihi: 03.04.2020).

İnternet Ortamında Çocukların Cinsel İstismarının Önlenmesi Konusunda Alınacak Tedbirler (2014). <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Mevzuat/Genelgeler/04.11%20%C4%B0nternet%20Ortam%C4%B1nda%20%C3%87ocuklar%C4%B1n%20Cinsel%20%C4%B0stismar%C4%B1n%C4%B1n%20%C3%96nlenmesi%20Konusunda%20Al%C4%B1nacak%20Tedbirler.pdf> (Erişim Tarihi: 09.08.2020).

İTERPOL (2018). <https://www.interpol.int/crimes/crimes-against-children/international-child-sexual-exploitation-database> (Erişim Tarihi: 27.03.2020).

KARA, Bülent, BİÇER Ümit, & GÖKALP, Ayşe Sevim. (2004). "Çocuk İstismarı", **Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 2, ss. 140-51.

KARATAŞ, Kasım. (2007). "Türkiye'de Çocuk Koruma Sistemi ve Korumayucu Aile Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 18, Sayı: 2, 7-20.

KAŞIKÇI, Duygu Nazire, ÇAĞILTAY, Türkan, KURŞUN, Engin ve OGAN, Christine (2014). "Türkiye ve Avrupadaki Çocukların İnternet Alışkanlıkları ve Güvenli İnternet Kullanımı", **Eğitim ve Bilim**, Cilt: 39, Sayı: 171, ss. 230-243.

Lanzarote Sözleşmesi (2007). <https://rm.coe.int/prems-107219-tur-2576-lanzarote-convention-leaflet-a5-web/168098bd18> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

Lanzarote Sözleşmesi (2007). <https://rm.coe.int/prems-107219-tur-2576-lanzarote-convention-leaflet-a5-web/168098bd18> (Erişim Tarihi: 17.08.2020).

LEONARD, Marcella Mary (2010). "I Did What I Was Directed To Do But He Didn't Touch Me": The İmpact Of Being A Victim Of İnternet Offending", **Journal Of Sexual Aggression**, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 249-256.

LORENZO-DUS, Nuria, KİNZEL, Aanina ve Dİ CRİSTOFARO, Matteo. (2020). "The Communicative Modus Operandi Of Online Child Sexual Groomers: Recurring Patterns İn Their Language Use", **Journal Of Pragmatics**, Cilt: 155, ss. 15-27.

MAMUR İŞIKÇI, Yasemin (2017). "Yeni Kamu İşletmeciliği Perspektifinden Çocuk Koruma Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması", **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 40-64.

MARTELLOZZO, Elena (2019). "Online Child Sexual Abuse. In Child Abuse And Neglect", **Academic Press**, ss. 63-77.

MARTİN, Jeniffer (2016). "Child Sexual Abuse İmages Online: Implications For Social Work Training And Practice", **The British Journal Of Social Work**, Cilt: 46, Sayı: 2, ss. 372-388.

MARTİN, Jeniffer. (2014). "It's Just An Image, Right?": Practitioners' Understanding Of Child Sexual Abuse Images Online And Effects On Victims", **Child & Youth Services**, Cilt: 35, Sayı: 2, ss. 96-115.

Milli Eğitim Bakanlığı (2020). <https://orgm.meb.gov.tr/www/ailelere-yonelik-siber-zorbalik-ve-guvenli-internet-kullanimi-kilavuzlari-yayinlandi/icerik/1251> (Erişim Tarihi: 16.08.2020).

Milli Eğitim Bakanlığı Bilgi ve Sistem Güvenliği Yönergesi (2018). http://bidb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_06/27173547_Bilgi_ve_Sistem_Guvenligi_Yonergesi_2018.pdf (Erişim Tarihi: 16.08.2020).

ORAL, Meltem ve TUNCAY, Tarık (2012). "Ruh Sağlığı Alanında Sosyal Hizmet Uzmanlarının Rol ve Sorumlulukları", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 23, Sayı: 2, ss. 93-114.

ÖZTÜRK, Aslıhan Burcu (2009). "Çocuğun Cinsel İstismarı ve Aileyle Çalışma", **Journal of Society & Social Work**, Cilt: 20, Sayı: 2, ss. 89-98.

POLAT ULUOCAK, Gonca ve İÇAĞASIOĞLU ÇOBAN, Arzu (2011). "Çocuk İstismarı Alanında Çalışan Sosyal Hizmet Uzmanları Açısından Profesyonel Karar Verme", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 22, Sayı: 2, ss. 161-174.

RAMİRO, Laurie S., MARTİNEZ, Andrea. B., TAN, Janelle. Rose D., MARIANO, Kachela, MİRANDA, Gaea. Marelle ve BAUTİSTA, Gregg (2019). "Online Child Sexual Exploitation And Abuse: A Community Diagnosis Using The Social Norms Theory", **Child Abuse & Neglect**, Cilt: 96, ss. 1-13.

Siber Suç Sözleşmesi (2001). file:///C:/Users/PC/Downloads/CoE-HUN-RPT-3657-TR-2843%20(1).pdf (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

SOYLU, Nusret, ŞENTÜRK PİLAN, Birsen., AYZ, Muhammed ve SÖNMEZ, Seda (2012). “Cinsel İstismar Mağduru Çocuk ve Ergenlerde Ruh Sağlığını Etkileyen Etkenlerin Araştırılması”, **Anatolian Journal Of Psychiatry/Anadolu Psikiyatri Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 4, ss. 292-298.

ŞEKER, Halil Kaya ve ŞEKER, Sevgi (2018). “Çocuklara Yönelik Cinsel Amaçlı Turizm”, **Sivas Interdisipliner Turizm Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 2, 35-49.

ŞEN, Sedat (2017). Çevrimiçi Ortamlarda Çocukların Cinsel İstismarı Sorunu ve Mücadeleci Kuruluşların Alması Gereken Tedbirler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Bilişim Enstitüsü, Ankara.

Şiddeti Önleme ve Rehabilitasyon Derneği (2016). <https://www.imdat.org/> (Erişim Tarihi: 11.08.2020).

TOPÇU, Seda (2018). “Çocuk ve Sanal Ortam”, **Kocatepe Tıp Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 1, ss. 27-33.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (Erişim Tarihi: 09.11.2020).

UĞURLU, Zeynep ve GÜLSEN, İpek Aksoy. (2014). “Çocuk Hakları ve Hukuki Bağlamda Çocuğun İhmal ve İstismardan Korunması”, **International Journal of Social and Educational Sciences Uluslararası Sosyal ve Eğitim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1-24.

UK Safer Internet Centre (2011). <https://www.childnet.com/resources/uk-safer-internet-centre> (Erişim Tarihi: 13.08.2020).

Uluslararası İnternet Yardım Hatları Birliği (INHOPE) (2019). <https://www.inhope.org/EN#hotlineReferral> (Erişim Tarihi: 06.04.2020).

United States Department of Health and Human Services. https://en.wikipedia.org/wiki/Online_child_abuse (Erişim Tarihi: 11.08.2020).

ÜÇOK DEMİR, Nagehan, IRMAK, Mustafa Yasin, MURAT, Duygu ve PERDAHLI FİŞ, Neşe (2016). "Cinsel İstismara Uğrayan Ergen Adli Olgularda Flört İlişkisinde Şiddet Varlığı", **Anatolian Journal Of Psychiatry/ Anadolu Psikiyatri Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 3, ss. 240-247.

VERVERİS, Vasilis, MARGUEL, Sophia ve FABİAN, Benjamin (2019). "Cross - Country Comparison of Internet Censorship: A Literature Review", **Policy & Internet**.

WHİTTLE, Helen., HAMİLTON GİACHRİTSİS, Catherine., BEECH, Anthony ve COLLİNGS, Guy. (2013). "A Review Of Online Grooming: Characteristics And Concerns", **Aggression And Violent Behavior**, Cilt: 18, Sayı: 1, ss. 62-70.

WOLF, R. Molly, LİNN, K. Braden ve PRUİTT, K. Doyle. (2018). "Grooming Child Victims Into Sexual Abuse: A Psychometric Analysis Of Survivors' Experiences", **Journal Of Sexual Aggression**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 215-224.

KAMU ÇALIŞANLARININ BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ SONUÇLARININ KULLANIM ALANLARI VE PERFORMANS UNSURLARI: SAĞLIK BAKANLIĞINDA BİR ARAŞTIRMA*

Usage Areas of Individual Performance Appraisal Results For Public Officers and Performance Components: A Survey in Ministry of Health

Dr. M. Serdar ERBAŞ**

Geliş Tarihi: 4 Kasım 2020 Yayına Kabul Tarihi: 28 Aralık 2020

Öz

Kalkınma planları, orta vadeli programlar ile yasal ve yönetsel düzenlemelerde belirtilen kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirme uygulamaları, Türk kamu yönetiminde yaygınlaşmaktadır. Bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarının, performansın geliştirilmesi ve doğru yönetsel kararlar alınmasına katkı sağlamak şeklinde iki ana işlevi vardır. Bu nedenle, performans değerlendirme sonuçlarının doğru alanlarda kullanılması ve performans unsurlarının uygulanması daha önemli hale gelmektedir. Çalışmada, performans değerlendirme sonuçlarının uygulama alanları ile performansın geliştirilmesine etkisi açısından performans unsurları açıklanmıştır. Bununla birlikte, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanlarına ilişkin kamu çalışanlarının algılarına dair Sağlık Bakanlığında yapılan bir anket araştırması sonuçları sunulmuştur. Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının doğru alanlarda nasıl

Abstract

Individual performance appraisal implementations for public officers which was referred in development plans, medium term programmes and some legal and administrative regulations are becoming widespread in Turkish public administration. Individual performance appraisal results' two main functions are; developing performance and making contributions to take proper administrative decisions. Therefore, it is becoming more crucial for performance appraisal results to be used in proper fields and performance components to be implemented. In this article, performance appraisal results' usage areas and performance components were explained. Besides that, a questionnaire survey results were presented about use of results depending on perceptions of public officers in Ministry of Health. It was aimed to explain how performance appraisal results can be used in proper fields and how to contribute for performance development of public officers. It was concluded that

* Bu çalışmada, M. Serdar ERBAŞ tarafından hazırlanan YÖK Tez Veri Tabanında 587348 no ile kayıtlı "Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirme Sistemi: Kamu Çalışanları ile Yapılan Bir Araştırma" konulu doktora tezinin yararlanılmıştır.

** Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saglik.gov.tr;

ORCID ID: 0000-0002-2865-0166

kullanılabileceğinin ve kamu çalışanlarının performans gelişimine nasıl katkı sağlanabileceğinin açıklanması amaçlanmıştır. Performans değerlendirme sonuçlarının doğru alanlarda özellikle de performansın ödüllendirilmesi şeklinde uygulanması ile bireysel performansı etkileyen unsurların etkin şekilde kullanılmasının, kamu çalışanlarının bireysel performanslarının artırılmasına ve geliştirilmesine katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bireysel Performans Değerlendirmesi, Performans Değerlendirme Sonucu, Değerlendirme Sonucu Kullanım Alanları, Performans Unsurları.

implementation of performance appraisal results in proper areas especially in form of rewarding performance and usage of performance components efficiently can contribute to development and increasing of public officers' performance.

Keywords: Individual Performance Appraisal, Performance Appraisal Result, Usage Areas of Appraisal Result, Performance Components.

GİRİŞ

Kamu kurumları açısından bağlayıcı olan 10. Kalkınma Planında (2014-2018), bireysel performans değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin bazı amaçlar ortaya konmuş olup 384. Maddesinde, kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacağı ve hizmet, personel, ücret ilişkisinin daha sağlıklı hale getirileceği belirtilmiştir (10. Kalkınma Planı: 53). 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planında ise “stratejik yönetim” başlığı altında 794. Maddede “Performans denetimleri aracılığıyla kaynak kullanımının verimliliğine, etkililiğine ve ekonomikliğine dair kamuoyuna güvenilir bilgi sunularak kamuda hesap verebilirlik güçlendirilecektir” hedefine yer verilmiştir (11. Kalkınma Planı: 180). 2018-2020 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda (OVP), vatandaşlara sunulan hizmetlerin hız ve kalitesinin ölçülerek performans değerlendirmesi yapılacağı ve sonuçların kamuoyuyla paylaşılacağı amacına yer verilmiş (2018-2020 Orta Vadeli Program: 62); 2019-2021 OVP’de ise, yargıda performans esaslı izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı, sağlık alanında kamu hastanelerinde, klinik kalite, vatandaş memnuniyeti, operasyonel etkinlik ve verimlilik alanlarında gösterilen performansın sistematik biçimde takip edileceği ve sağlık personelinin teşvik mekanizmasının parçası hâline getirileceği, vatandaş memnuniyeti sonuçlarının kurumların ve sağlık çalışanlarının performans değerlendirmelerine dâhil edileceği belirtilmiştir (2019-2021 Orta Vadeli Program: 24-26). Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Performans değerlendirmesi” başlıklı 374. Maddesinde, “*Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında; bakan; bakan yardımcısının, bakan yardımcıları, kurum başkanları, müstakil birim amirleri ve il müdürlerinin, başkan ve genel müdür; başkan yardımcısı, genel müdür yardımcısı, genel sekreter ve halk sağlığı müdürünün, diğer yöneticiler; hiyerarşik olarak kendilerine bağlı bir alt kademedeki personelin performanslarını, verilen görevlere ve belirlenen hedeflere göre değerlendirir.*” hükmüne yer verilerek kamu sağlık kuruluşlarında bireysel performans değerlendirmesi yasa hükmünde yönetsel düzenlemeye konu olmuştur (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 372 ve 374. Madde). Sağlık Bakanlığında bu kapsamda öncelikle 18/05/2018 tarihli ve 3262 sayılı Bakanlık Makamı onayı ile “Sözleşmeli Yö-

netici Performans Değerlendirme Yönergesi” yürürlüğe konmuştur. Kalkınma planı ve orta vadeli programlarda bireysel performans değerlendirme sistemi ne yer verilmiş olması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte değerlendirildiğinde, kamu çalışanları için bireysel performans değerlendirme sisteminin Türk kamu yönetiminde daha geniş uygulama alanı bulacağına işaret etmektedir. Bu noktada, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının hangi alanlarda nasıl kullanılabilmesi ile performans ve başarıyı etkileyen unsurların ortaya konması sorunu ortaya çıkmaktadır.

Performans değerlendirmesinin, performansının geliştirilmesi ve doğru kararların alınmasına katkı şeklinde iki ana işlevi vardır. Performans değerlendirmesinin en önemli unsurları; performans artışının sağlanması, önemli bazı yönetsel kararların alınmasına esas olması ile kurum ve kamu çalışanlarına etkileridir. Performans ölçüm ve değerlendirme sistemleri; planlama, sorun çözme, karar verme, geliştirme, yönlendirme ve yönetme konularında idarelere bilgi sağlayarak katkıda bulunmaktadır. Yönetimler kurumla ilgili kararları alırken ve diğer görevlerini yerine getirirken performans ölçüm ve değerlendirmelerini de dikkate almaktadır. Yanlış bilgi ve ölçümler, yönetimi yanlış yönlendirebilir. Doğru sonuçlar ise problemleri alanları gösterir ve iyileştirme çalışmalarına ve kaynakların kullanımında da yönetimlere katkı sağlar (Halis ve Tekinkuş, 2003: 197-198).

Bu araştırmada, kamu çalışanlarının başarı ve performansları ile bireysel performans değerlendirmesinin ön plana çıkmaya başladığı günümüzde, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanları ile performans ve başarıyı etkileyen unsurların açıklanması amaçlanmıştır. Bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarının uygulama alanları; görevde yükselme ve kariyer, görev ya da görev yeri değişikliği, yetki ve sorumluluğun artırılması ya da azaltılması, yurtdışı görevlendirmeler, maaş ve ücret artışı, parasal olmayan ödüller, stratejik planlama, eğitim ihtiyaç analizi, insan kaynakları uygulamalarının geçerliliğinin test edilmesi, disiplin ve yasal savunma, nitelikli işgücü kaybının önlenmesi, kayırmacılığın önlenmesi, emeklilik ve emekli maaşının belirlenmesi başlıkları altında değerlendirilmiş ve Sağlık Bakanlığında yapılan bir araştırmanın sonuçları ortaya konmuştur.

Performansı etkileyen unsurlar ise ekip ve kurumsal performans, eğitim, maaş/ücret, iş yükü analizi ve kurumsal adalet, bilgi teknolojileri kullanımı, teşkilat yapısı ve kurum kültürü, performans değerlendirmesinin motivasyona, stres düzeyine, iç kontrol sistemi, kalite çalışmaları, yönetim, sorumluluk alma ve inisiyatif kullanma, çalışma saatleri ve e-performans başlıkları altında değerlendirilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bireysel performans yönetimi ve performans değerlendirmesi kavramları araştırmanın temel kavramları olarak öne çıkmaktadır.

1.1. Bireysel Performans Yönetimi

Bireysel performans yönetimi, insan kaynakları yönetim sisteminin önemli bir aracıdır. Kurum çalışanlarının tümünü kapsar. Özetle çalışanların çalışma ve başarılarının yönetilip kontrol edilmesi olarak tanımlanabilir (Göze, 2008: 35). Çalışanı merkeze alan, diğer bir deyişle kurum çalışanlarının performansını geliştirmeyi amaçlayarak performans değerlendirmesi yapılmasını da içeren yönetim aracıdır. Bireysel performans yönetiminin nihai amacı, çalışanların performansını geliştirerek kurumun gelişimine katkı sağlamaktır.

Kurumun stratejik planında yeralan amaç ve hedeflerle uyum halinde her bir çalışan için ayrı ayrı belirlenen ya da öngörülen anlaşılır, ölçülebilir, çıktı ve sonuç cinsinden ifade edilebilen performans hedeflerine ulaşma düzeyinin yönetimi, kurumun amaçlarına ulaşması için etkin bir yönetim aracı olarak kullanılabilir.

1.2. Performans Değerlendirme

Bir kurumda çalışanların belirlenen amaç ve hedeflere ne kadar etkili ve verimli bir şekilde ulaştıklarının ya da kendilerine verilen görevleri yerine getirmede başarı derecelerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Performans düzeyinin belirlenebilmesi için yürütülen faaliyetlerin değerlendirilmesi gerekir. Performans değerlendirme, bireysel performans değerlendirme ve

kurumsal performans değerlendirme olarak ikiye ayrılabilir. Literatürde daha sık karşılaşılan bireysel performans değerlendirmedir (Turhan, 2009: 76). Kurumsal performans yönetim sistemi, kurum ve birimlerinin amaç ve hedeflere ne ulaştığına odaklanmakta iken bireysel performans yönetimi sistemi ise kurum çalışanlarının kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmada, üzerlerine düşen görevleri yerine getirmede ne kadar başarılı olduklarına odaklanmaktadır (Uyargil, 2017: 12).

Performans değerlendirmesi, bireyin görevindeki başarısını, işteki tutum ve davranışlarını, ahlak durumunu ve özelliklerini bütünleyen ve çalışanın kurumun başarısına yönelik katkılarını değerlendiren planlı bir araç olarak da tanımlanabilmektedir (Barutçugil, 2015: 179). Performans değerlendirme, bir çalışanın işini ne kadar iyi yaptığıyla ilgili kurumsal bilgi toplama sürecidir (Uysal, 2014:7). Luecke'ye göre *performans değerlendirme, bir çalışanın kendisine verilen hedeflere ve görevlere ne derece ulaştığını anlamak için uygulanan bir yöntemdir Performans değerlendirme, genellikle yıllık olarak ve gerektiğinde ara takiplerle yapılır (2015:101-102).*

2. PERFORMANS DEĞERLENDİRME SONUÇLARININ KULLANIMI

Çalışma performansı hakkında edinilen bilgiler, kurumsal bağlılık ve motivasyonun artırılması, stratejik planlama, ücret artışının nasıl yapılacağı, eğitim ve geliştirme, personel seçme ve istihdam, terfi gibi yönetsel kararlarda dikkate alınmaktadır (Bakan ve Kelleroğlu, 2003:106-107). İnsan kaynakları yönetiminde performans ölçümü ve değerlendirilmesi tek başına yeterli değildir. Bu sonuçların çalışanlarla paylaşılması, çalışanların kariyer yönetiminde, ücret ve motive edici diğer maddi ve sosyal özendiricilerin belirlenmesinde, yükselme, iş değişikliği, iş genişletme ve zenginleştirme, işten çıkarma, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi gibi alanlarda kullanımı önemlidir (Eryılmaz, 2015: 322-323). Performans değerlendirme sistemi, diğer kullanım alanlarının yanı sıra; görev tanımlarının yeniden yapılandırılması, personeli uyarma, disiplin işlemleri ve işgücü ihtiyacının belirlenmesi alanlarında da kullanılabilir (Kakan, 2010: 66).

Performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanlarını açık ve gizli kullanım alanları olarak ikiye ayıranlar da vardır. İnsan kaynakları planlaması, eğitim ihtiyacını planlamak, terfi ve yer değişikliklerini tarafsız ölçütlere göre yapmak, ücret artışlarına destek olmak, kurumsal iletişimi güçlendirmek, açık kullanım alanları arasında yer alırken; yönetici ile çalışanlar arasındaki ilişkiyi yönlendirmek, yönetim tarzını belirlemek, çalışanları disipline etmek ve gerektiğinde müeyyide uygulamak, yöneticilerin başarılı olarak değerlendirdiği çalışanlarının durumlarını korumak ise gizli kullanım alanları arasında olarak sayılmaktadır (Akyol, 2011:111). Performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanları aşağıda maddeler halinde açıklanmakta ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulama özeti gösterilmektedir.

2.1. Görevde Yükselme ve Kariyer

Kariyer, kişinin çalışma hayatı boyunca takip ettiği bir dizi iş, işlem ve faaliyetler dizisi olarak tanımlanabilir. Bu anlamda kariyer, çalışanların çalışma hayatı boyunca yürüttükleri işleri, her alandaki gelişme ve ilerlemeleri içeren bir kavramdır. Kariyer yönetimi ise, kariyer planlama ve kariyer geliştirme fonksiyonlarını kapsayan, hem kurumun hem de çalışanların ihtiyaçları ile taleplerini karşılayacak şekilde kariyer planlanmasını ve yönetilmesini içeren kurumsal süreçlerin tasarımı ve hayata geçirilmesidir. Kurumlar, çalışanlarının kariyer gelişimlerini destekleyerek ve performans verilerini kullanmak suretiyle performansını artırdıkları gibi hem yönetici hem de çalışanlarının kurumsal bağlılıklarını da güçlendirebilirler (Çetin, 2006: 131).

İnsan kaynakları planlaması sürecinde, tüm kurum çalışanlarının özellikle anahtar konumda olan yöneticilerin yükselme kapasitelerini ortaya koyan veriler olmalıdır. İyi tasarlanmış bir performans değerlendirme sistemi, kurum insan kaynaklarının güçlü ve zayıf yönlerini belirleyerek çalışanların yükselmesi gibi kararların bilimsel ölçütlere göre yapılmasına yardım eder (Bingöl, 2014: 373- 376). Çalışanlar, yapıcı ve özverili çalışmalarının sonucu olarak geribildirim almak isterler ve kurum içinde kariyerlerinin ne şekilde ilerlediğini görme fırsatı bulurlar. Özellikle başarılı çalışanlar, doğal olarak çalışmasının karşılığını görmeyi arzu ederler (Uysal, 2014: 19). Bütün bunlarla beraber, çalışanların yaşadığı stresin bir bölümü; iş garantisi, terfi, görev değişimi ve gelişim ile ilgi-

lidir. Çalışanlar kurumda daha üst görevlere ilerlemek ister ve bu yönde çaba harcarlar. Bu gayretlerinin karşılık görüp görmemesi veya düşük performans nedeniyle daha alt düzey bir göreve geçmek, çalışanlar üzerinde psikolojik bir baskı oluşturabilir (Gümüştekin ve Öztemiz, 2005: 274-275).

2.2. Yetki ile Sorumluluğun Artırılması ve Azaltılması

Performans değerlendirme sistemi verileri, çalışanın güçlü ve zayıf yönleri ile çalışanın kapasitesini belirlemede önem taşımaktadır. Yöneticiler bu bilgileri çalışanlara rehberlik etmede, onların yetki ve sorumluluklarının artırılması ya da azaltılmasına karar vermede kullanabilirler.

Bazı çalışanlar görevlerini kapasitesinin çok altında görerek üst yönetimden görevlerinin/işlerinin genişletilmesini, zenginleştirilmesini isteyebilirler. Bazen çalışanlar, işleri ile ilgili olarak sorumluluk üstlenme duygusunu tecrübe etmek isteyebilirler. Zira başarı beraberinde, işle ilgili psikolojik bir tatmini de getirir. Rutin işlerin dışında, çalışana bir proje ya da faaliyet yürütme görevi verilmesi, bu çalışanın işine ve kurumuna olan bağlılığını artıracaktır (Çetin, 2006: 137).

2.3. Görev ya da Görev Yeri Değişikliği

Performans değerlendirme sonuçlarına göre iş/görev değişikliği (rotasyon), iş genişletme, iş zenginleştirme gibi uygulamalarla çalışan performansının azalmasının önüne geçilebilmektedir (Akyol, 2011: 112). İş/görev değişikliği yöntemi dikey ve yatay olarak ikiye ayrılabilir. Yatay görev değişikliği aynı kademede farklı görevlerde bulunmayı ifade ederken dikey rotasyon ise bir üst kademeye görev değişikliği olarak tanımlanabilir. Bu şekilde, çalışan kurumun tüm farklı birimlerinde işlerin nasıl yürüdüğünü öğrenir, kurumu bir bütün olarak algılayarak diğer görevlere hazır hale gelir (Camgöz, 2004: 94). “Kariyer gelişimi” ile çalışanlara sadece dikey (terfi) değil, farklı gelişim ve yatay ilerleme ve gelişme imkanları da sunulmaktadır. İnsan kaynakları yöneticileri, diğer bölüm yöneticileriyle yapılan toplantılarda ihtiyaç duyulan pozisyonları belirleyerek görev değişikliği ile görev yeri değiştirilecek çalışanları belirlerler (Çetin, 2006: 136).

Performans yetersizliği olan çalışanların eğitim programları ile gelişimleri izlenmelidir. Herhangi bir gelişim gösteremeyen çalışanların durumu bu aşamada değerlendirilmelidir. Her halükarda, kurumda performansın bir dönemlik değerlendirme sonuçlarına göre düşük ya da yetersiz olması nedeniyle iş sözleşmesinin feshi kararı verilmemelidir (Akyol, 2011: 111-112). Eğer bir çalışanın performansının düşüklüğü gündeme gelmişse, yöneticiler öncelikle performansı geliştirmek için yeterli çaba gösterilip gösterilmediğini gözden geçirmelidirler. Bu kapsamda çalışan ile yapılan görüşmede, çalışanın kişiliği üzerinde değil, onun kabul edilemez olarak değerlendirilen performansı üzerinde yoğunlaşılmalıdır (Çetin, 2006: 139).

Tabi bu noktada 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa (DMK) tabi kamu görevlileri ile İş Kanununa tabi olarak çalışanlar arasında farklılık vardır. 657 sayılı DMK, performansı Devlet memurluğundan çıkarılma nedenlerinden biri olarak düzenlememiştir. Bu noktada performans değerlendirme sonuçlarının uygulanması aşamasında, çalışanın statüsüne dikkat edilmesi yerinde olacaktır.

2.4. Maaş ve Ücret Artışı

Ücret, geniş tanımı ile çalışma karşılığında çalışana sağlanan maddi (parasal ya da aynı) ve maddi olmayan (psikolojik) tüm faydalı karşılıklardır. Maddi ücret ve ödüller yanında çalışanlara yapılan takdir, iltifat ve övgüler, çalışanların tatmin ve motivasyonunu artıran her unsur ücret kapsamında değerlendirilebilir. Dar tanıma göre ise ücret, çalışma karşılığında çalışanların aldığı para ve para cinsinden ifade edilebilen maddi (parasal ve aynı) karşılıklardır. Ücreti maddi karşılık olarak tanımlayan dar tanım daha yaygın şekilde kullanılmaktadır (Demir, 2013: 32). Ücretin faydası, sadece maddi refah ya da ekonomik getiri değildir. Çalışan, ücrete, paradan başka anlamlar da yüklemektedir. Bu anlamda ücret çalışanın kurum için önemini ve kurumda adil bir performans değerlendirme sisteminin olup olmadığı gösteren bir «mesaj» niteliği taşımaktadır (Yılmaz ve Ekici, 2006: 44-45).

Ücretlendirme yaklaşımlarının sınıflandırılmasında, işe ve çalışana dayalı yaklaşım ayrımı son yıllarda yetkinliklere dayalı insan kaynakları yönetiminin yaygınlaşmasıyla daha çok gündeme gelmektedir. Kişilerin bilgi, beceri ya da

yetkinliklerine göre ücretlendirilmeleri, yüksek performanslı çalışma sistemlerinde daha yaygındır (Uyargil, 2008:173). Ücret ile sıkça eşanlamlı olarak kullanılan maaş kavramı, düzenli aralıklarla ödenen parayı ifade eder. Aslında maaş da bir ücrettir. Maaş ödemeleri ise başarılı çalışmaya ya da performansa göre değil zamana yani çalışma süresine göre yapılmaktadır. Maaş genelde yönetsel ve profesyonel işlerde görev yapanlara, ücret ise işçilik işlerinde çalışanlara yapılan ödemeler için kullanılmaktadır (Acar, 2007: 27).

Performans değerlendirme sonuçları, maaş/ücret tutarının belirlenmesinde akılcı kararlar için önemli bir kaynaktır. Performans değerlendirmesinden edinilen verilerden, ücret artışının belirlenmesi ve diğer parasal ödüllerin dağıtımında yararlanılmaktadır (Bingöl, 2014: 377). Performans değerlendirmesi sonuçlarına göre, gerçekleşen performansa göre ücret artışı ile gelecekteki performansın artırılması da hedeflenmektedir (Akyol, 2011: 111).

Performansa dayalı ücret sistemleri (Uyargil, 2017: 134-135);

- Özendirici ücret sistemleri,
- Liyakate dayalı ücret sistemleri olarak iki başlıkta ele alınmaktadır.

Özendirici ücret sistemlerinde performans düzeyi ile ücret arasındaki ilişki doğrudan standartlar ya da satış hacmi gibi göstergelere göre belirlenmektedir. Liyakate dayalı ücret sistemlerinde ise dolaylı performans kriterlerine başvurulur. Özendirici ücret sistemlerinin liyakate dayalı sistemlerden en önemli farkı, çalışanın eline geçen toplam ödemenin büyük bölümünün performansa bağlı olması ve performansa göre dönemler itibarıyla dalgalanabilmesidir. Liyakate dayalı ücret sistemlerinde ise çalışanın eline geçen ödemenin sadece bir bölümü performans düzeyinden etkilenir.

Bir başka yaklaşıma göre ise, performans değerlendirilmesi sonucunun maaş ve ücretlere yansıtılmasında ise dört farklı yöntem kullanılabilir (Tozlu, 2014: 31):

- Yetkinlik Esaslı Ödeme: Ücret yapısının becerilere/yetenliklere dayalı olması sağlanarak çalışanların temel ücretleri beceri ya da yetkinliklerine göre belirlenebilir.

• **Başarı Ödemesi:** Kurumlarda dönemsel olarak yapılan performans değerlendirme sonuçlarına göre, çalışanların temel ücretlerinde performansa dayalı artışlar/zamlar yapılabilir.

• **Değişken Performans Ödemesi:** Ölçülebilir başarı göstergelerinin var olması durumunda, çalışanlara performansla doğrudan bağlantılı olarak değişken performans ücreti ödenebilir.

• **Ek Yararlar:** Hem yetkinlik esaslı ödeme gibi daha genel ve dolaylı hem de başarı ödemesi gibi ölçülebilir iş sonuçlarını dikkate alan daha düzensiz ve performans düzeyiyle bağlantısı nispeten daha düşük olabilen ek yararlar verilebilir.

Söz konusu yöntemlerin her biri ayrı ayrı olarak kullanılabilceği gibi birden fazla yöntem bir arada da kullanılabilir. Performansa dayalı ücretlendirmenin, eşit işe eşit ücret uygulamasıyla da yakın, ancak pek çok kez gözden kaçan bir bağlantısı bulunmaktadır. Eşit işe eşit ücret ilkesi gereği; çalışanlar bilgi, nitelik, beceri, öğrenim durumu gibi durumlara göre sınıflandırılmakta ve bu sınıflandırmaya göre ücretlendirilmektedir. Burada önemli olan herkese eşitlik değil, eşit iş yapana hatta aynı işi aynı şekilde yapana eşitliktir. Ancak sınıflandırma üzerinden oluşturulan eşitlik, aynı şartlarda, aynı önemde iş yapılması anlamına gelmemektedir. Ücret politikaları belirlenirken bu hususlar dikkate alınmalıdır.

Performansa dayalı ücret sisteminin gerektiği şekilde çalışabilmesi için bilgi, iş becerisi, iş kalitesi ve davranışsal özellikleri ile performansın doğru şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans yönetim sistemi olmayan bir kurumda, başarılı ve çalışkan bir çalışanın kendinden daha az ve ilgisiz çalışan kişiyle aynı ücreti alması halinde motivasyon düşüklüğü yaşaması muhtemeldir (Paksoy vd, 2013:321-322). Performans ile ücret ilişkisi kurulduktan sonra, daha önce 100 birim hizmet üretmekteyken daha çok çalışarak 130 birim hizmet üretmeye başlayan bir çalışana, bu performansı nedeniyle temel ücretine 20 TL eklenerek 120 TL toplam ücret verilmesi halinde ücret maliyeti yükseliyor gibi görünse de aslında düşmekte ve ücret maliyeti $120/130=0,92$ 'ye inmektedir. Hizmet üretimin artırılması gibi, hizmet kalitesinin artırılması, müşteri memnuniyeti sağlanması, gerekli beceri ve yetkinliklerin kazanılması ve önceden belirlenen farklı hedeflere ulaşılması gibi performans kriterleri için de aynı

durum geçerlidir. Buna göre ücret maliyetinden daha yüksek bir işgücü verimliliğinin sağlanması ücret maliyetlerini düşürecek, çalışanların performans artışı ile oluşan katkının, çalışanların performansı karşılığı yapılacak ücret artışı ya da verilecek değişken ücretin maliyetinden çok olması durumunda kurumlar ekonomik etkinliklerini artıracaklardır (Demir, 2013: 68).

2.5. Yurtdışı Görevlendirmeler

Bazı kurumlarda, performans değerlendirme sonuçlarına göre başarılı olanların ödüllendirilmesi amaçlı olarak performansı yüksek çalışanlara yurtdışı eğitim imkanları sağlanmakta, çeşitli MBA (Master of Business Administration-İşletme Yönetimi) programlarına katılımları desteklenmektedir (Çetin, 2006: 130-131). Sürekli, uzun süreli ya da kısa süreli yurtdışı görevlendirmelerde de özellikle yabancı dil kullanma yeteneği ve analiz yeteneği gelişmiş aynı zamanda ülke/firma sınırlarını koruma hassasiyeti olan çalışanların tercih edilmesi önem taşımaktadır.

2.6. Parasal Olmayan Ödüller

Çalışanlar, bir işi/görevi tamamlamaları, kurum için önemli yeni öneri ve çözümler getirmeleri, yeni beceriler edinmeleri, yeni sertifikalar elde etmeleri, belirlenmiş bireysel hedeflerine ulaşmaları karşılığında bir ikramiye ile ödüllendirilebilirler. İkramiye, ücretin değişmez bir parçası olmayıp bir defa yapılan bir ödemedir. Ancak bazen bu ödül ücret artışı şeklinde de olabilmektedir. Amaç, çalışanların kişisel tatminini artırmak, ilave bilgi, beceri, yetkinlikler kazanmalarını özendirme. Örneğin kamu çalışanları yabancı dil sınavından belli bir puan almaları halinde derecesine göre yabancı dil tazminatı almaktadırlar. Çalışanlar maddi ödüller alabildikleri gibi bunun dışında maddi olmayan iş güvenesi, daha geniş hareket özgürlüğü, taltif edilme, övülme, güvenilme ve değerli olma tatmini gibi ödüller de alabilirler. İkramiye ise ödüllendirilmeye değer bir iş başarıldığında başarı elde edildikten sonra belirlenir ve verilir. Bununla beraber gelecekteki benzer gayret ya da başarının ödüllendirileceği garantisi yoktur. İkramiyenin önemli bir özelliği de verilmesi şartlarının önceden belirlenmemiş olmasıdır. Olağanüstü başarı gösteren veya kuruma çok önemli bir katkı yapan çalışana ikramiye verilmesi zorunluluğu yoktur. Ancak çalışan en azından tak-

dir edilmeyi bekleyecektir. Bu durumda çalışan maddi bir ödül ile ödüllendirilmese de terfi ettirme, çalışma özgürlüğü vermek, bir gülümseme ve bunun gibi yöntemlerle takdir edilebilir (Bingöl, 2014: 467-468).

Yazında çok az ele alınmış olsa da parasal ve biçimsel olmayan ödüller, gerçek çalışma hayatında ve çalışan motivasyonunun artırılmasına çok etkilidir. Motivasyonla ilgili araştırmalarda çok sayıda muhtemel özendiriciden çalışanlar tarafından en fazla motive edici olarak seçilen ilk beşinden dört tanesinin hiçbir maliyet olmadan sağlanabilecek özendiriciler olması dikkate şayandır. Kolaylıkla ve çoğu kez neredeyse hiçbir maliyet getirmeksizin uygulanabilecek bu ödüller (Barutçugil, 2015: 248-251):

- Yöneticinin iyi bir iş yapan çalışanını bizzat tebrik etmesi,
- Yöneticinin başarı gösterenlere kişisel notlar yazması,
- Yöneticinin iyi performans gösteren çalışanlara bir toplantı sırasında diğer çalışanların yanında takdir ve teşekkürlerini ifade etmesi,
- Yöneticinin moral artırma ve kutlama amaçlı toplantılar düzenlemesi ve başarılı çalışanları onurlandırması olarak sayılabilir.

Bu tür ödüllerin etkinliği ile olumlu pekiştirmenin temel ilkeleri arasında bir ilişki kurulabilir. Zira olumlu pekiştirme koşulları altında yeni ortaya çıkan bir duruma verilen karşılık, bu durumun ortaya çıkış sıklığını artıran bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Motivasyona ilişkin “Beklenti Teorisinde” ortaya konduğu gibi çalışan, çaba ile performans arasında olumlu bir ilişki olduğuna algılasa çalışma ortamındaki istenen davranışlarını artırmaktadır. Başarı ve yüksek performans ile ödüller arasında da olumlu ilişki varsa ve bu ödüller çalışan için önemliyse, başarı ve yüksek performans davranışları artacaktır. Biçimsel olmayan ödüllerin maliyeti düşüktür hatta bazen maliyeti yoktur.

Performansı yüksek çalışanların takdir ile ödüllendirilmesi yöntemleri (Aktan, 2003: 258):

- Çalışmaların orta ve üst düzey yöneticilere sunulabilmesi imkanı tanınması,

- ✦ Başarıların ilan panolarında duyurulması,
- ✦ Belli süre çalışanlara sertifika veya plaket verilmesi,
- ✦ Kurs, eğitim, seminerlerini başarı ile tamamlayanlara sertifika verilmesi,
- ✦ Özel başarı için sertifika ya da plaket verilmesi,
- ✦ “Aydın en başarılı personeli” gibi duyuruların yapılması,
- ✦ Teşekkür mektupları gönderilmesi şeklinde de sayılabilmektedir.

2.7. Stratejik Planlama

Performans değerlendirme sonuçlarının stratejik planda ortaya konan hedeflere ne derecede ulaşılabildiğini kurumun genel olarak ya da çalışanların bireysel olarak hedeflerine ulaşmada ne kadar başarılı olduklarını gösterdiğinden aslında stratejik planın izlenmesi noktasında bir işlev icra etmektedir. Yine stratejik planın yeni hazırlanması ya da yenilenmesi sürecinde bireysel performans değerlendirme sonuçlarından faydalanılması yeni hazırlanan stratejik planın uygulanabilirliği ve başarı açısından çok ciddi katkıda bulunacaktır.

2.8. Eğitim İhtiyaç Analizi

Kurumların çalışanların hizmet içi eğitimine odaklanmasının nedenleri (Çetin, 2006: 125-126):

- ✦ Rekabet baskısı,
- ✦ Yeni teknolojiler,
- ✦ Kalite gelişimi,
- ✦ Yönetim ve yöneticilik anlayış ve uygulamalarındaki gelişmeler,
- ✦ Nitelikli işgücünün yetersiz olması olarak sayılabilir.

Etkin ve verimli bir eğitimin öncelikle çok iyi planlanması gerekir. Maliyet etkin ve verimli bir eğitim amaçlanıyorsa, eğitim ihtiyacı doğru belirlenmelidir.

Eğitilmesi gereken çalışanlara, doğru zamanda, doğru konularda ve doğru yöntemlerle eğitim verilmelidir. Öyleyse eğitim için ilk adım eğitim ihtiyaçlarını belirlemektir. Eğitim ihtiyacı, performans açığı olarak da adlandırılabilir. Kurum ve çalışanların fiili performansı ile hedeflenen performansı arasındaki fark eğitim açığından kaynaklanmaktadır. Eğitim açığı, bir görevin gerektirdiği bilgi ve yetenek ile işi yapan kişinin sahip olduğu bilgi ve yetenek arasında çalışanlar aleyhine var olan farktır. Eğitim ihtiyacı, mevcut fiili performansla olması gereken performans ve gelecekte olması beklenen performans arasındaki olumsuz yöndeki farktır. Eğitim ihtiyacı sadece bugünü değil gelecekteki ihtiyaçları da kapsamalıdır. Kurumun gelecekte faaliyette bulunacağı alanlarda ihtiyaç duyacağı bilgi, beceri ve yetenek düzeyiyle, mevcut bilgi, beceri ve yetenek düzeyi arasında olumsuz bir fark varsa, bu durum da eğitim ihtiyacını göstermektedir. Performans değerlendirmelerinden elde edilen sonuçlar, eğitim ihtiyaç analizinin en önemli veri kaynaklarından biridir.

Performans değerlendirmesi sonucunda elde edilen veri, çalışanların mevcut bilgi, beceri ve yetenek düzeylerini gösterir. Bu noktada, performans değerlendirmesi hem çalışanların hem kurumun eğitim ve geliştirme faaliyetlerine katkıda bulunur. Çünkü çalışanların, hangi konuda ne kadar eğitime ihtiyacı olduğunun belirlenmesi için personelin değerlendirilmesi gerekmektedir. Performansı olumsuz yönde etkileyen eksiklikleri ortaya konularak bu eksiklikleri giderecek şekilde eğitim programları belirlenir (Bingöl, 2014: 373-376).

2.9. İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Geçerliliğinin Test Edilmesi

İnsan kaynakları açısından hem kamu hem özel kurumlarda, görev tanımı ve iş gerek ve niteliklerine uygunluk önem taşımaktadır. Örneğin araştırma-geliştirme, bilim, teknoloji alanlarında çalışan personelde yenilikçilik aranması gereken bir özelliktir. Yenilikçi bir birey, meraklı, araştırmacı yapısıyla gözden geçiren, yenileştirmeye ve iyileştirmeye çalışan insan tipidir. Bu kişiler hedef odaklı, hata yapmaktan çekinmeyen, hatadan ders çıkarmayı bilen, bakış açısı geniş, fırsatları fark edebilen, sorumluluk sahibi, özgüvenli, öz disiplinli, iletişim becerileri gelişmiş, sosyal ortamda kolay hareket edebilen kişilerdir. Farklı kurum ya da birimlerde işin gereklerine göre farklı yetkinlikler aranması da

doğaldır ve gereklidir. Yenilikçi bir kurumda/projede, beş değişik rol önemlidir (Savcı, 2011:143-151):

- ✦ Yeni fikirler üretmek,
- ✦ Proje yönetmek,
- ✦ Bilgi teknolojileri, üretim ya da pazarlama ile ilgili dünyadaki trendi takip etmek,
- ✦ Girişim yapmak,
- ✦ Sponsorluk ya da koçluk ile deneyimli personelin deneyimsiz olanlara destek olmaları ve rehberlik sağlamaları.

Kurumu yaşatacak ve geleceğe taşıyacak işlerin sürdürülebilmesi için farklı kişisel özellikler, bilgi ve yetkinliklere sahip insan kaynaklarının bir araya getirilmesi ve kurumsallaştırılması gerekmektedir. Yine üniversite-sanayi işbirliğinde çalışan kamu görevlilerinin çalışmaları ülke kalkınmasını doğrudan ilgilendirmektedir. Zira bilim adamlarının sanayi kuruluşlarına bilimsel bilgi aktarımı ile kurum ve kuruluşlarının pratik bilgi ve tecrübelerinin bir araya gelmesi önemlidir. Sanayi sektöründe çalışan bilim adamlarının, çalışmalarını bilimsel dergilerde yayımlamayı, akademik toplantılara katılmayı istemeleri normaldir. Ancak bu katılımın bir sınırı olmalıdır. Zira sanayi kuruluşlarına katkı sağlayan bilim insanlarının gelişimi ve ilerlemesi, görev yaptığı kamu ya da özel kurumun amaçlarına ulaşmasına ne ölçüde katkıda bulunduğuna bağlı olacaktır. Tabi bütün bu noktalar kurumda işe alım sürecini gündeme getirmektedir. Bu süreçte de işe alınacakların belirlenmesinde bazı yöntemler uygulanmaktadır. Örneğin Hogan kişilik ölçümüne göre işe alım sürecinde (Baltaş, 2009:148-154);

Teknik bilgi ve zihinsel yeterliliği ölçmek için; özgeçmiş, eğitim, deneyim, problem çözme yetkinliği,

Kişilik ölçümü için; inisiyatif ve sorumluluk alabilme yeteneği, çalışkanlık, dürüstlük, davranış analizi,

Baskı altında davranışların ölçümü için; baskı altında davranış tarzı, art niyet, strese dayanıklılık, meslek hayatını riske atabilecek özellikler,

Değerler ve yönelim ölçümü için; değerleri, iç yüzü, ekip çalışması, kurum kültürüne yakınlık ve bağlılık değerlendirmesi önem taşımaktadır. İşe alım sürecinde adaylara, sözlü görüşme, psikometrik testler ve simülasyonların birlikte uygulanmasının olumlu sonuçlar sağladığı ortaya konmuştur.

Performans değerlendirmesi sonucu elde edilen verilerin analizi, kurumların insan kaynakları uygulamalarının beklenen sonucu verip vermediğinin anlaşılmasına yardım eder. Örneğin bu veriler, kurumun kullandığı seçim yöntemlerinin, seçim stratejilerinin geçerliliğini ortaya koyar. İşe alım sürecinde kullanılan teknikler ile hangi adayların yüksek performansa sahip olabilecekleri veya işte başarılı olacakları tahmin edilerek başarılı olabileceği düşünülenler işe alınır. Performans değerlendirmesi sonucunda, işe alım tekniklerinin ortaya çıkardığı sonuçların geçersizliği ortaya çıkarsa bu defa personel alım ve seçimindeki yöntemler tekrar gözden geçirilmelidir. Yine performans değerlendirme ve ölçme konusunda edinilen tecrübe, çalışan adaylarının işe alım sürecinde performansını tahmin etmede yardımcı olabilir. Edinilen tecrübeler, çalışan adaylarla yapılan görüşmede, adayların tepkilerini ölçmekte de kullanılabilir (Bingöl, 2014:374-376). Bu şekilde, bireysel performans yönetim sistemi, nitelikli çalışanları işe almada ve çalıştırmada bir araç olarak kullanılabilir (Yılmaz, 2004: 272).

2.10. Disiplin ve Yasal Savunma

Bireysel disiplin, kişiyi düzelteren, onu şekillendiren geliştiren bir eğilimdir. Disiplinin amacı, kurumda işleyen kuralları, işlemleri ve standartları çalışanlara ve gruplara benimsetmek, çalışanların kurallara ve standartlara uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Çalışanların kurallara aykırı davranışları, ciddiyetle ele alınmalıdır. Disiplin sistemleri, cezaya dayanan ve cezaya dayanmayan disiplin sistemleri olarak ikiye ayrılırlar (Budak, 2016: 247-248). İşe alma, terfi ve özellikle görev değişikliği kararlarına ilişkin itirazlar ve açılacak davalarda, kurumun kendini savunabilmesi için performans değerlendirme sonuçları önemli bir kanıt işlevi görebilmektedir (Bingöl, 2014:375).

2.11. Nitelikli İşgücü Kaybının Önlenmesi

Beyin göçü, iyi eğitimli, nitelikli, seçkin, alanında uzman ve yetenekli iş gücünün yetiştiği ülkeden daha gelişmiş bir ülkeye ya da başka bir kuruma en verimli olduğu dönemde çalışmak veya araştırma yapmak için göç etmesi/ görev yerini değiştirmesi olarak tanımlanabilmektedir. Zaten kıt olan kaynakları ile yetiştirdiği nitelikli işgücünü kaybeden ülkelerin beyin göçü nedeni ile kalkınmaları yavaşlamaktadır. Diğer taraftan, gelişmiş ülkeler, nitelikli işgücüne daha yüksek ücret ve daha iyi imkanlar sağlayarak cezbetmekte ve kalkınmaları daha da hızlanmaktadır. Bu nedenle, beyin göçü ülkeler arasındaki gelişmişlik farkının daha da artmasına neden olmaktadır. Ülkemizde ise dışa beyin göçü 1960'lı yıllarda başlamış, önce doktorlar, mühendisler ve sonra bilim adamları arasında yayılmıştır. Beyin göçü, iç ve dış beyin göçü olarak ikiye ayrılabilir. Ülke içindeki beyin göçüne iç ve ülke dışına olan beyin göçüne ise dış beyin göçü adı verilir. Ülkemizde iç beyin göçü kamu kurumları çalışanlarının özel sektöre geçmesi şeklinde gerçekleşmektedir. İç beyin göçünün ülke açısından pek fazla zararı yoktur. Hatta bazen kaynakların etkin kullanımı açısından olumlu bile olabilir. Dış beyin göçü ise iyi yetişmiş nitelikli işgücünün diğer ülkelere gitmesi şeklinde olup ülkeye olumsuz etkisi çok büyüktür. Türkiye beyin göçü en fazla olan 34 ülke içinde 24. sırada bulunmaktadır (Demirbaş, 2013: 63). Bu noktada yüksek nitelik ve yetkinlikler ile beceri bilgi sahibi çalışanların hem kurum içerisinde hem de ülke içerisinde tutulabilmeleri açısından performanslarının bir şekilde ödüllendirilmesinin önemi büyüktür.

2.12. Kayırmacılığın Önlenmesi

Nepotizm kavramı, kayırmacılık kavramıyla eşanlamli gibi kullanılmaktadır. Latince yeğen anlamına gelen “nepos” kelimesinden türetilmiştir. Eş dost kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık gibi değişik türleri vardır. Kurumların karşılaştığı en önemli sorunlardan birisidir. Zira eşitlik ve adalet algısına zarar verir. Çünkü bir çalışanın gerekli nitelik ve yetkinliklere sahip olmadığı ve yeterli performansı olmadığı halde sadece atama ile önemli bir göreve/ pozisyona yükselmesi, kurum içi dengeleri sarsacaktır. Kayırmacılığın yaygın olduğu kurumların genelinde insan kaynakları biriminin etkin olmadığı gö-

rülmektedir (Telli, 2015: 523-525). Etkin bir bireysel performans yönetim ve değerlendirme sistemi kayırmacılığın önlenmesinde kullanılabilir çok önemli bir araçtır.

2.13. Emeklilik ve Emekli Maaşı

Bireysel performansı yüksek olan kişilerin ek göstergesi yüksek yönetsel görevlere atanması durumunda buradaki çalışma belli bir sürenin üzerinde ise bu emeklilik maaşını etkilemektedir. Yürürlükteki mevzuata göre ek göstergeli bir görevde altı ay çalışılması halinde bu ek gösterge üzerinden emeklilik aylığına hak kazanılmaktadır. Yine iki yıl ek göstergeli bir görevin yürütülmesi halinde bazı tazminatlarından emeklilikte de faydalanılabilmektedir. Bu durum performans artışını teşvik etmektedir.

Bazı kurumlar emekli olmak üzere olan çalışanları ile ilgili bazı proje ve uygulamaları geliştirebilmektedirler. Örneğin emeklilik sonrası sosyal destek programı oluşturabilmektedirler. Bu şekilde kurumlar yaşlı çalışanları emekliliğe yönlendirerek daha genç çalışanların yeteneklerinden faydalanmak istemektedirler (Schuler, 1995: 134).

2.14. Avrupa Birliğinde Performans Değerlendirmesi Kullanım Alanları

Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirmesinin yapılması ve sonuçlarının kullanımı yaygındır. Aşağıdaki tabloda AB ülkelerinde performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanları gösterilmektedir. Her bir ülke performans değerlendirmesinin etkilediği alanlardan terfi, maaş artışı, kadro güvencesi, görev yeri değişikliği, düşük performansa yaptırım, performans geliştirme ve ücretle ödüllendirme konularının var olup olmadığı açısından her bir unsur için ayrı ayrı ele alınmaktadır. (+) işareti aynı satırda bulunduğu ülkede sütun başlığındaki uygulamanın olduğunu, (-) işareti ise olmadığını göstermektedir:

Tablo 1. AB Ülkeleri Bireysel Performans Değerlendirme Sonuçlarının Kullanım Alanları

Ülke	TERFİ MAAŞ ARTIŞI	KADRO İŞ GÜVENCESİ	KISMI KARIYER İLERLEMESİ	OTOMATİK TERFİ MAAŞ ARTIŞI	GÖREV YERİ DEĞİŞİKLİĞİ	DÜŞÜK PERFORMANSA YAPTIRIM	İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ	DIŞIPLİN İŞLEMİ YAPMA	DİĞER	PERFORMANS GELİŞTİRME	GELİŞTİRME PLANLARI	EĞİTİM İHTİYAÇLARI PLANI	HİZMETİÇİ EĞİTİM	ÜCRETLE ÖDÜLLENDİRME	PARASAL ÖDÜLLER	ÜCRET AZALTMA	DİĞER
Belçika	•	•	•	-	-	•	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bulgaristan	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	-	•	•	•	-	-
Hırvatistan	•	-	•	•	-	•	•	-	-	•	-	-	-	-	-	-	-
Çek Cum.	-	-	-	-	-	•	•	-	•	•	•	-	-	•	•	•	-
GKRY (Ülkemizde Tanınmamakta)	•	-	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Danimarka	•	-	•	-	-	-	-	-	-	•	•	•	•	-	-	-	-
EC	•	-	•	-	•	•	•	•	-	•	-	•	•	-	-	-	-
Estonya	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	-	-	•	•	-	-
Finlandiya	-	-	-	-	-	•	•	•	•	•	-	•	-	•	•	•	-
Fransa	•	-	•	-	•	•	-	•	-	•	-	-	-	•	•	-	-
Almanya	•	-	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	•
Yunanistan	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	-	•	•	•	-	-	•
Macaristan	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	•	-	•	•	•	-
İrlanda	•	-	•	-	-	•	•	-	•	•	•	-	-	•	•	-	-
İtalya	•	-	•	-	-	•	•	-	-	-	-	-	-	•	•	•	-
Latvia	-	-	-	-	-	•	•	-	-	•	-	•	-	•	•	•	-
Litvanya	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	-	•	•	•	•	•	-
Lüksemburg	•	-	-	-	-	•	•	-	-	•	-	-	•	-	-	-	-
Malta	•	-	•	-	-	-	-	-	-	•	•	•	•	•	•	-	-
Hollanda	•	-	-	-	-	•	-	-	•	•	•	-	-	•	•	-	-
Norveç	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	•	•	•	-	-	-	-

Polonya	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	•	-	•	•	-	-
Portekiz	•	•	•	-	-	•	-	•	-	•	•	•	•	•	•	-	-
Romanya	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	•	-	-	-	-	-
Sırbistan	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•	•	•	•	-	-	-	-
Slovakya	-	-	-	-	-	•	•	-	-	•	•	•	-	•	•	•	
Slovenya	•	-	-	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	•	-	-
İspanya	•	-	•	-	-	•	-	-	•	•	-	•	•	•	•	-	-
İsveç	•	-	•	-	-	-	-	-	-	•	•	•	•	•	•	•	-
İsviçre	•	-	•	-		•	-	-	•	•	-	-	•	•	•	•	-
TOPLAM	25	2	23	2	2	23	18	4	6	25	15	17	13	21	20	9	2

Kaynak: Staronova, 2017: 49.

3. BİREYSEL PERFORMANSI ETKİLEYEN UNSURLAR

Kamu yöneticilerinin en çok ilgilendikleri alanlarından biri çalışanların bireysel performansının nasıl artırılacağı konusudur. Kamu kurumlarının verimliliğini azaltan veya artıran en önemli etkenlerden biri çalışanların bireysel performansıdır. Yapılan araştırmalar çalışanların başarıları bakımından farklılıklar gösterdiklerini, ancak aynı çalışanın performansında da zaman içinde önemli değişimler olduğunu göstermiştir. Bu farklılıkların ve değişmelerin nedenleri; kişisel yetenekler, başarıma güdüsünün yoğunluğu, çevresel koşullar ve kurumsal değişkenler olarak sıralanabilir (Yerli, 2006: 8-11):

- **Kişisel Etkenler:** Bu tür yetenekler, bireyin konuşma, yazma, kavrama, fiziki güç, zihin gücü vb. yetenekleridir. Kişinin yetenekleri, ruhsal yapısı, ilgileri, değerleri, tutumları, rol algısı vb. öğeler, kişinin başarı sınırını belirlediğinden kişiler arasında farklılıklar olmaktadır. Çalışanın bireysel performansının artırılması için özellik ve yetenekleri ile işi arasında uyum sağlamak, bu amaçla da özellik tespiti yapmak yöneticinin temel görevleri arasındadır. Çalışkanlığı kendisine ilke edinmiş, çalışmayı adeta bir amaç olarak gören çalışanlar için performans çok önemlidir. Kendi başarılarını görmek isteyen kişilere bu fırsat verilmediğinde; so-

nuç düşük moral, düşük verimlilik, işten ayrılma ve devamsızlık gibi olumsuz tutum ve davranışlarla karşılaşabilmektedir.

- Kurumsal Etkenler: Kurumun yapısı, amaçları, politikaları, sorumluluk, yetki ve görev bölüşümü, çalışma koşulları da personelin başarısını etkileyen etmenlerdir. İşin gerektirdiği yetenek ve becerilere sahip personelin yerinde kullanımı, bunun içinde iş tanımlarının yapılmış, iş gereklerinin kurumca belirlenmiş olması gerekmektedir. Bilimsel iş analizleri ve iş tanımları yapılması çok önemlidir.
- Çevresel Etkenler: Kurum da bir sistem olduğundan toplumsal çevre ile etkileşim halindedir. Gerek bir bütün olarak kurumun, gerek kurumu oluşturan çalışanların başarıları, geniş ölçüde çevre ile kurulan bu ilişkilerin niteliği ile ilişkilidir.

Çalışmada, performansı etkileyen unsurlar, ekip ve kurumsal performans, eğitim, maaş/ücret sistemi, iş yükü analizi ve kurumsal adalet, bilgi teknolojileri, organizasyon yapısı ve kurum kültürü, motivasyon, stres düzeyi, iç kontrol sistemi, kalite çalışmaları, yönetim, sorumluluk ve inisiyatif alma, çalışma saatleri başlıkları altında değerlendirilmiştir.

3.1. Ekip ve Kurumsal Performans

Birimler ve çalışma grupları, bireysel performans hedefleri ile kurumun başarısı için kritik olan hedef ve stratejiler arasında bağlantı kuran araç niteliğindedir. Bu nedenle, performans yönetimi konusunun birimlere, çalışma gruplarına uygulanması önem arz etmektedir. Burada iki husus öne çıkmaktadır. Bunlar, çalışanın içinde bulunduğu çalışma grubunun performansına olan katkısı ve çalışma grubunun bir bütün olarak kurumun performansına katkısıdır. Ekip üyelerinin performansı için gerekli yetkinlikler (Uyargil, 2017: 125-128):

- Diğer birim üyelerini anlayabilme,
- Etkileme ve ikna etme yeteneği,
- Vatandaş/müşteri odaklı olma,

- ✦ Uyumlu çalışma,
- ✦ Ekip çalışması ve işbirliğine yatkınlık,
- ✦ Sözlü iletişim kurabilme,
- ✦ Başarı odaklı olma,
- ✦ Kuruma bağlılık olarak sayılabilmektedir.

Hedeflerle ilgili olarak çalışma grupları ve birimler için de hedefler belirlenmelidir. Çalışma grubu odaklı performans değerlendirmesinin başarılı olabilmesi için ise (Uysal, 2014: 84):

✦ Çalışma grubunda görev yapan tüm çalışanlar, çalışma grubu odaklı performans değerlendirmesine uygun olarak kabul edilmelidir.

- ✦ Çalışma grubunun performansı ölçülebilir hale getirilmelidir.
- ✦ Performans kriterleri oluşturulurken çalışma grubu üyeleri ile görüşülmelidir.
- ✦ Ücret sistemi kolay ve anlaşılır olmalıdır.
- ✦ Çalışma grubu üyelerine geri-bildirim sağlanmalıdır.
- ✦ Her bir çalışma grubu üyesi, performans sonuçlarını etkileyebileceğine inanmalıdır.
- ✦ Kurum kültürüyle çalışma grubu kültürü uyumlu olmalıdır.
- ✦ Çalışma grubuna uygun ücretlendirme sistemi uygulanmalıdır.

3.2. Eğitim

Bilgi toplumunda bilgi teknolojileri ön plana çıktığından, çalışanların becerileri ve iş yapma yöntemleri en önemli rekabet gücü haline gelmiştir. Yeni tarz ve yöntemlerle düşünme, analiz yapma, yönetme ve çalışma biçimlerinin ortaya çıkması karşısında çalışanların her açıdan geliştirilmesi ve performansın

optimal noktalara ulaştırılabilmesi ancak eğitim faaliyetleri ile mümkün hale gelmiştir (Camgöz, 2004: 258). Performans yönetim sisteminde, hem yöneticilerin yani değerlendiricilerin hem de çalışanların yani değerlendirilenlerin eğitimi, sistemin başarılı olması için önem taşımaktadır. Performans yönetimi eğitim programlarında (Uyargil, 2017: 130-131);

- ✦ Performans değerlendirmesinin amacı ve kullanım alanları,
- ✦ Standartlar,
- ✦ Değerlendirme yöntemi,
- ✦ Ön hazırlıklar,
- ✦ Geri besleme süreci,
- ✦ Eşitlik ve adalet ilkelerine yer verilmesi uygun olacaktır.

3.3. Maaş ve Ücret

Çalışanın aldığı ücretin ya da maaşın yeterli olmaması, kendisi ve ailesinin zorunlu ihtiyaçları dışında başka hiçbir sosyal faaliyete para ayıramaması, kültürel etkinliklerden yararlanamaması, uygun bir tatil imkanı bulamaması gibi çalışanın işine odaklanamamasına neden olabilecek sonuçlar doğurmaktadır. Bu da çalışanın çalışma ortamındaki strese ek olarak ailesiyle birlikte toplumdan soyutlanmasına kadar gidebilmektedir (Yılmazgil, 2012: 140). Bu tür durumlar, çalışana geceleri ek iş yapmaya, sürekli fazla mesai yapmaya yönlendirebilir ki bu da aile hayatını olumsuz etkileyerek çalışanın bireysel performansının düşmesine neden olur.

Performansa dayalı ücret/maaş yaklaşımında, ücret/maaş çalışanın performansı ile ilişkilendirilmiştir. Performansa dayalı maaş/ücret sisteminin uygulandığı kurumlarda ücret artışı, çalışanların kazanmak için çaba harcamaları ve kazanmaları gereken bir ödül olmaktadır. Bu sistem, çalışanların işlerini daha çok umursamalarını sağlayarak verimlilik artışı ve rekabetçiliği özendirilmektedir (Barutçugil, 2015:242-243).

3.4. Kurumsal Adalet ve İş Yükü Analizi

Çalışanın performansının artırılmasında önemli unsurlardan birisi de kurumsal adalet kavramıdır. Kurumsal adalet, kurumun genel olarak başarısı ile kazanılanların dağıtımı ve dağıtım kararlarının alınmasında kullanılan yöntemler ve kurallar ile açıklanabilir. Kurumsal adaletin sağlanmasının, çalışan motivasyonunu ve çalışma performansını pozitif şekilde ve anlamlı olarak etkilediği bilinmektedir. Modern bir performans değerlendirme sisteminde iş yükü analizi yapılarak dikkate alınmaktadır (Uysal, 2014: 92).

Literatürde adalet kavramı, dağıtım adaleti (Değerlendirme sonuçlarının tatminkar olması), prosedür adaleti (Asta sonuçlara ilişkin görüşlerini bildirme imkanı), etkileşim adaleti (Asta açıklama yapılması) olarak üç şekilde değerlendirilmektedir (Uyargil, 2017: 145-146). Bir bankanın genel merkezinde gerçekleştirilen bir araştırma sonucunda, kurumsal adalet ile hem çalışan motivasyonu, hem de çalışanın performansı arasında pozitif korelasyon olduğu belirlenmiştir (Uysal, 2014: 92-93).

Stres nedenlerinden biri olan iş yükü, niceliksel ve niteliksel olarak iki ana başlıkta değerlendirilmektedir. Niceliksel iş yükünün yüksek olması, çalışanların belli bir süre zarfında yapabileceklerinin çok üstünde çalışmalarının istenmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Niteliksel iş yükünün yüksek olması ise verilen görevin ya da işin yapılması için gerekli olan beceri ve yetkinliklere çalışanın sahip olmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu iki durum da strese neden olabilmektedir. Yine niteliksel ve niceliksel iş yükünün düşük olması da söz konusu olabilmektedir. Düşük niceliksel iş yükü yapılacak işin çok az olması demek olup çalışanlarda can sıkıntısına yol açabilir. Niteliksel iş yükünün düşük olması ise zihinsel uyarıların zayıfladığı, sürekli tekrarlayan rutin işlerin yapılmasını ifade etmektedir. Optimal iş yükünde yüksek enerji ve yüksek motivasyon elde edilebilmektedir. Çok yüksek iş yükü performans düşüklüğüne neden olabilmektedir (Yılmazgil, 2012: 135).

Kurumlarda, etik ortamın kurumsal güven ile yöneticiye güven, kuruma güven, çalışma arkadaşlarına güven gibi alt boyutları ve bireysel performans arasındaki ilişkilere ilişkin yapılan bir araştırma, etik koşullarının sağlandığı bir ortam ile çalışanların kuruma güveni arasındaki ilişkinin olumlu ve güçlü

yönde olduğunu göstermektedir (Özel, 2017: 58). Resmi olmayan ortamlarda toplanılması, yönetici ve çalışan katmanları arasındaki iletişimi geliştirmektedir. Bu durum “biz” ve “onlar” şeklindeki ayrımı ortadan kaldırmakta ve herkesin aynı amaç için çalıştığının kavranmasını sağlayarak statü ayrımlarını ortadan kaldıran bir eşitlik anlayışına götürebilmektedir (Pfeffer, 1995: 40).

İş yükü analizi yapılarak optimal iş yükünün bulunması ve kurumsal adaletin sağlanması performansı olumlu etkilemektedir. İş yükü analizi uygulaması kalkınma ajansları gibi bazı kamu kurumlarında uygulanmaktadır. Kalkınma ajanslarında, her yıl insan kaynakları politikası, iş yükü analizi, eğitim ihtiyaç analizi ile birlikte gözden geçirilmekte ve hazırlanan insan kaynakları raporu, karar organı olan yönetim kuruluna sunulmaktadır (Erbaş, 2015: 87).

3.5. Performans Yönetim Sistemi Denetimi

Performans yönetim sisteminin belli aralıklarla denetlenmesi gerekmektedir. Bunun için, ilk değerlendirme döneminin izlenmesi, sonraki dönemlerin dönemsel olarak izlenmesi, sistemden elde edilecek veriler üzerinde yapılacak araştırmalar, tutum araştırmalarının performans yönetimine ilişkin sağladığı verilerden faydalanmak önem taşımaktadır.

3.6. Bilgi Teknolojileri

Kurumlarda çalışanlarla ilgili bütün bilgilerin elektronik ortamda toplanması, işlenmesi ve analiz edilmesi ile raporlanmasına imkan sağlayan insan kaynakları bilgi sisteminin bir alt modülü de performans değerlendirme ya da performans yönetimi bilgi sistemidir. Pek çok kurum performans yönetim sürecini daha etkin yürütebilmek için yazılım satın almakta ya da kendi yazılımlarını geliştirmektedir. Böylece formlar elektronik ortamda doldurularak bilgi sistemleri ve yazılımları yardımıyla analiz edilebilmektedir (Uyargil, 2017: 147-155).

Kurumsal kültür, insan kaynakları yönetimi felsefesi ve uygulamaları, yönetim tarzı, insan kaynakları bilgi sisteminin seçimini, tasarımını ve seçilen sistemin uygulamasını etkilemekte ve belirlemektedir. İnsan kaynakları yö-

netiminde intranet ve otomasyon programları kullanımını artmaktadır. Yüksek teknolojiye sahip kurumlarda, teknoloji insan kaynaklarına ilişkin hizmetlerin kalitesinde ileriye doğru önemli bir adımdır. Bu tür kurumlarda kağıt kullanımı azalmakta, her çalışanın masasında bir bilgisayar bulunmaktadır. Bu şekilde, yöneticiler ve çalışanlar, insan kaynaklarına ilişkin bütün bilgilere anında ulaşabilmektedirler. Etkin ve kurum kültürü ile uyumlu bir bilgi sistemi kullanımı bürokrasinin azaltılmasında olduğu kadar maliyetlerin düşürülmesinde de yarar sağlamaktadır. İnsan kaynakları programları, kurum için hızlı, maliyet etkin uygulama imkanı sağlar. Performans bilgileri ve performans konulu raporlara kolaylıkla ulaşma imkanı tanır (Bingöl, 2014: 660-662).

3.7. Teşkilat Yapısı ve Kurum Kültürü

Kurum organizasyon yapısında matris tipi, fonksiyonel ya da bölüm esasına dayalı organizasyon modellerinden hangisinin tercih edildiği, kurumsal ve bireysel performansı doğrudan etkilemektedir.

Kurum organizasyon yapısının iş tatmini ve strese olan etkilerine ilişkin yapılan araştırmalarda, karar süreçlerine katılma imkanı sunan kurumların daha az strese neden olduğu belirlenmiştir. Merkezi olmayan kurumlarda çalışanların katılım faaliyetleriyle kurumun başarısında pay sahibi olma duyguları gelişmekte, kuruma bağlılık ve iletişim kalitesi artmaktadır. Çalışanların karar süreçlerine katılımının yeterli olmadığı kurumlarda iş tatmininin azaldığı ve stres oluştuğu, çalışanların sağlığının bozulması ile içki, tütün ve diğer zarar verici madde kullanımı oluşabildiği, depresyon, devamsızlığın ve işten ayrılmaların artması gibi olumsuz durumlarla karşılaşılabilirdiği, iletişim kanallarının etkin olmamasının stresli bir iş ortamı oluşmasına neden olabildiği belirtilmektedir (Yılmaz ve Ekici, 2006: 41). Hiyerarşik kurumlar, yönetici-çalışan ilişkilerinde bir resmiyet ve mesafe gerektirdiğinden çalışanlar daha fazla stres hissedebilmektedirler (Yılmazgil, 2012: 138).

Performans yönetim sisteminin tasarımı ve uygulaması, kültürden kültüre farklılık gösterebilir. Her kültürün performansa yönelik yaklaşımı, eşitliğe bakışı, bireysellik ve toplumsallık seviyesi, değer ve normları farklıdır. Her kurum bilinçli ya da bilinçsiz olarak bir kültüre sahiptirler. Kurum kültürü, öncelikle

üst yönetim tarafından şekillendirilir ve kurumun kişiliği haline gelir. Kurumsal kültürün çalışanların ve kurumun performansında önemli bir etkisi vardır. Kurum iklimi, çalışanların özellikleri ile kurum kültürü arasındaki uyumu ifade etmektedir. Kurum iklimi, çalışanların beklentileriyle, bu beklentilerin ne ölçüde gerçekleştiğine ilişkin algıları neticesinde oluşan genel bir durumdur. Eğer kurum kültürü, çalışanların değerleriyle çatışıyorsa kurumsal iklim olumsuz olacaktır. Kurumsal iklimin iyi olmadığı kurumlarda, çalışanların stresli, mutsuz olabilmektedirler (Yılmaz ve Ekici, 2006: 42). Kurumun kurumsal kültürü performansı etkilemektedir.

3.8. Motivasyon

Yöneticilerin yönetimi altındaki çalışanları yüksek motivasyonla çalıştırabilmesi için öncelikle motivasyon (güdüleme) kavramını tam olarak kavramış ve içselleştirmiş olması gerekmektedir. Motivasyon kelimesi, etimolojik olarak anlamı “hareket etme” olan Latince “movere” kelimesinden türetilmiştir. Türkçede motive, güdü, dürtü eşanlamlı olarak kullanılabilir. Bu kapsamda motivasyon, bir istek ve irade doğrultusunda harekete götüren içten gelen bir ihtiyaç ya da tutku şeklinde tanımlanabilmektedir (Çetin, 2014: 134).

Yöneticinin başarısı, büyük ölçüde çalışanları motive edebilme yeteneğine bağlıdır. Zira insan kaynağının etkin kullanılması halinde kurumsal başarı elde etmek mümkün olmaktadır. Motivasyonun amacı ise; çalışanların performanslarını yükselterek, kurumsal amaçlara ulaşmasını sağlamaktır. Bu nedenle motivasyonu düşük çalışanlarla başarıya ulaşmanın zorlukları vardır. Motivasyonu düşük çalışanlar kapasitelerini kullanmaz ya da kullanamazlar. Çalışanların bilgi, beceri ve yetenekleri düşük motivasyon nedeniyle performanslarına yansımaz. İşte performans değerlendirme sistemi atıl kapasiteyi kullanıma alma aracıdır. Ancak bunun için performans değerlendirmesi ile elde edilen bilgilerin adaletli şekilde kullanılması gerekir. Performansına göre pozisyonu ve ücreti değişme ihtimali olan çalışanın motivasyonu doğal olarak artacaktır. Başarı düzeyinin yanlış değerlendirildiğini ve kendisine haksızlık yapıldığını düşünen çalışanın performansı da düşmeye başlayacaktır. Ancak diğer taraftan da başarısı düşük çalışan, motivasyonunu artırmak için bir ekstra bir gayret göstermeyebilir. Performans sonucuna göre kendini geliştirmesi gereken çalı-

şana bu fırsatı tanımak gerekir. Performans değerlendirmesi hiç yapmayan ya da gereği gibi yapmayan kurumlar, çalışanların motivasyonunu yükseltmekte, onların kapasitelerinden yararlanarak kurumsal etkinliği artırmakta zorluklarla karşılaşabilmektedir (Tunçer, 2013: 87, 92-93). Sonuç olarak, güveni azalan çalışanın motivasyonu düşebilmekte ve kurumsal bağlılığı zayıflayabilmektedir.

Kurumlar, çalışanlarını motive etmek için davranış modelleri geliştirmelidir. Motivasyon, kişinin iç dünyası, düşünceleri, duyguları ile ilgili olduğundan motivasyonu ölçmek ve gözlemek kolay olmamakla beraber mümkündür (Yavuz ve Niforou, 2014: 7). Performans değerlendirme, doğru ölçütlerle, adaleti bir şekilde yapıldığında çalışanların motivasyonunu olumlu etkilemekle birlikte, iş güvencesinin ortadan kalkması çalışanların kurumsal bağlılığına olumsuz etki oluşturabilmektedir. Çalışanlar için gelişim ve kariyer fırsatları ile çalışanların ödüllendirilmesi motivasyonu olumlu etkilemektedir (Karahana ve Özgür, 2011: 98).

Kurumsal bağlılığın kurumsal ve bireysel performansta önemli rol oynadığı uzun süredir bilinmektedir. Kuruma sadakatle bağlı çalışanlar, sadece yüksek performans ve moral oluşturmakla kalmayıp kurumda uzun süre çalışacaklarını da belirtmiş olmaktadır. Kurum performansına ilişkin göstergelere yönetimin verdiği önem ile çalışanların kuruma bağlılığı ve motivasyonu arasında anlamlı bir ilişki olduğu ortaya konmuştur (Özutku vd, 2013:179-180).

3.9. Stres Düzeyi

Yönetimsel stres, çalışanların aşırı iş yükü nedeniyle, sorumluluklarını yeterince yerine getirememeleri, çalışma ortamlarının uygun olmaması gibi nedenlerle ortaya çıkabilmektedir. Stresin sonuçları ise işe zamanında gelememe veya işten ayrılma, bağımlılıklar, sağlık sorunları, bezginlik olarak ortaya çıkabilmektedir (Şimşek, Çelik ve Akgemci, 2014:268-274).

Stres konusunda araştırmalarıyla bilinen bilim adamı Hans Selye'ye göre ise stres, vücudun üzerindeki baskılara verdiği tepkidir. Bu tanıma göre üzüntü, korku gibi duygular strese neden olabilir. Selye, tüm streslerin zararlı olmadığını belirterek "iyi stres" kavramına dikkat çekmiştir. İyi stres, zevkli ve kişiye tatmin sağlayan duygu kaynağı olup, davranışsal performansı artırmaktadır.

“Kötü stres” ise zarar veren bir durumdur ve endişe, korku, üzüntü gibi hisleri de içermektedir (Yılmazgil, 2012: 130). Çalışan performansını olumsuz etkileyen, çalışma ortamını bozan bir diğer kavram mobbing (yıldırma, psikolojik şiddet) olup, kurum yönetiminin bu konuda gerekli önlemleri alması önemlidir. Çalışanın hayatının büyük bir bölümünü geçirdiği çalışma ortamı, stresten uzak, yıldıri ve baskının olmadığı bir ortam ise, performans ve kuruma bağlılık artmaktadır. Kurumlarda yıldırimanın, kurumun amaçlarına ulaşmada önemli bir engel oluşturacağı dikkate alınmalıdır (Uysal, 2014: 93).

Özellikle yoğun ve sürekli hale gelen kronik iş stresi, dikkatle ele alınmalıdır. Bazı araştırmalara göre stres, çalışanın işten ayrılmasına bile neden olabilmektedir. Aynı zamanda sağlık kuruluşları tarafından stres sadece geçici bir duygu olarak değil hastalık olarak ele alınmaya başlamıştır. Bütün bu nedenlerle çalışma ortamındaki stresin azaltılması ve optimal düzeyde tutulması hem kurum hem de çalışan açısından hayati önemdedir (Yılmazgil, 2012:132). Çalışanların aile hayatında meydana gelen evlenme, boşanma, yeni çocuk sahibi olma, doğum yapma, ağır hastalığa yakalanma, yakınının hastalanması vb. ailevi sorunlar da çalışanın iş hayatı ve performansını etkileyici nitelikte olup yöneticilerin bu tür durumların farkında olmaları önem taşımaktadır.

3.10. İç Kontrol Sistemi

İç kontrol sadece bir kontrol işlemi değildir. Yönetim açısından bakıldığında, idarenin veya yönetim süreçlerinin, çalışan açısından bakıldığında ise iş, faaliyet veya sürecin tümüne hakim olmayı ifade etmektedir. Bu nedenle birçok kaynakta iç kontrol, yönetim kontrolü kavramı ile hemen hemen eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Bülbül, 2009: 3). 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu kurumları için zorunlu tutulan kamu iç kontrol standartlarına bakıldığında, 3.6. numaralı şartın, “Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir.” şeklinde, 3.7. numaralı şartın ise “Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans

gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir.” şeklinde belirlendiği görülmektedir (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 2007).

Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması için öncelikle kurumda her düzey görev ve pozisyonda yeterli uzmanlık bilgisine sahip çalışanlar görevlendirilmelidir. Kurumun stratejik planı hazırlanarak amaç ve hedefleri ile bu hedeflere ulaşılmasına engel riskler saptanmalı, bu riskleri etkisiz hale getirecek ya da etkilerini hafifletecek iç kontrol faaliyetleri tasarlanmalı ve uygulanmalıdır. Kurumun hedeflerini gerçekleştirmesine elverecek organizasyon yapısı oluşturulmalı, iş süreçleri belirlenerek şematize edilmeli, prosedürler hazırlanarak uygulanmalıdır. Etik ilkeler benimsenerek kurumsal kültür oluşturulmalı, bilginin ve iletişimin kolaylıkla iletilebileceği yatay, dikey ve çapraz bilgi ve iletişim kanalları oluşturulmalıdır. Her iş ve düzeyde, zamanında uygun formatta raporlama yapılmalı, raporlar üst yönetim tarafından dikkatle değerlendirilmelidir. Belgelendirme, belge kayıt ve arşivleme ile bilgi belgeler korunmalıdır. Yetki ve sorumluluk dağılımı yapılmalı, yetki, imza devri ve vekalet uygulamalarına ilişkin uygun prosedürler belirlenerek disiplinli bir şekilde uygulanmalıdır. İş yükü analizi, eğitim ihtiyaç analizleri yapılarak devamlı mesleki gelişim sağlanmalı, personel arasında eşitlik sağlanmalıdır. Hem kurumun hem personelin performans değerlendirmesi yapılmalıdır. Hem iç hem dış paydaşların görüşleri değerlendirilmeli, yönetimden çok paydaşlarla yönetimi esas alan yönetim ilkesi benimsenmelidir. Şeffaflığın sağlanması için kurum internet sayfası ve diğer bilgi iletişim kanalları ile faaliyet raporları ve bütçe uygulama sonuçları açıklanmalıdır. İhbar, şikayet ve usulsüzlüklerle yolsuzluğa karşı etkin ve profesyonel mücadele mekanizmaları hayata geçirilmelidir. İç denetim sistemi tarafından iç kontrol sistemi uluslararası standartlara uygun olarak devamlı izlenmelidir (Erbaş, 2015: 41-42). İç kontrol sürecinin bir bütün olarak çalışabilmesi ve makul güvence vermesi doğal olarak bu sistemin asli sahibi ve yürütücüsü olan kamu çalışanlarının bireysel performansı ile doğrudan bağlantılıdır.

3.11. Kalite Çalışmaları

Bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının en öncelikli amacı, kamu hizmeti sunumunda kaliteyi iyileştirmek olmalıdır. Performansı yakalamak için kalite, maliyet ve müşteri memnuniyeti ile birlikte çalışan memnuniyeti-

ti de sağlanmalıdır (Choudhary, 2014: 60). Kamu çalışanlarının performansı ile kalite çalışmaları arasındaki olumlu bağlantı dikkate alınmalıdır.

3.12. Yönetişim

Kamu kurumlarında performans değerlendirmesi, özel sektör kuruluşları ile karşılaştırıldığında daha zordur. Zira kamu kesiminde üretilen bazı mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifade edilmesi daha güçtür, örneğin milli savunma mal ve hizmetlerinin üretiminde kurumun ve çalışanların performansı değerlendirilirken, verimlilik ve maliyet analizi ile birlikte güvenliğin sağlanmasının oluşturduğu faydanın da dikkate alınması gerekmektedir. Bu noktada performans karşılaştırmasından faydalanılabilmektedir. Bu karşılaştırma (Yerli, 2006: 71-73),

- ✦ Benzer kurumlar arası karşılaştırma
- ✦ Kurum içi karşılaştırma
- ✦ Hedeflere göre karşılaştırma
- ✦ Aynı kurumun geçmiş performansı ile karşılaştırma
- ✦ Özel sektör ile karşılaştırma şeklinde uygulanabilmektedir.

Kamu kurumlarının yönetimden yönetime geçtiği, yani özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yönetim ve karar alma sürecine katkıda buldukları süreçte, bireysel performans değerlendirmesinde özellikle vatandaş memnuniyetinin de dikkate alınmaya başlanması önemli bir gelişmedir.

3.13. Sorumluluk Alma ve İnisiyatif Kullanma

Yöneticinin yönetim tarzı, kurumda güven unsurunu oluşturup pekiştirebileceği gibi önemli bir stres kaynağı da olabilmektedir. Özellikle otoriter yönetim biçimi ile oluşturulan kurumsal iklim, çalışanlar arasında gerginlik, korku ve endişeye neden olabilmektedir. Bilimsel ve teknik yönü ağır basan bir yönetici, yönetim süreçlerinde etkileşime dayalı yöntemleri kullanan bir yöneticiye göre daha fazla stres oluşturucu olarak algılanabilmektedir (Soysal, 2009: 23).

Kamu çalışanları için değerlendirmeye alınacak “kişilik özellikleri” içerisinde, çalışanların tutum, sağduyu, dış görünüş, inisiyatif, çalışma arkadaşlarına karşı tavrı, işbirliği isteği, güvenilirliği, ağır başlılığı sayılmaktadır (Bingöl, 2014: 381-383).

3.14. Çalışma Saatleri

Kurumlarda çalışma süreleri ile dinlenme molaları sıklığı ve süresi, çalışma ortamını etkilemekte, çalışanların iç huzuru üzerinde oldukça etkili olmaktadır. Bazı araştırmalara göre, insan fizyolojisine en uygun çalışma süresi günlük en çok 7,5 saattir. Bu nedenle, çalışma sürelerini uzatarak ya da mola süreleri kısaltılarak fazla mesai yaptırmak çalışanların iş kazası yapmasına neden olabilmektedir. Çalışanların sosyal ve kültürel ihtiyaçları dikkate alınmadan fazla mesai yaptırılması halinde iş performansı ve çalışma saatleri arasındaki denge bozularak çalışanlarda yorgunluk ve stres durumu ortaya çıkabilir, bu durum da bireysel performans olumsuz etkileyebilir. Bu durum da fazla mesai ile hedeflenen performans artışının gerçekleşmemesi ve ekstra bazı sorunlar ortaya çıkması demektir (Soysal, 2009: 22).

3.15. Elektronik Performans

Elektronik performans değerlendirme, performans değerlendirme sürecini, etkileşimli hale getirmekte olup kağıt ortamında veya bilgisayar yazılımlarıyla gerçekleştirilen performans değerlendirme sürecinin bilişim teknolojileri ile otomasyon şeklinde uygulanmasıdır. Klasik form ortamında yapılan geleneksel performans değerlendirmesi, çalışanların zamanını almakta, yeteri kadar esnek ve güvenilir olmamaktadır. Performans değerlendirmesi yapacak yöneticiler iyi bir altyapıya ihtiyaç duymaktadır. Elektronik performans değerlendirme sistemleri, yöneticilere bu altyapıyı sağlamak ve önceden belirlenmiş ve sisteme yüklenmiş yetkinlikleri tek işlemlerle yöneticilere sunmakta, değişikliklerin hızla yapılmasını sağlamakta, olası hatalar azalmaktadır. E-performans değerlendirme sistemi, kuruma aşağıda sayılan imkanları sağlamaktadır (Göksel, 2013: 64-66):

- İşgücü tasarrufu sağlamaktadır.

- Kullanımı rahat ve kolay olup değerlendirme sürecini hızlandırmakta, sonuçların çalışanlara yansımaları daha hızlı olmaktadır.
- Hesaplamaların otomatik yapılmasını ve verilerin saklanmasını sağlamaktadır.
- Çalışanların geçmiş performansının hızla görülmesi ve karşılaştırmanın kolaylıkla yapılabilmesini sağlamakta, analize imkan vermektedir.
- Sisteme ancak bir şifre ile giriş mümkün olduğundan daha güvenlidir.
- Kriterlerin belirlenmesi ve takibi kolaylıkla yapılabilmektedir.

4. SAĞLIK BAKANLIĞINDA YAPILAN BİR ARAŞTIRMA

Anket araştırmasına Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında görev yapan 263 kamu çalışanı katılmıştır.

4.1. Araştırma Yöntemi

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında görev yapan 263 kamu çalışanın katılımı ile yapılan anket çalışmasında, 5'li likert ölçeği kullanılmıştır. Çalışmada, anketin 13. Bölümü kullanılmıştır. Bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarının kullanım alanlarına ilişkin 13 soru yöneltilmiş olup 263 katılımcının anket formlarından elde edilen veriler SPSS 21 programına aktarılarak analiz edilmiştir.

4.2. Anket Katılımcılarına İlişkin Genel Bilgiler

Ankete katılanların yaş aralığı, cinsiyeti, eğitim, gelir durumu, hizmet süresi, pozisyonu gibi bilgiler Tablo 2'de gösterilmektedir:

Tablo 2. Anket Katılımcıları Genel Bilgiler

Değişken	Kategori	Frekans	(%)
Cinsiyet	Kadın	117	% 44,5
	Erkek	146	% 55,5
Yaş	20-30 arası yaş aralığı	62	% 23,57
	31-40 arası yaş aralığı	97	% 36,88
	41-50 arası yaş aralığı	77	% 29,27
	51-65 arası yaş aralığı	27	% 10,26
Eğitim Durumu	Lise	10	% 3,8
	Üniversite	133	% 50,57
	Yüksek lisans	88	% 33,46
	Doktora	32	% 12,16
Hizmet Süresi	10 yıldan az	102	% 38,78
	10-20 yıl arası	85	% 32,31
	21-30 yıl arası	56	% 21,29
	30 yıldan fazla	20	% 7,6
Aylık Geliri	1.500-2.500 TL arası	14	% 5,32
	2.501-4.000 TL	69	% 26,23
	4.001-6.000 TL	101	% 38,4
	6.001 TL üzeri	79	% 30,03
Pozisyonu	Üst Düzey Yönetici	9	% 3,42
	Orta-Alt Düzey Yönetici	30	% 11,4
	Müfettiş/Denetçi/İç Denetçi	70	% 26,61
	Yönetici Olmayan Çalışanlar	154	% 58,55

4.3. Anket Araştırmasının Geçerliliği ve Güvenilirliği

Anketin genel güvenilirliğine ilişkin Cronbach's Alpha değerinin %94,6 olduğu Tablo 3'te gösterilmekte olup anketin güvenilirlik düzeyinin yüksek oranda olduğu söylenebilir.

Tablo 3. Anket Genel Güvenilirlik Oranı

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items		
,946	,958	83		
Hotelling's T-Squared Test				
Hotelling's T-Squared	F	df1	df2	Sig
2050,648	17,276	82	181	,000

Tablo 4'te gösterildiği gibi KMO değeri 0,92 olarak hesaplanmıştır ve bu değer örneklem büyüklüğünün faktör analize uygun olduğunu göstermektedir. Küresellik varsayımını test eden değeri= 15404,04 olarak hesaplanmıştır. Bu değere karşılık gelen p değeri $0,00 < 0,05$ olduğundan değerlerin anlamlı olduğu görülmektedir.

Tablo 4. Örneklem Yeterliliği KMO and Barlett's Testi Sonucu

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterliliği Ölçüsü		,920
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	15404,084
	Df	3486
	Sig.	,000

4.4. Bireysel Performans Değerlendirmesi Sonuçlarının Uygulama Alanlarına İlişkin Anket Araştırması Sonuçları

Anket araştırmasının 13. Bölümünde katılımcılara BPD sonuçlarının uygulama alanlarına ilişkin 13 adet soru yöneltilmiştir.

4.4.1. Ödüllendirme-Bireysel Performans İlişkisi

Tablo 5'te görüldüğü gibi, katılımcıların % 36,88'i, performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi halinde, bütün çalışanların bireysel performansları artacağına ilişkin ifadeye katıldığını, % 38,4'ü kısmen katıldığını, % 9,89'u fikri olmadığını, % 6,46'sı kısmen katılmadığını, % 8,37'si katılmadığını belirtmiştir.

Tablo 5. Ödüllendirme-Bireysel Performans İlişkisi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi halinde, bütün çalışanların bireysel performansları artacaktır.	Katılıyorum	97	36,88
	Kısmen Katılıyorum	101	38,4
	Fikrim Yok	26	9,89
	Kısmen Katılmıyorum	17	6,46
	Katılmıyorum	22	8,37

Varsayım: Bireysel performansı yüksek olan personelin ödüllendirilmesi halinde, çalışanların bireysel performanslarının artacağına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap vermesinin BPD'nin sonuçlarının kullanımı halinde bireysel performansın olumlu etkileneceğine dair önemli bir gösterge olacağı varsayılmıştır. Aşağıda gösterilen H0 ve H1 hipotezleri oluşturulmuştur.

H0: Bireysel performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi ile çalışanların bireysel performansın yüksek olması arasında anlamlı bir fark olduğuna dair ifadenin ortalama değeri 3'ten küçüktür.

H1: Bireysel performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi ile çalışanların bireysel performansın yüksek olması arasında anlamlı bir fark olduğuna dair ifadenin ortalama değeri 3'ten büyüktür.

Tablo 6'da görüldüğü gibi, p değeri (sig. değeri) 0,00 <0.05 olduğu ve ifadenin ortalama değeri 5'li likert ölçeğinde 3,89 olduğu için H0 hipotezi reddedilir. Dolayısıyla H1 hipotezi doğrulanmaktadır. Yani Bireysel performansı

yüksek personelin ödüllendirilmesi ile çalışanların bireysel performansın yüksek olması arasında anlamlı bir fark olduğuna dair ifadenin ortalama değeri anlamlı bir derecede 3'ten büyüktür. Bu nedenle, bireysel performansı yüksek olan personelin ödüllendirilmesi halinde, çalışanların bireysel performanslarının artacağına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap verdiği, bu durumun BPD sonuçlarının *ödüllendirme şeklinde kullanımının bireysel performansı* olumlu etkileyeceğine dair önemli bir gösterge olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 6. Hipoteze İlişkin Tek Örnek Testi

	N	Ortalama	Standart Sapma	Std. Error Mean
13.1."Bireysel Performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi halinde, bütün çalışanların bireysel performansları artacaktır." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	263	3,89	1,213	,075

	Test Value = 0					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
13.1."Bireysel Performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi halinde, bütün çalışanların bireysel performansları artacaktır." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	51,984	262	,000	3,890	3,74	4,04

4.4.2. Maaş-Ücret Artışı, Ödüllendirme-Bireysel Performans İlişkisi

Tablo 7'de görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 47,15'i, bireysel performans değerlendirmesi yapılarak sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracığına ilişkin ifadeye katıldığını, % 32,32'si kısmen katıldığını, % 9,13'ü fikri olmadığını, % 7,22'si kısmen katılmadığını, % 4,18'i katılmadığını belirtmiştir.

Tablo 7. Maaş-Ücret Artışı ile Ödüllendirme-Bireysel Performans İlişkisi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirme yapılarak sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesi, çalışanların bireysel performanslarını artıracaktır.	Katılıyorum	124	47,15
	Kısmen Katılıyorum	85	32,32
	Fikrim Yok	24	9,13
	Kısmen Katılmıyorum	19	7,22
	Katılmıyorum	11	4,18

Varsayım: Bireysel performans değerlendirme yapılarak sonuçlarının çalışanların maaşını etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracığına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap vermesinin BPD sonuçlarının maaş ya da ücreti etkilemesinin bireysel performansın artışını olumlu yönde etkileyeceğine dair önemli bir gösterge olacağı varsayılmıştır. Aşağıda gösterilen H0 ve H1 hipotezleri oluşturulmuştur.

H0: Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesi ile çalışanların bireysel performanslarının artması arasında anlamlı bir ilişki olduğuna dair ifadenin ortalama değeri 3'ten küçüktür.

H1: Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesi ile çalışanların bireysel performanslarının artması arasında anlamlı bir ilişki olduğuna dair ifadenin ortalama değeri 3'ten büyüktür.

Tablo 8'de görüldüğü gibi, p değeri (sig. değeri) $0,00 < 0,05$ olduğundan ve ifadenin ortalama değeri 5'li likert ölçeğinde 4,11 olduğu için H0 hipotezi reddedilir. Dolayısıyla H1 hipotezi doğrulanmaktadır. Yani Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesi ile çalışanların bireysel performanslarının artması arasında anlamlı bir ilişki olduğuna dair ifadenin ortalama değeri anlamlı derecede 3'ten büyüktür. Bireysel performans değerlendirme yapılarak sonuçlarının çalışanların maaşını ya da ücretini etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracığına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap verdiği, bu

durumun BPD sonuçlarının maaş ya da ücreti etkilemesinin bireysel performansın artışını olumlu yönde etkileyeceğine dair önemli bir gösterge olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 8. Hipoteze İlişkin Tek Örnek Testi

	N	Ortalama	Standart Sapma	Std. Error Mean		
13.2."Bireysel performans değerlendirilmesi yapılarak sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracaktır." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	263	4,11	1,105	,068		
One-Sample Test						
Test Value = 0						
	t	df	Sig. (2-tailed) Lower	Mean Difference Upper	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
13.2."Bireysel performans değerlendirilmesi yapılarak sonuçlarının maaş/ücreti etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracaktır." ifadesine ne ölçüde katılırsınız?	60,333	262	,000	4,110	3,98	4,24

4.4.3. Maaş-Ücret Artışı İle Ödüllendirmenin Etkinliği

Tablo 9'da görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 47,15'i, bireysel performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi yöntemlerinden maaş/ücret artışı ile ödüllendirme yöntemi uygulanmasının, kamu çalışanlarının bireysel performansının artması açısından diğer ödüllendirme yöntemlerine göre daha

etkili olacağına dair ifadeye katıldığını, % 32,32'si kısmen katıldığını, % 9,51'i fikri olmadığını, % 6,08'i kısmen katılmadığını, % 4,94'ü katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirilmesi sonucunda, maaş ya da ücret artışı ile ödüllendirmenin diğer yöntemlere göre daha etkili olduğuna dair bir algı olduğu söylenebilir.

Tablo 9. Maaş-Ücret Artışı İle Ödüllendirmenin Etkinliği

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi yöntemlerinden maaş/ücret artışı ile ödüllendirme yöntemi uygulanmasının, kamu çalışanlarının bireysel performansının artması açısından diğer ödüllendirme yöntemlerine göre daha etkili olacaktır.	Katılıyorum	124	47,15
	Kısmen Katılıyorum	85	32,32
	Fikrim Yok	25	9,51
	Kısmen Katılmıyorum	16	6,08
	Katılmıyorum	13	4,94

4.4.4. BPD Sonuçları ve Görevde Yükselme

Tablo 10'da görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 57,41'i bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, "Görevde Yükselme" işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 25,86'sı kısmen katıldığını, % 8,37'si fikri olmadığını, % 4,18'i kısmen katılmadığını, % 4,18'i katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının görevde yükselme işlemlerinde dikkate alınmasının genel olarak kabul gördüğü söylenebilir.

Tablo 10. BPD Sonuçları ve Görevde Yükselme

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirme sonuçları, "Görevde Yükselme" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	151	57,41
	Kısmen Katılıyorum	68	25,86
	Fikrim Yok	22	8,37
	Kısmen Katılmıyorum	11	4,18
	Katılmıyorum	11	4,18

4.4.5. BPD Sonuçları ve Görevden Çıkarma

Tablo 11’de görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 20,91’i, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, “Görevden Çıkarma” işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 23,57’si kısmen katıldığını, % 15,97’si fikri olmadığını, % 14,83’ü kısmen katılmadığını, % 24,71’i katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, “Görevden Çıkarma” işlemlerinde dikkate alınmasının genel kabul görmediği söylenebilir.

Tablo 11. BPD Sonuçları ve Görevden Çıkarma

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçları, “Görevden Çıkarma” işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	55	20,91
	Kısmen Katılıyorum	62	23,57
	Fikrim Yok	42	15,97
	Kısmen Katılmıyorum	39	14,83
	Katılmıyorum	65	24,71

4.4.6. BPD Sonuçları ve Görev Değişikliği

Tablo 12’de görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 28,14’ü, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, “Görev ya da görev yeri değiştirme” işlemlerinde dikkate alınmasına ilişkin ifadeye katıldığını, % 35,74’ü kısmen katıldığını, % 10,65’i fikri olmadığını, % 11,03’ü kısmen katılmadığını, % 14,45’i katılmadığını belirtmişlerdir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, “Görev ya da görev yeri değiştirme” işlemlerinde dikkate alınmasının, görevde yükselme işlemlerinde dikkate alınmasına göre daha düşük düzeyde kabul gördüğü söylenebilir.

Tablo 12. BPD Sonuçları ve Görev Değişikliği

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, "Görev ya da görev yeri değiştirme" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	74	28,14
	Kısmen Katılıyorum	94	35,74
	Fikrim Yok	28	10,65
	Kısmen Katılmıyorum	29	11,03
	Katılmıyorum	38	14,45

4.4.7. BPD Sonuçları ve Yurt Dışı Görevlendirme

Tablo 13'te görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 41,06'sı, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, "Yurt içi ve özellikle yurt dışı görevlendirme" işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 34,22'si kısmen katıldığını, % 10,27'si fikri olmadığını, % 6,08'i kısmen katılmadığını, % 8,37'si katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, "Yurtdışı görevlendirme" işlemlerinde dikkate alınmasının genel kabul gördüğü söylenebilir.

Tablo 13. BPD Sonuçları ve Yurt Dışı Görevlendirme

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, "Yurt içi ve özellikle yurt dışı görevlendirme" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	108	41,06
	Kısmen Katılıyorum	90	34,22
	Fikrim Yok	27	10,27
	Kısmen Katılmıyorum	16	6,08
	Katılmıyorum	22	8,37

4.4.8. BPD Sonuçları ve Yetki/Sorumluluk

Tablo 14'te görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 42,59'u, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, "Yetki ve Sorumlulukla-

rın Artırılması ya da Azaltılması” işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 37,26’sı kısmen katıldığını, % 8,75’i fikri olmadığını, % 6,08’i kısmen katılmadığını, % 5,32’si katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, “Yetki ve sorumluluk” belirlenmesinde dikkate alınmasının genel kabul gördüğü söylenebilir.

Tablo 14. BPD Sonuçları ve Yetki/Sorumluluk

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, “Yetki ve Sorumlulukların Artırılması ya da Azaltılması” işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	112	42,59
	Kısmen Katılıyorum	98	37,26
	Fikrim Yok	23	8,75
	Kısmen Katılmıyorum	16	6,08
	Katılmıyorum	14	5,32

4.4.9. BPD ve Dönem Süresince Maaş ve Ücret Artışı

Tablo 15’te görüldüğü gibi, katılımcıların % 42,97’si, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, “Bireysel performans göstergelerinin yüksek olması halinde değerlendirme periyodu boyunca maaş/ücret artışı” işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 36,88’i kısmen katıldığını, % 9,51’i fikri olmadığını, % 5,7’si kısmen katılmadığını, % 4,94’ü katılmadığını belirtmiştir. Bu sonucun, Tablo 8’de test edilen H1 hipotezini desteklediği söylenebilir.

Tablo 15. BPD ve Dönem Süresince Maaş/Ücret Artışı

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, “Bireysel performans göstergelerinin yüksek olması halinde değerlendirme periyodu boyunca maaş/ücret artışı” işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	113	42,97
	Kısmen Katılıyorum	97	36,88
	Fikrim Yok	25	9,51
	Kısmen Katılmıyorum	15	5,7
	Katılmıyorum	13	4,94

4.4.10. BPD ve Performans İkramesi Ödülü

Tablo 16'da görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların, % 43,73'ü bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, "Her değerlendirme döneminde bireysel performansın yüksek olması halinde her dönem için bir defaya mahsus Performans İkramesi Ödülü" işlemlerinde dikkate alınmasına ilişkin ifadeye katıldığını, % 33,84'ü kısmen katıldığını, % 9,89'u fikri olmadığını, % 5,7'si kısmen katılmadığını, % 6,84'ü katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarına göre ikramiyeye verilmesinin etkin bir araç olarak kullanılabileceğini gösterdiği söylenebilir.

Tablo 16. BPD ve Performans İkramesi Ödülü

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, "Her değerlendirme döneminde bireysel performansın yüksek olması halinde her dönem için bir defaya mahsus Performans İkramesi Ödülü" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	115	43,73
	Kısmen Katılıyorum	89	33,84
	Fikrim Yok	26	9,89
	Kısmen Katılmıyorum	15	5,7
	Katılmıyorum	18	6,84

4.4.11. BPD ve Parasal Olmayan Ödüller

Tablo 17'de görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 46,77'si, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, "Parasal Olmayan Ödüller (Teşekkür, Takdir, İzin)" işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 32,7'si kısmen katıldığını, % 7,22'si fikri olmadığını, % 4,94'ü kısmen katılmadığını, % 8,37'si katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, ödüllendirilmesinde parasal olmayan ödüllerin de parasal ödüller kadar etkili olacağı algısının olduğu söylenebilir.

Tablo 17. BPD ve Parasal Olmayan Ödüller

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, "Parasal Olmayan Ödüller (Teşekkür, Takdir, İzin)" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	123	46,77
	Kısmen Katılıyorum	86	32,7
	Fikrim Yok	19	7,22
	Kısmen Katılmıyorum	13	4,94
	Katılmıyorum	22	8,37

4.4.12. BPD ve Eğitim İhtiyaç Analizi

Tablo 18'de görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 63,5'i, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, özellikle performansı düşük bulunan çalışan için "Eğitim İhtiyacının Belirlenmesi" işlemlerinde dikkate alınmasına ilişkin ifadeye katıldığını, % 24,33'ü kısmen katıldığını, % 7,22'si fikri olmadığını, % 2,66'sı kısmen katılmadığını, % 2,28'i katılmadığını belirtmiştir. Buna göre, eğitim ihtiyaç analizinin de bireysel performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanları arasında önemli bir yeri olduğu söylenebilir.

Tablo 18. BPD ve Eğitim İhtiyaç Analizi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi Sonuçları, özellikle performansı düşük bulunan çalışan için "Eğitim İhtiyacının Belirlenmesi" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	167	63,5
	Kısmen Katılıyorum	64	24,33
	Fikrim Yok	19	7,22
	Kısmen Katılmıyorum	7	2,66
	Katılmıyorum	6	2,28

4.4.13. BPD ve Stratejik Planlama

Tablo 19'da görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 51,71'i, bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının, "Stratejik Planlama"

işlemlerinde dikkate alınmasına dair ifadeye katıldığını, % 30,04'ü kısmen katıldığını, % 12,93'ü fikri olmadığını, % 2,28'i kısmen katılmadığını, % 3,04'ü katılmadığını belirtmiştir. Bu durumun, bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarının stratejik planlama işlemlerinde dikkate alınmasının önemine işaret ettiği söylenebilir.

Tablo 19. BPD ve Stratejik Planlama

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçları, "Stratejik Planlama" işlemlerinde dikkate alınmalıdır.	Katılıyorum	136	51,71
	Kısmen Katılıyorum	79	30,04
	Fikrim Yok	34	12,93
	Kısmen Katılmıyorum	6	2,28
	Katılmıyorum	8	3,04

SONUÇ

Kalkınma planı, orta vadeli program gibi üst politika belgeleri ile yasal ya da yönetsel düzenlemelerde yer almaya başlayan kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirmesi uygulamaları, kamu kurumlarında yaygınlaşmaktadır. Bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarının, performansın geliştirilmesine ve doğru yönetsel kararlar alınmasına katkı sağlamak amacıyla kullanılması önemlidir. Bu nedenle çalışmada, performans değerlendirme sonuçlarının hangi alanlarda kullanılacağına değerlendirilmesi ve performans unsurlarının ortaya konması amaçlanmıştır. Yöneticiler tarafından, kamu çalışanlarının bireysel performanslarının yeterli düzeyde olmasının sağlanması için ekip ve kurumsal performans, eğitim, maaş ya da ücret, iş yükü analizi ve kurumsal adalet, bilgi teknolojileri kullanımı, teşkilat yapısı ve kurum kültürü, motivasyon, stres düzeyi, iç kontrol sistemi, kalite çalışmaları, yönetim, sorumluluk alma ve inisiyatif kullanma, e-performans, çalışma saatleri gibi performans etkileyen unsurların etkin şekilde yönetilmesi önerilmektedir.

Bireysel performansı yüksek olan personelin ödüllendirilmesi halinde, çalışanların bireysel performanslarının artacağına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap vermesinin performans değerlendirme sonuçlarının ödüllendirme şeklinde kullanımının bireysel performansı olumlu etkileyeceğine dair önemli bir gösterge olduğu; performans değerlendirmesi sonuçlarının çalışanların maaşını ya da ücretini etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracığına dair soruya anket katılımcılarının anlamlı bir çoğunluğunun olumlu cevap vermesinin performans değerlendirme sonucunun maaş ya da ücreti etkilemesinin bireysel performansın artışını olumlu yönde etkileyebileceğine dair önemli bir gösterge olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bireysel performans değerlendirme sistemi sonuçlarının uygulama alanlarına ilişkin olarak; anket araştırmasına katılan Sağlık Bakanlığı çalışanlarının yaklaşık % 75'i bireysel performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi halinde, bütün çalışanların bireysel performanslarının artacağı, % 79'u bireysel performans değerlendirme sonuçlarının maaş ya da ücreti etkilemesinin, çalışanların bireysel performanslarını artıracığı, yaklaşık % 79'u maaş/ücret artışı ile ödüllendirme yöntemi uygulanmasının, kamu çalışanlarının bireysel performansının artması açısından diğer ödüllendirme yöntemlerine göre daha etkili olacağını belirtmişlerdir. Bu kapsamda, performans değerlendirme sonuçlarının özellikle de performansın ödüllendirilmesi şeklinde işleme konmasının Sağlık Bakanlığı kamu çalışanları arasında genel kabul gördüğü söylenebilir.

Anket araştırmasına katılanların yaklaşık % 88'i performans değerlendirme sonuçlarının, görevde yükselme işlemlerinde, yaklaşık 75'i yurt içi ve özellikle yurt dışı görevlendirme işlemlerinde, yaklaşık % 80'i yetki ve sorumlulukların artırılması ya da azaltılması" işlemlerinde, yaklaşık % 80'i değerlendirme periyodu boyunca maaş/ücret artışı işlemlerinde, yaklaşık % 77'si her değerlendirme döneminde her dönem için bir defaya mahsus performans ikramiyesi ödülü işlemlerinde, yaklaşık % 79'u, parasal olmayan ödüller verilmesi işlemlerinde dikkate alınması, yaklaşık 88'i eğitim ihtiyacının belirlenmesi işlemlerinde, yaklaşık % 82'si stratejik planlama işlemlerinde dikkate alınması gerektiği görüşüne tamamen ya da kısmen katıldığını belirtmiş buna karşın yaklaşık % 44'ü görevden çıkarma işlemlerinde ve yaklaşık % 54'ü görev ya da görev yeri

değiştirme işlemlerinde dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Bu kapsamda, performans değerlendirme sonuçlarının özellikle de görevden çıkarma ya da görev ya da görev değişikliği şeklinde işleme konmasının Sağlık Bakanlığı kamu çalışanları arasında kabul görmediği söylenebilir.

Bireysel performans değerlendirme sonuçlarının, başarı halinde maaş/ücret artışı, ikramiye verilmesi, görevde yükselme, yurt dışı görevlendirme, yetki ve sorumlulukların artırılması, parasal olmayan ödüller verilmesi işlemlerinde ve eğitim ihtiyacının belirlenmesi ile stratejik planlama işlemlerinde dikkate alınmasının bireysel performansın artırılmasında etkili olabileceği; performans değerlendirme sonuçlarının doğru alanlarda özellikle de performansın ödüllendirilmesi şeklinde uygulanması ile bireysel performansı etkileyen unsurların etkin şekilde kullanılmasının, kamu çalışanlarının bireysel performanslarının artırılmasına ve geliştirilmesine katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

ACAR, Ahmet Cevat (2007). İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama, 1. Baskı, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

AKYOL, Evrim Mayatürk (2011). **Yetkinliğe Dayalı Performans Yönetimi**, Nobel Yayın, Ankara.

AKTAN, Coşkun Can (2003). **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul.

BAKAN, İsmail ve Hakan Kelleroğlu (2003). "Performans Değerlendirme Çalışanların Performans Değerlendirme Uygulamalarından Beklentileri Konusunda Bir Alan Çalışması", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2003, Cilt:8, S.1.

BALTAŞ, Acar (2009). İnsana ve İşe Değer Katan Yeni İK, 1. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.

BARUTÇUGİL, İsmet (2015). **Performans Yönetimi**, 3. Baskı, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.

BİNGÖL, Dursun (2014). İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Basım, İstanbul.

BUDAK, Gönül (2016). **Yetkinliğe Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayıncılık Ankara.

BÜLBÜL, Mehmet (2009). "İç Kontrol Konulu Söyleşi", **Denetçiler Dergisi**, 3. Sayı.

CAMGÖZ, Songül (2004). *İşletmelerde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Eğitimin Rolü, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, İşletme Ana Bilim Dalı, Ankara.*

CHOUDHARY, Ganesh B. (2014). "A Study on Employee Performance Appraisal in Health Care", *Asian Journal of Management Sciences*, 02 (03 (Special Issue)).

ÇETİN, Canan (2014). *Temel İşletmeciliğe Giriş*, 4. Baskı, Beta Yayım, İstanbul.

ÇETİN, Deniz (2006). *Performans Yönetim Sistemi ve Performans Değerlendirme Süreci Sonuçlarının Çeşitli İnsan Kaynakları Yönetimi İşlevlerinde Karar Almaya Etkileri ve Bir Uygulama Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, İstanbul.

DEMİR, Rıza (2013). *Performansla İlişkili Ücretlendirme ve Kamu Hastanelerinde Uygulanan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemine Yönelik Hekim Tutumlarına İlişkin Bir Araştırma*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

DEMİRBAŞ, Köksal (2013). *Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yalova.

ERBAŞ, M. Serdar (2015). *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon*, Çizgi Yayınevi, Konya.

ERYILMAZ, Bilal (2015). *Kamu Yönetimi*, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

GÖKSEL, Aykut (2013). **Performans Değerleme Sistemi Tasarımı ve Uygulama Araçları Geliştirilmesi Örneği**, 2. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara.

GÖZE, Dilek (2008). **Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi, İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

GÜMÜŞTEKİN, Gülten Eren ve A. Bircan Öztemiz (2005). “**Örgütlerde Stresin Verimlilik ve Performansla Etkileşimi**”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:14, Sayı:1.

HALİS, Muhlis ve Mehmet Tekinkuş (2003). “**Kamuda Performans Yönetimi**”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU vd., Seçkin Yayıncılık, Ankara.

KAKAN, Gamze (2010). **Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Sağlık Sektöründe Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi**, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara.

KARAHAN, Atilla ve Ersan Özgür (2011). **Hastanelerde Performans Yönetim Sistemi ve Veri Zarflama Analizi**, 2. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.

LUECKE, Richard (2015). **Performans Yönetimi**, Çeviren: Aslı Özer, İş Bankası Yayınları, İstanbul.

ÖZEL, Agit Ferhat (2017). **Sağlık Çalışanlarının Etik İklim Algısının Örgütsel Güven ve Bireysel Performansa Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Edirne.

ÖZUTKU, Hatice; Gülsüm Gürler Hazman; Abdülkerim Çalışkan ve Hümeýra Töre Başat (2013). “**Kurumsal Performans, Motivasyon ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyon Belediyesinde Bir Araştırma**”, **Türk İdare Dergisi**, 2013, 476. Sayı, Sayfa: 151-180, Ankara.

PAKSOY, H. Mustafa; Erhan Kılınç ve Hüseyin Koçarslan (2013). “Ücret ve Ödül Yönetimi”, İnsan Kaynakları Yönetimi, Editörler: Oya ERDİL, Hatice ÖZUTKU, Elma Basım, İstanbul.

PFEFFER, Jeffrey (1995). **Rekabette Üstünlüğün Sırrı: İnsan**, 1.Baskı, Gençlik Yayınları, İstanbul.

SAVCI, İlkey (2011). **Yenilik, Yönetim ve İnsan Kaynakları**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

SCHULER, Randall S. (1995). **Managing Human Resources**, 5. Baskı, West Publishing Company, USA/Newyork.

SOYSAL, Abdullah (2009). “İş Yaşamında Stres”, Çimento İşveren Dergisi, Mayıs-2009 Sayısı.

STARONOVA, Katarina (2017). “Avrupa Birliği Üye Ülkeler ve Avrupa Komisyonunda Bireysel Performans Değerlendirmesi Raporu, https://www.academia.edu/34445614/PERFORMANCE_APPRAISAL_IN_THE_EU_MEMBER_STATES_AND_THE_EUROPEAN_COMMISSION; (Erişim Tarihi: 26/12/2020).

ŞİMŞEK, M. Şerif; Adnan Çelik ve Tahir Akgemci (2014). **Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış**, 8. Baskı, Eğitim Yayınevi, Konya.

TELLİ, Eda (2015). “Kayırmacılık (Nepotizm)”, İnsan Kaynakları Yönetimi ve Çağdaş Güncel Konular, Editör: Agah Sinan ÜNSAR, Paradigma Akademi, Çanakkale.

TOZLU, Ahmet (2014). **Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi**, 2014 Ağustos ayı, Yayın No:2908.

TUNÇER, Polat (2013). “Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, Ocak-Mart 2013.

TURHAN, Murat (2009). *Sayıştayın Performans Denetimi Görevi ve Performans Denetimini Uygulama Süreci*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

UYARGİL, Cavide (2008). *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*, 2. Baskı, Arıkan Basım, İstanbul.

UYARGİL, Cavide (2017). *Performans Yönetimi Sisteminin Geliştirilmesi*, 4. Baskı, Beta Basım, İstanbul.

UYSAL, Şener (2014). *Performans Yönetim Sistemi ve Kamu Kurumlarında Bireysel Performansın Değerlendirilmesine Yönelik Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

YAVUZ, Abdullah Fatih ve Christina Niforou (2014). *Performance Appraisal Systems and Motivation: A Study of Turkish Employees*. University of Birmingham, Birmingham Business School, England.

YERLİ, Esra (2006). *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

YILMAZ, Tuncay (2004). *Performansa Dayalı Ücret Sistemi: Türkiye’de Uygulanan Performansa Dayalı Ücret Planlarının Kısmi Bir Analizi*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

YILMAZ, Abdullah ve Süleyman Ekici (2006). *Örgütsel Yaşamda Kamu Çalışanlarının Örgütsel Stres Kaynakları Üzerine Bir Araştırma*, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Y. 2006, C.11, S.1, S.31.58.

YILMAZGİL, Sema Müge (2012). **Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

HUKUKSAL KAYNAKLAR

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 nolu), T.C. Resmi Gazete, 30474 sayılı, 10 Temmuz 2018.

Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı),

(1965), T.C. Resmi Gazete, 12056 sayılı, 23 Temmuz 1965

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5018 sayılı, (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326 sayılı, 24 Aralık 2003.

Kalkınma Planı (10.) (2014-2018 Arası), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalkinma%20Planı.pdf>, (Erişim Tarihi: 03/11/2020).

Kalkınma Planı (11.), (2019-2023 Arası), file:///C:/Users/ASUS/Desktop/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf; (Erişim Tarihi: 03/11/2020).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, (2007), T.C. Resmi Gazete, 26738 sayılı, 26 Aralık 2007.

Orta Vadeli Program (2018-2020), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar/Attachments/783/Orta%20Vadeli%20Program%202018-2020.pdf>, (Erişim Tarihi: 30/09/2020).

Sağlık Bakanlığı Sözleşmeli Yönetici Performans Değerlendirme Yönergesi, Erişim: <https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/31432,yonergeekcfb62d08-e140-4b4c-9193-6ee5d624b1e8pdf.pdf?0>, (Erişim Tarihi: 03/11/2020).



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu Başkanlığı

SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER ETİK KURULU KARARI

Toplantı Sayısı : 42	Toplantı Tarihi: 27/08/2018
Karar Sayısı : 2018/11	

Üniversitemiz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Başkanlığında doktora yapmakta olan Muhammet Serdar ERBAŞ'ın "Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirme Sistemi: Kamu Çalışanları ile Yapılan Bir Çalışma" isimli araştırma projesi ile ilgili 08/08/2018 tarihli dilekçesi ve ekleri görüşüldü. Başvuru dosyası ve ilgili belgeler araştırmanın gerekçe, amaç, yaklaşım ve yöntemleri dikkate alınarak incelenmiş olup, araştırmanın gerçekleştirilmesinde etik sakınca bulunmadığına oybirliği ile karar verilmiştir.

Prof. Dr. Raif PARLAKKAYA

Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu Başkanı



T.C. Sağlık Bakanlığı

Sayı : 98417920
Konu : Araştırma İzni

T.C.
SAĞLIK BAKANLIĞI
Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü

SAĞLIK HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ - AR-GE VE
SAĞLIK SİSTEMLERİ GELİŞTİRME DAİRESİ
BAŞKANLIĞI



Sayın M. Serdar ERBAŞ
T.C. Sağlık Bakanlığı Bilkent Yerleşkesi, Üniversiteler Mahallesi
Dumlupınar Bulvarı 6001. Cadde No:9
06800 Çankaya/Ankara

İlgi : 14.09.2018 tarihli ve 152290 sayılı dilekçeniz.

İlgi sayılı dilekçe ile anket çalışmasının uygulanacağı yerin ita amirinin bilgilendirilmesinin yazılı olarak yapılmasına gerek olup olmadığı, yerine ita amirinin sözlü olarak bilgilendirilmesinin yeterli olup olmayacağı konusundaki görüşümüzün bildirilmesi belirtilmiştir.

Bu hususta anket çalışmasının uygulanacağı yerin amirinin sözlü olarak bildirilmesinin yeterli olacağı hususunda;

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Sevil SERİN
Bakan a.
Genel Müdür Yardımcısı

BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKÂYET SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI*

The Main Characteristics of The Independent Law Enforcement Complaint Systems and The Examples Regarding State-Level Applications

Dr. Mustafa GÜNGÖR** - Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK***

Geliş Tarihi: 1 Mayıs 2020 Yayın Tarihi: 14 Ekim 2020

Öz

Kolluk kuvvetleri, iç güvenliğin sağlanmasında ve hukukun üstünlüğünün korunmasında önemli bir görev üstlenmektedir. Bu görevin icrasını sağlamak üzere kolluk mensupları diğer kamu görevlilerinden farklı olarak arama, el koyma, yakalama, zor kullanma, silah kullanma gibi birtakım özel yetkiler ile donatılmıştır. Söz konusu yetkilerin kullanımının insanların temel hak ve özgürlüklerinin ihlaline sebep olabilme potansiyelinden dolayı kolluk personeli de kurum içi ve kurum dışı birtakım mekanizmalar tarafından denetlenmekte ve gözetilmektedir. Kolluk personelinin denetiminde hiyerarşik denetim ve disiplin kurulları marifetiyle yapılan denetime ek olarak yasama, yürütme ve yargı organları, mülki amirler, bağımsız kurullar, halk, medya ve sivil toplum örgütleri tarafından icra edilen sivil gözetim de son derece önemlidir.

Araştırma kapsamında sivil gözetimin bileşenlerinden bağımsız kolluk Şikâyet sistemleri ele alınmış, yalnızca kolluk kuvvetleri aleyhindeki Şikâyetleri araştırmakla görevli uzmanlaşmış

Abstract

Law enforcement agencies play an important role in ensuring internal security and protecting the superiority of law. In order to ensure the execution of this duty, law enforcement officers are equipped with a number of special authorizations such as search, seizure, use of force and use of weapons, unlike other public officials. Due to the potential of the use of such powers to violate the fundamental rights and freedoms of people, law enforcement personnel are also supervised by some internal and external mechanisms. In addition to the supervision by hierarchical control and disciplinary boards, civilian oversight by legislative, executive and judicial bodies, administrative authorities, independent boards, the public, the media and non-governmental organizations is also very important.

Within the scope of the research, one of the components of civilian oversight 'independent law enforcement complaint systems' have been examined. Countries with specialized institutions tasked with investigating complaints against law

* Bu çalışma "Kolluk Şikâyet ve Gözetim Sistemi ve Türkiye İçin Kolluk Gözetim Kurumu (Kolluk Ombudsmanlığı) Önerisi" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

** Jandarma Kriminal Daire Başkanlığı, mustafagunor@jandarma.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002-6738-1704

*** İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yusuf.karakilcik@inonu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-9599-6290

kuruma sahip ülkeler temel alınarak; Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden Belçika, Danimarka, İngiltere ve Galler, İrlanda, İskoçya, Kuzey İrlanda, Lüksemburg, Macaristan, Malta ve Norveç; ayrıca Güney Afrika, Kanada, Kenya ve Yeni Zelanda'da bulunan kurumlar yetki, kaynak, bağımsızlık, şeffaflık, raporlama ve sivil toplum katılımı gibi birtakım kriterler kapsamında kuruluş kanunları, kurumsal web siteleri, performans programları ve faaliyet raporlarından yararlanmak suretiyle karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiş ve söz konusu sistemlerin etkililiğini artıracak bazı önerilerde bulunulmuştur. 'Bağımsız, tarafsız ve sivil yapı' ilkelerine uygun uygulama örnekleri olmakla birlikte, sistemin etkililiğini artıracak birtakım reformlara ihtiyaç bulunduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Sivil gözetim, hesap verebilirlik, bağımsız denetim, kolluk, bağımsız kolluk şikâyet mekanizması.

enforcement officers; Belgium, Denmark, England and Wales, Ireland, Scotland, Northern Ireland, Luxembourg, Hungary, Malta and Norway from the member states of the Council of Europe and also institutions in South Africa, Canada, Kenya and New Zealand have been examined in a comparative manner by benefiting from establishment laws, corporate websites, performance programs and annual reports within some criterias such as authority, resource, independence, transparency, reporting and civil society participation. Some suggestions have been made to increase the effectiveness of these systems. Although there are some examples in accordance with the principles of "independent, impartial and civil structure", it has been seen that there is a need for some reforms that will increase the effectiveness of the system.

Keywords: Civilian oversight, accountability, independent audit, law enforcement, independent law enforcement complaints mechanism

GİRİŞ

Kamu makamları tarafından, kamu düzenini sağlamak amacıyla, kamu özgürlüklerine konulan sınırlamalar kolluk faaliyeti olarak nitelendirilmektedir. Bu anlamda kolluk sözcüğü, hem bahsedilen idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten görevlileri anlatmak için kullanılmaktadır (Giritli vd., 2015: 1147). Kolluk personeline diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kamu düzenini sağlama, uyarıda bulunma, durdurma ve kimlik sorma, silah kullanma gibi birtakım yetkiler verilmiştir. Kolluk kuvvetleri, hukuk devletinin gereği olarak sahip olduğu yetkileri kullanırken kanunlara ve hukuk kurallarına uygun davranmakla sorumludur. Kolluğa münhasır olarak verilen yetkilerin kullanımına dair esaslar ve sınırlar yasal düzenlemelerle belirlenmektedir. Dolayısıyla kullanılan yetkinin kanunlarda belirtilen esaslar dâhilinde kullanılması zorunludur. Gerekli koşullar oluştuğunda kişi hak ve özgürlüklerine müdahale etme gibi önemli bir yetkiye sahip kolluk personelinin denetlenmesi ve kontrol altında bulundurulması son derece önemlidir.

Kolluk personelinin görevlerini yerine getirmeleri ve yetkilerini kullanmaları sırasında meydana gelen hak ve özgürlük ihlalleri, idari denetim (hiyerarşik denetim ve idari teftiş) ve disiplin kurulları marifetiyle yapılan denetim olmak üzere birtakım iç denetim mekanizmaları tarafından incelenmektedir. Bununla birlikte kurum içi denetim mekanizmaları her zaman yeterli olmayabilmektedir. Kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, demokratik hakların geliştirilmesi, bu hakların vatandaşlarca kullanımının garanti altına alınması için kolluk kuvvetlerinin denetiminde hiyerarşik amirler ve disiplin kurulları aracılığıyla yapılacak denetimlerin yanında yasama, yürütme, yargı, bağımsız kurullar, sivil toplum kuruluşları ve medya tarafından gerçekleştirilecek denetimler de önem arz etmektedir. Kolluk birimlerinin faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere dayanak oluşturan politikaların sivil otoritelerce izlenmesi faaliyetinin alanyazında sivil gözetim olarak adlandırıldığı görülmektedir. Buradaki 'sivil' ibaresi polis olmayan, asker olmayan anlamına gelirken, 'sivil otoriteler' ibaresi ise meclisi, yürütmeyi, yargıyı, bazı ülkelerde hükümetten bağımsız kurumları ve sınırlı düzeyde kamu otoritelerince yetkilendirilmiş vatandaş gruplarını kapsamak-

tadır (Koyuncu, 2010: 114). Güç kullanma yetkisine sahip tek meşru kurum devlet olup, devlet, güç kullanımı esnasında demokratik yollarla seçilmiş meşru yönetimin gözetim ve denetiminde olmalıdır. Kolluğun hesap verebilirliğinin sağlanamadığı demokrasiler, kolluk mensuplarının hak ihlaline sebep olan uygunsuz davranışlarına herhangi bir yaptırım uygulanmaması neticesinde bir polis devletine dönüşebilmektedir (Roach, 2014: 29).

Sivil gözetimin sacayaklarından biri bağımsız kurullar marifetiyle icra edilen denetimdir. Bağımsız kolluk şikâyet mekanizmalarının ortaya çıkması kolluk personeline yönelik şikâyetlerin yine kolluk teşkilatı tarafından ele alınması halinde, adaletli olmayacağı düşüncesi sonucu gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda vatandaş tarafından yapılan şikâyetlerde üzerinin kapatılacağına dair endişe duymadan veya şikâyet neticesinde herhangi bir zarara uğramadan başvuru yapılabilecek tarafsız bir mekanizma arayışına girilmiştir (Goldstein, 1977'den aktaran Altuntup, 2015a: 43; Altuntup, 2015b: 892). 1950'li yıllarda ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada ve Avustralya gibi ülkelere de yayılmıştır (Altuntup, 2015a: 44).

Kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetler, kamu hizmetlerine ilişkin tüm alanlardaki şikâyetleri incelemekle görevli genel şikâyet mekanizmalarının görev alanlarına dâhil edilebilmektedir. Bununla birlikte yalnızca kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetleri araştırmakla görevli uzmanlaşmış kurumlara sahip ülkeler de bulunmaktadır. Bahse konu ülke uygulamaları incelendiğinde, söz konusu kurumların yetkilerinin, kuruluş yapılarının ve şikâyet süreçlerinin değişiklik gösterdiği görülmektedir. Araştırma kapsamında sivil gözetimin bileşenlerinden bağımsız kolluk şikâyet sistemleri ele alınmış, İngiltere Bağımsız Polis Davranışları Ofisi (*The Independent Office for Police Conduct, IOPC*), Kanada Sivil Denetim ve Şikâyet Komisyonu (*Civilian Review and Complaints Commission for the Royal Canadian Mounted Police, CRCC*), Danimarka Bağımsız Polis Şikâyet Kurumu (*Independent Police Complaints Authority*), Belçika Daimi Polis Gözetim Komitesi (*The Standing Police Monitoring Committee*), Macaristan Bağımsız Polis Şikâyet Kurulu (*Independent Police Complaints Board*), Norveç Polis İşlemlerini Soruşturma Bürosu (*The Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs*), Kenya Bağımsız Kolluk Gözetim Otoritesi

(*The Independent Policing Oversight Authority, IPOA*), Yeni Zelanda Bağımsız Polis Eylemleri Otoritesi (*Independent Police Conduct Authority, IPCA*), Güney Afrika Bağımsız Polis Soruşturmaları Direktörlüğü (*Independent Police Investigative Directorate, IPID*), Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı (*Police Ombudsman for Northern Ireland, PONI*), İskoçya Polis Soruşturmaları ve İnceleme Komiserliği (*The Police Investigations & Review Commissioner, PIRC*), İrlanda Garda Síochána Ombudsman Komisyonu (*The Garda Síochána Ombudsman Commission, GSOC*), Malta Bağımsız Polis Şikâyet Kurulu (*Independent Police Complaints Board*), Lüksemburg Polis Genel Müfettişliği (*The General Police Inspectorate*) kurumları kolluk şikâyet mekanizmalarının bağımsızlığının ve etkililiğinin değerlendirilmesine yönelik yetki, kaynak, bağımsızlık, şeffaflık, raporlama ve sivil toplum katılımı gibi birtakım kriterler kapsamında kuruluş kanunları, kurumsal web siteleri, performans programları ve faaliyet raporlarından yararlanmak suretiyle karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiş ve söz konusu sistemlerin etkililiğini artıracak bazı önerilerde bulunulmuştur. Araştırma kapsamında incelenen kurumların 'bağımsız, tarafsız ve sivil yapı' kriterlerine uygun olup olmadıkları ve sistemde ne gibi reformlara ihtiyaç duyulduğu sorularına yanıt aranmıştır. Araştırmada incelenen örneklerin kolluk kuvvetleri aleyhindeki şikâyetleri ele alan uzmanlaşmış kuruma sahip bazı ülkeleri kapsamı araştırmanın sınırlılıklarındandır.

1. BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKÂyet SİSTEMİ

Bağımsız kolluk şikâyet sistemi; kolluk kuvvetleri hakkındaki şikâyetlerin bağımsız ve tarafsız bir şekilde soruşturulduğu; soruşturmaların kolluk birimleri ve sivil otoriteler tarafından müştereken yürütüldüğü ve izlendiği bir modelden, sadece sivil otoriteler tarafından soruşturulduğu salt sivil denetime kadar geniş bir yelpazede değişkenlik gösteren şikâyet sistemi olarak tanımlanabilir (Murphy ve McKenna, 2014).

Kolluğun uygunsuz veya suç teşkil eden davranışlarıyla karşılaşıldığında çoğu ülkede doğrudan kolluğa ya da savcılık makamına şikâyetle bulunmak mümkündür. Bununla birlikte, bağımsız bir kolluk şikâyet sistemi kurulmasının bazı nedenleri bulunmaktadır: Öncelikle şikâyetin kolluk tarafından yapılan iş-

kence, yaşam hakkı ihlali veya insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ile ilgili olması durumunda sürecin bağımsız, tarafsız ve derhal soruşturulmasını sağlamak bir insan hakları yükümlülüğüdür (Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme, Md. 13 ve 14). Bir kolluk mensubu tarafından aşırı güç kullanımına veya kötü muameleye maruz kaldığını iddia eden bir kişi, genellikle misilleme korkusu ile doğrudan kolluğa şikâyette bulunmaktan çekinmektedir. Ayrıca, şikâyetler kolluk teşkilatı tarafından ele alındığında, vatandaş nezdinde soruşturmanın bağımsız ve tarafsız olmadığı yönünde bir algı oluşması riski bulunmaktadır. Bağımsız kolluk şikâyet mekanizmaları tarafsız bir gözle kolluk kuvvetlerinin eylemlerini denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulanması yönünde öneride bulunan, kolluk kuvvetlerinin hesap verebilirliğini artırılmasında, daha demokratik ve şeffaf bir yapıya kavuşmasında rol oynayan önemli birimlerdir.

Uluslararası hukuk, soruşturmanın etkili, kapsamlı ve bağımsız, aynı zamanda hızlı ve şeffaf olmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda bağımsız kolluk şikâyet sistemlerinde soruşturmacılar ile aleyhinde şikâyette bulunulan kolluk teşkilatı mensubu arasında kurumsal veya hiyerarşik bağ bulunmaması, soruşturma kapsamında yeterli kanıtın toplanması, hukukun üstünlüğüne güvenin sağlanması için soruşturmanın derhal ve süratle yapılması, hesap verilebilirliği sağlamak için prosedürlerin ve karar alma süreçlerinin açık ve şeffaf olması arzu edilmektedir (Police Oversight Mechanisms Note, 2018: 9).

2. BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKÂyet SİSTEMİ MODELLERİ

Avrupa genelinde; kolluk teşkilatınca yürütülen iç soruşturmalar, kolluk kuvvetlerinin bağlı olduğu bakanlık vasıtasıyla yürütülen soruşturmalar, savcılık makamınca yürütülen soruşturmalar, ombudsman tarafından yürütülen soruşturmalar ve bağımsız otoriteler tarafından yürütülen soruşturmalar olmak üzere beş tür kolluk şikâyet mekanizması uygulamasının olduğu görülmektedir (Smith, 2010: 63). Modern kolluk teşkilatlarının kurulmasından bu yana işletilen ve soruşturmada kolluk teşkilatlarının tüm yönüyle sorumlu olduğu iç soruşturma bağımsızlık ve tarafsızlık yönünden eleştirilmektedir. Kolluk teşkilatının bağlı olduğu bakanlık bünyesinde -genellikle İçişleri Bakanlığı- yer alan şikâyet birimleri soruşturma sürecine bir ölçüde bağımsızlık getirmekle birlikte, aynı bakanlık bünyesinde yer almaları sebebiyle yeterin-

ce etkin olamamaktadır (Smith, 2014: 6). Özellikle İskandinav ülkelerinde tercih edilen diğer bir uygulama, kolluk mensuplarına yönelik şikâyetlerin -soruşturma sürecine çeşitli derecelerde diğer kolluk mensuplarının dâhil olduğu- savcılık makamınca yürütüldüğü soruşturmalardır. Örneğin İzlanda ve Slovenya'da savcı, soruşturmaları yürütmek için polis teşkilatı mensuplarına çağrıda bulunabilmekte, Hollanda'da Devlet Suçları Soruşturma Birimi'ndeki özel görevli polis memurları başsavcılar adına soruşturmayı yürütmektedirler (Smith, 2010: 64). Ombudsmanlar, dünyadaki birçok ülkede kamu görevlilerine yönelik şikâyetleri ele alan saygın kurumlardır. Sadece kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetleri soruşturmakla görevli uzmanlaşmış kurumlar niteliğinde olmayıp, genel görevli mekanizmalardır. Bağımsız (bağımsızlık farklı derecelerde olabilmektedir), dış ve sivil gözetim mekanizmaları olarak da bilinen birimlerin oluşturulmasında kolluk personeline yönelik şikâyetlerin meslektaşları tarafından değil siviller tarafından soruşturulması gerektiği fikri etkili olmuştur. Bazı araştırmacılar tarafından bağımsız kolluk şikâyet sistemi modellerine ilişkin yapılan sınıflandırmalar aşağıda sunulmuştur:

Kerstetter (1985: 149) ve Perez (1994: 81); kolluk kuvvetlerince güç kullanımının, meydana gelen olaya ilişkin öznel algıya ve sosyal ortama dayandığını ve bu sebeple sergilenen davranışın uygunluğunu belirlemenin zor olacağını; savcılar, hâkimler ve medya olmak üzere üç dış kurumun kolluk personelinin uygunsuz davranışlarını periyodik olarak gözden geçirdiklerini fakat en sistematik incelemenin yine kolluk teşkilatı tarafından idari bir yapı içerisinde gerçekleştirilebileceğini; bu tür işlemlerde kolluk teşkilatına karşı duyulan önyargının, sürece çeşitli oranlarda sivillerin dâhil olduğu farklı yapıları ortaya çıkardığını belirtmiş ve bu yapıları: (1) Sivil bir kurul tarafından soruşturmanın yürütüldüğü, karara varıldığı ve ilgili makamlara birtakım önerilerde bulunulduğu *sivil inceleme/teftiş modeli (civilian review model)*; (2) Kurul'a yalnızca şikâyetin kabulü ve soruşturma yetkisini veren *sivil girdi modeli (civilian input model)*; (3) Tüm işlemlerin kolluk makamlarınca yürütüldüğü ve sivil makamlarca soruşturmaya ilişkin yeterliliğin izlendiği *sivil izleme modeli (civilian monitor model)* olarak sınıflandırmıştır.

Prenzler ve Ronken (2001: 151) dış kurumların şikâyet sürecine dâhil olduğu modelleri *sivil inceleme/teftiş modeli (civilian review model)* ve *sivil kontrol*

modeli (civilian control model) olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Buna göre sivil inceleme/teftiş modeli kolluk kuvvetlerince yürütülen iç soruşturmaların ve disiplin kararlarının bağımsız olarak denetlenmesini içermektedir. Araştırmacılara göre bu model, kolluk kuvvetlerinin sivil teftişi engelleyebilme potansiyelleri sebebiyle eleştirilmektedir. Buna karşılık sivil kontrol modeli bağımsız soruşturma ve yargılamayı mümkün kılmaktadır.

Diğer bir sınıflandırmaya göre dış kurumların şikâyet sürecine dâhil olduğu modeller, inceleme ve temyiz; soruşturma ve kalite güvence; değerlendirme ve performans modeli şeklindedir. *İnceleme ve temyiz modeli*, şikâyetlere ilişkin kolluk teşkilatı tarafından yürütülen iç soruşturmanın ardından göreve başlayan sivil inceleme kurullarını içermektedir. Bu kurullar genellikle yalnızca soruşturması tamamlanmış olan dosyayı inceleyebilmekte, kendi inisiyatifleriyle bağımsız soruşturmalar yürütememektedir. Kurulların yetki alanı tamamlanan iç soruşturmanın yeterli veya daha fazla araştırma yapılması gerektiği şeklinde ilgili polis teşkilatına önerilerde bulunmakla sınırlıdır. Genel olarak, inceleme sürecinin hiçbir kısmı kamuya açık değildir. Söz konusu organların çoğu zaman tek başına bir bütçesi bulunmamaktadır. İnceleme ve temyiz modelinde vatandaşların şikâyetleri bireysel olarak ele alınmakta, politika önerilerinde bulunulmamaktadır. *Soruşturma ve kalite güvence modeli*, şikâyetlere ilişkin iç soruşturmalarının doğası gereği önyargılı olduğu ve kolluk personeli hakkındaki soruşturmaların bağımsız, dış bir kuruluş tarafından yapılması gerektiği düşüncesini savunmaktadır. Söz konusu dış otorite bazen bir kurul, bir grup avukat veya soruşturmacı ya da bir birey olabilmektedir. *Değerlendirme ve performans modeli*, sistemik sorunları ele alma, söz konusu sorunları ortadan kaldırma ve kolluk personelinin hesap verebilirliğini sağlama amacına odaklanmaktadır. Diğer iki tip modelin aksine, denetçiler belirli vakaların çözümü yerine sistemik değişime odaklanmaktadır (PARC, 2005: 7-13).

UNODC (2011), kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetleri ele alan mekanizmaları *tam bağımsız mekanizmalar, hibrit mekanizmalar ve diğer bağımsız mekanizmalar* olmak üzere üç başlık altında toplamaktadır. Parlamentoya karşı sorumlu olan ve yine parlamento tarafından tahsis edilen özel bütçeyi kullanan mekanizmalar tam bağımsız olarak değerlendirilmektedir. Yürütme genellikle kolluk teşkilatından da sorumlu olduğundan, parlamentoya karşı sorumluluk,

bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlayacaktır. Hibrit yapılar yürütmenin ve hatta bazen kolluk teşkilatının kontrolü altında çeşitli oranlarda bağımsız birimlerdir. Bazen parlamento yerine doğrudan kolluk teşkilatına rapor vermektedirler. Kimi ülkelerde kolluk personeli de soruşturma sürecine katılmaktadır. Kısmen siyasi otoritelerin kontrolü altında olduklarından daha çok politik destek alma eğilimindedirler. Söz konusu yapılar tam teşekküllü bağımsız gözetim yapıları oluşturmak için bir ara adım görevi görmektedir. Birçok ülkede görev alanı kolluk kuvvetleriyle sınırlı olmayan genel görevli mekanizmalar bulunmaktadır. Bu birimler tüm kamu sektörünü, insan hakları veya yolsuzluk gibi belirli alanlarda denetlemektedirler. Bazı ülkeler insan haklarının korunması ile ilgili kurumlar ve vaka temelli şikâyetleri incelemek ile görevli ombudsmanlar olmak üzere iki ayrı mekanizmayı benimsemektedir.

Attard ve Olson (2013), söz konusu modelleri, *soruşturma yürüten birimler; kolluk iç soruşturmasını denetleyen ve izleyen birimler ve sivil inceleme/teftiş kurulları/komisyonları* şeklinde sıralamaktadır. Araştırmacılar, birçok gözetim kurumunun kolluk personelinin suistimallerine ilişkin şikâyetleri soruşturduğunu, bu amaçla şikâyetleri işleme aldığını, delil topladığını, tanıklar ile görüştüğünü ve elde edilen bulgular ışığında önerilerde bulunduğunu belirtmektedir. Kolluk iç soruşturmasını denetleyen ve izleyen birimler, kolluk personeline yönelik ilgili kolluk teşkilatı tarafından yürütülen iç soruşturmaları inceleme, analiz etme ve politika ve prosedürlerin değerlendirilmesinde yetkilidir. İç soruşturmalarının adil ve eksiksiz bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kolluk teşkilatının iç şikâyet sürecinin sistematik bir incelemesini içermektedir. İnceleme/teftiş komisyonlarının veya kurullarının yetkisi, şikâyetin sonuçlarından memnun olmayan şahıslarca gündeme getirilen vakaların temyiz başvurularından, soruşturma sürecinin adil bir şekilde yürütülmediği değerlendirilen vakaların incelenmesine kadar değişmektedir.

Murphy ve McKenna (2014), kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetlere dair soruşturma sürecini yönetim ve sivil makamlarca gözetim bağlamında beş ana kategoriye ayırmıştır.

- Sivil makamlar tarafından yapılan dış bir inceleme/teftiş olmaksızın şikâyetlerin alınmasının, soruşturulmasının, karara varılmasının ve

şikâyet sürecine ilişkin yönetimin tamamen kolluk teşkilatının sorumluluğunda olduğu model: *Şikâyetlerin aynı birimde görevli kolluk personelleri tarafından soruşturulması,*

- Soruşturmaları yürütmek üzere diğer bir birimde görevli kolluk personelinin davet edildiği, soruşturma sürecinin dış bir sivil makamın incelemesine ve gözetimine tabi tutulmadığı model: *Şikâyetlerin farklı birimde görevli kolluk personeli tarafından soruşturulması,*
- Şikâyetlerin alınmasının, soruşturulmasının, karara varılmasının ve şikâyet sürecine ilişkin yönetimin kolluk teşkilatının sorumluluğunda devam ettiği, soruşturma bitiminde sürecin sivil makamlarca incelemeye/teftişe tabi tutulduğu veya soruşturma sürecinin sivil makamlarca gözlemlendiği/izlendiği model: *Şikâyetlerin kolluk personelleri tarafından soruşturulması + Sivil makamlarca inceleme / izleme,*
- Şikâyetlerin fiili soruşturmasının kolluk personelinin ve sivil makamların işbirliği ve koordinasyonu ile yürütüldüğü, sivil makamların karar verme sürecine ve şikâyet sürecine ilişkin yönetime dâhil olduğu model: *Şikâyetlerin kolluk personelinin ve sivil makamların katılımıyla oluşan hibrit yapılarca soruşturulması + Sivil makamlarca inceleme / teftiş,*
- Kolluk mensuplarına yönelik şikâyetlerde diğer kolluk personelinin soruşturma sürecinin dışında tutulduğu, sivil makamların soruşturma sürecinin yürütülmesinden ve sonuçlandırılmasından temel olarak sorumlu olduğu model: *Şikâyetlerin sivil makamlar tarafından soruşturulması + Sivil makamlarca inceleme / izleme:*

Kolluk Ulusal Sivil Gözetim Birliği (*The National Association of Civilian Oversight in Law Enforcement*) dış kurumların şikâyet sürecine dâhil olduğu modelleri kolluk personeline yönelik şikâyetlerin bağımsız olarak incelendiği *soruşturma odaklı yapılar*, kolluk teşkilatının operasyonlarını inceleyen, iç soruşturmalara ve prosedürlere girdi sağlamayı amaçlayan *inceleme/gözden geçirme odaklı yapılar* ve genellikle büyük ve sistemik reformlara odaklanan *denetleme/izleme odaklı yapılar* olmak üzere üç kategoriye ayırmaktadır (Ajilore, 2018).

3. BAĞIMSIZ KOLLUK ŞİKÂyet SİSTEMİNİ BETİMLEYEN KRİTERLER BAĞLAMINDA ÖRNEK ÜLKE UYGULAMALARI

Kolluk şikâyet mekanizmalarının bağımsızlığının ve etkililiğinin değerlendirilmesine yönelik kriterler, başta Uluslararası Af Örgütü (*Amnesty International*), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi (*United Nations Human Rights Council, UNHRC*), Yolsuzluğa Karşı Avrupa Ortaklığı (*European Partners against Corruption, EPAC*) ve Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*)'ne ait dokümanlar olmak üzere araştırmacılar tarafından yürütülen literatür araştırması neticesinde tespit edilmiştir. Söz konusu kriterler aşağıda sıralanmış ve örnek ülke uygulamalarına dair değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3.1. Görev ve Yetkilerine İlişkin Kriterler Bağlamında Örnek Ülke Uygulamaları

- *Geniş bir yetki alanından ziyade sadece kolluk kuvvetleri aleyhinde yapılan şikâyetleri soruşturan bir mekanizma olmalıdır (Amnesty International, 2015:30).*

Kolluk kuvvetleri aleyhinde yapılan şikâyetler, kamu hizmetlerine ilişkin tüm alanlardaki şikâyetleri incelemekle görevli genel şikâyet mekanizmalarına dâhil edilebilmekle birlikte, yalnızca kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetlerin ele alındığı mekanizmaların kurulmasının daha etkili olduğu ifade edilmektedir. Daha geniş yetkiye sahip mekanizmalarda, kolluk mensuplarının uygunsuz davranışlarının yeterince dikkat çekmemesi riski bulunmaktadır. Özel görevli mekanizmalar sayesinde hatalı davranışlara daha fazla odaklanılabilmektedir (Amnesty International, 2015: 13). Avrupa Konseyi ülkeleri arasında yapılan bir araştırmada sadece kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetleri soruşturmakla görevli uzmanlaşmış kurumları bulunan İrlanda ve Kuzey İrlanda gibi nispeten küçük ülkelerdeki fiili şikâyet sayısının, şikâyetlerin genel görevli ombudsmanlar tarafından ele alındığı diğer tüm üye devletlerdeki rakamları aştığını göstermektedir. Bu sonuç, polis ombudsmanı gibi uzman bir kuruluşun genel bir ombudsmandan daha fazla dikkat çektiğini göstermektedir (Boer, 2008: 33).

Araştırma kapsamında incelenen kurumlar ilgili kolluk teşkilatı mensupları hakkında şikâyetlere ilişkin soruşturmaları yürüten uzmanlaşmış mekanizmalardır. Bununla birlikte Belçika örneğinde ilgili Kurum'un toplu taşıma şirketlerinde güvenlik hizmeti sunan güvenlik görevlilerini ve Tehdit Değerlendirme Koordinasyon Birimi (*Coordination Unit for Threat Assessment*) faaliyetlerini gözetmekten de sorumludur (Committee P, 2019c). İngiltere ve Galler örneğinde ilgili Kurum'un Ulusal Suç Ajansı (*National Crime Agency, NCA*), İşçi İstismarını Önleme Kurumu (*Gangmasters and Labour Abuse Authority*), Birleşik Krallık Polis Müdürlüğü (*Home Office*), Birleşik Krallık Gelir ve Gümrük İdaresi (*Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC*), Yerel (İl/İlçe) Asayiş Suç Birimi (*Mayor's Office for Policing and Crime*), Polis ve Suç Denetçisi (*Police and Crime Commissioners*) kuruluşlarına yönelik şikâyet sistemlerini denetlemektedir (IOPC, 2019b). İskoçya örneğinde göçmen bürosu memurları, genel gümrük memurları, gelir ve gümrük idaresi memurları ve kolluk yetkilerini kullanan diğer kişilere ilişkin soruşturmalar Kurum'un görev alanına girmektedir (PIRC Guide for Police and Staff, 2019: 4). Kuzey İrlanda örneğinde ilgili Kurum'un İçişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı arasındaki ortak yasal çerçeve aracılığıyla Göçmen Bürosu Memurları ve Gümrük Memurları hakkında belirli şikâyetler hakkında soruşturma yürütebildiği görülmektedir (PONI, 2017: 12).

- *Kurum, işlevlerini yerine getirmek için yeterli yetkiye sahip olmalı, gerektiğinde resen soruşturma başlatabilmeli, soruşturma başlatılmasını talep edebilmeli veya yürütülen soruşturmayı izleme veya denetleme yetkisine sahip olmalıdır.*

Bağımsız soruşturma yürütecek yasal güç, yeterli kaynak ve yetkin personel eksikliği durumunda kurumun faaliyetlerinin kolluk etkisine maruz kalma ihtimali bulunmaktadır (UNHRC, 2010: 22). Etkili bir mekanizma, şikâyet üzerine yürütülen soruşturmaların yanı sıra, kendi inisiyatifıyla soruşturma başlatma yetkisine de sahip olmalıdır. Böylelikle mağdurlar tarafından şikâyetle bulunulmayan vakalar soruşturulabilmektedir.

Belçika örneğinde ilgili Komite resen soruşturma başlatmaya yetkilidir ve ayrıca adli makamlar soruşturma başlatmak üzere Komite'ye çağrıda bulunabilir.

mektedir (Police Watchdog, 2018: 23). *Danimarka* örneğinde Kurum'un resen soruşturma başlatmaya yetkili olduğu, ölüm ve yaralanma olaylarında soruşturma başlatılması hususunda zorunluluk olduğu görülmektedir (CPT Report, 2014: 18). *Güney Afrika* örneğinde ilgili Kurum tarafından sadece ağır nitelikteki iddiaların ele alınabildiği ve soruşturma yürütebilecek vakaların kanunda sıralanmış durumda olduğu; yolsuzluk iddialarına ilişkin Kurum tarafından resen soruşturma başlatılabildiği ifade edilmektedir (IPID Act, Md.28(1)). İngiltere ve Galler örneğinde ilgili Kurum'un doğrudan kamuya ulaşılabilir olmadığı, polis şikâyet sistemini gözetim görevi bulunduğu, ağır nitelikteki iddiaların polis teşkilatı tarafından söz konusu Kurum'a gönderilmek zorunda olduğu bu sebeple Kurum'un polis teşkilatı tarafından gönderilen vakalara tabi olduğu (IOPC, 2019d), Kurum tarafından resen soruşturma başlatılabildiği (The Police Complaints System, 2018: 6) görülmektedir. İrlanda örneğinde kolluk kuvvetleri ile temas sonrası ölümle veya ağır şekilde yaralanma ile sonuçlanan tüm vakaların gerekli soruşturmanın yürütülmesi için Komisyona iletilmesi, herhangi bir şikâyette bulunulmasa dahi soruşturulmasında kamu yararı bulunan vakaların Komisyon tarafından resen soruşturulabildiği (GSOC, 2019) izlenmektedir. İskoçya örneğinde Kurum'a doğrudan şikâyette bulunmanın mümkün olmadığı, ağır nitelikteki olayların Savcılık veya polis teşkilatı tarafından Kurum'a bildirildiği, öncelikle iç şikâyet yollarının tüketilmesi (polis teşkilatına şikâyette bulunulması) gerektiği, Kurum'un resen soruşturma başlatmaya yetkili olmadığı ve savcılık ve polis teşkilatı tarafından yönlendirilen vakaları soruşturduğu, polis teşkilatının şikâyetleri ele alma şeklini inceleyebildiği (PIRC, 2014:2) görülmektedir. *Kanada* örneğinde herhangi bir şikâyette bulunulmasa dahi soruşturulmasında kamu yararı bulunan vakalar Komisyon tarafından resen araştırılabilmektedir (Government of Canada, 2018). *Kenya* örneğinde ilgili Kurum tarafından şikâyet üzerine veya resen soruşturma yürütülebilmekte ve yetkili mercilere önerilerde bulunulabilmektedir (IPOA Profile, 2019). *Kuzey İrlanda* örneğinde Ombudsman tarafından resen soruşturma başlatılabilmekte, tüm şikâyetlerin Ombudsman'a yapılması hususunda zorunluluk bulunmaktadır (PONI, 2017: 4). *Lüksemburg* örneğinde olası bir hak ihlali hakkında bilgi alındığında veya ceza soruşturmaları sonucu belirli verilere ulaşıldığında resen soruşturma başlatılabilmektedir (IGP Legality Control, 2018). *Macaristan* örneğinde ilgili Kurum'un resen soruşturma baş-

latmaya yetkili olmadığı (Independent Police Complaints Board, 2019); *Malta* örneğinde ilgili Kurum'un polis teşkilatı veya üyeleri hakkında resen soruşturma başlatmaya yetkili olduğu (Malta Police Act, Md.36 (1)) görülmektedir. *Norveç* örneğinde ilgili Kurum yalnızca konusu cezai nitelikte suç teşkil eden vakaları soruşturmak ile yetkili olup bunun dışındaki diğer iddialar gerekli araştırma işlemlerinin yürütülmesi için polis teşkilatına gönderilmektedir (Reporting Offences, 2019). *Yeni Zelanda* örneğinde ilgili Kurum tarafından ölüm ve yaralanma olaylarında resen soruşturma yürütüldüğü, Kurum'un şikâyeti kendi inisiyatifinde soruşturmaya veya soruşturma işlemlerinin yürütülmesi için polis teşkilatına göndermeye yetkili olduğu ve şikâyetin ele alışı şeklini gözetebildiği görülmektedir (New Zealand IPCA, 2017).

- *Adil, bağımsız ve etkili soruşturmalar yürütebilmesi için kurum bünyesinde görevli soruşturmacılara gerekli bilgileri edinme gücü ve tüm polis yetkileri verilmelidir.*

Soruşturmacılarına polis memurları ile aynı yetkileri veren Güney Afrika Bağımsız Polis Soruşturmacıları Direktörlüğü örnek olarak verilebilir. Soruşturmacılar arama, el koyma, müzekkerelerin icra edilmesi, şüpheli şahsın mahkemeye katılımının sağlanması gibi hususlarda yetkilidir. Diğer bir örnek olan Yeni Zelanda Bağımsız Polis Eylemleri Otoritesi soruşturmacıları ise tanıkları yeminli olarak dinlemeye; herhangi bir bilgi, belge veya kaydı talep etmeye yetkilidir (Amnesty International, 2015: 17). Söz konusu kurumlar, polis memurlarına ve soruşturmaya maruz kalan diğer kolluk kuvvetlerine adil ve objektif bir şekilde davranılmasını ve insan haklarına uygun şekilde saygı gösterilmesini sağlamalıdır (EPAC, 2011: 8).

Kurum bünyesinde görevli soruşturmacıların kolluk kuvvetlerin sahip olduğu yetki, dokunulmazlık ve imtiyazlara hangi ölçüde sahip olduklarına ilişkin değerlendirmeler neticesinde Macaristan örneği hariç olmak üzere ilgili personelin arama, el koyma, şüpheli şahsın alıkonulması, belge ve diğer kanıtlara erişim hakkı gibi konularda çeşitli ölçülerde kolluk yetkilerine sahip oldukları görülmektedir. Macaristan örneğinde ise Kurum personeli, kolluk yetkilerine sahip değildir.

- *Polis teşkilatı, polis tarafından gözaltında bulunan kişilerin ölümlerini ve polis eylemleri nedeniyle meydana gelen ölümleri ve ağır yaralanmaları söz konusu kuruma rapor etmeli, durumun raporlanmaması veya raporlamada gecikme yaşanması durumunda yaptırım uygulanabilmelidir (UNHRC, 2010: 12).*

Araştırma kapsamında incelenen hesap verebilirliğin etkili olması için, asgari olarak, polis eyleminden kaynaklanan veya gözaltında meydana gelen ölüm veya ciddi yaralanma vakaları kuruma rapor edilmelidir. Kenya'da ölümle veya ağır yaralanma ile sonuçlanan vakaların Kenya Bağımsız Kolluk Gözetim Otoritesi'ne bildirilmemesi suç teşkil etmektedir. Güney Afrika'da, polis, Bağımsız Polis Soruşturmaları Direktörlüğü'nün görev alanına giren vakaları bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymamak suç teşkil etmekte ve ilgili polis memuru para cezasına veya iki yılı geçmemek üzere hapis cezasına çarptırılabilir. Söz konusu yasal düzenlemenin ardından bir önceki yıla göre iş yükünde %37'lik bir artış görülmüştür (Amnesty International, 2015:15). Yeni Zelanda örneğinde polis güçlerinin ölümüne veya ciddi yaralanmalara neden olduğu tüm olaylar beş gün içerisinde Bağımsız Polis Eylemleri Otoritesi'ne bildirilmek durumundadır. Aksi takdirde ilgililer hakkında cezai işlem uygulanmaktadır (New Zealand IPCA, 2017).

- *Disiplin cezası vermeye yetkili otoriteye söz konusu iddialar yönlendirilebilmeli ve gerekli önerilerde bulunulabilmelidir (Önerilen disiplin cezalarının uygulanmasının sağlanması kurumun etkinliğini gösterecektir). Cezai işlem gerektiren vakalar öneriler ile birlikte gerekli işlemlerin yapılması için savcılığa yönlendirilebilmelidir.*

Bir vakanın soruşturması tamamlandığında, elde edilen bulgulara dayanarak sonuç ve önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler ceza kovuşturmalarını, disiplin cezalarını, mağdurlara tazminat ödenmesini ve politikalarda veya prosedürlerde değişiklikler yapılmasını içerebilmektedir. Anahtar soru, önerilerin tam anlamıyla yerine getirilip getirilmeyeceği ve söz konusu mekanizmanın bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahip olup olmadığıdır. Bu anlamda dünya genelindeki uygulamalar ele alındığında söz konusu kurumların belirli sınırlamaları olduğu görülmektedir (Amnesty International, 2015: 19). İncelenen kurumların yetkili

disiplin otoritesine veya cezai işlem gerektiren vakalarda savcılık makamına soruşturmasını yürüttükleri dosyaları yönlendirmesi ve önerilerde bulunması hususunda genel anlamda soruşturmanın tamamlanmasını müteakip, kolluk personelinin eyleminin veya ihmalinin niteliği hususunda tespitler yapıldığı ve disiplin cezası uygulanması veya adli sürecin başlatılmasına dair önerilerde bulunulduğu; Macaristan örneğinde ise Kurulun Savcılık makamına öneride bulunma yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

- Önerilerin etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere uygun bir mekanizma olmalıdır (*Önerilere uyulmaması halinde disiplin otoriteleri tarafından gerekçeli bir açıklama yapılmalıdır*).

Yasal çerçeve savcılık makamını veya polis teşkilatını önerilen eylemi yerine getirmekle yükümlü kılmıyorsa, en azından yapılan önerinin ciddiyetle ele alınması sağlanmalıdır. Bunu başarmanın bir yolu, ilgili otoriteyi makul bir süre içerisinde ayrıntılı bir cevap vermeye zorlamak, hangi önlemlerin alındığının veya izleneceğinin açıklanmasını sağlamaktır.

Bazı örneklerde ilgili kurumlar tarafından yapılan önerilerin uygulanmasını sağlamak üzere birtakım düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. İngiltere ve Galler örneğinde, öneride bulunulan birim veya kuruluş yasal olarak 56 gün içerisinde söz konusu önerilere yanıt vermek durumundadır. Bununla birlikte talep edilmesi durumunda yanıt verme süresinin uzatılması mümkündür. Eğer polis teşkilatı tarafından herhangi bir işlem veya eylemin yapılması mümkün değilse –örneğin değişiklikleri gerçekleştirecek kaynağın bulunmaması gibi– bunun hakkında izahat verilmek durumundadır (IOPC, 2019a). Kanada örneğinde Komisyon Başkanı tarafından yapılan şikâyetler ile kamu yararı araştırmaları başlatılmakta, araştırma tamamlandığında, sonuçları ve önerileri içeren bir ara rapor hazırlanarak Kamu Güvenliği Bakanlığı'na ve ilgili polis şefine gönderilmektedir. Polis şefi, gönderilen bu rapora gerekçeli olarak cevap vermek zorundadır. İlgili polis teşkilatından gelen cevap yazısının değerlendirilmesinin ardından, Komisyon tarafından sonuç raporu hazırlanmakta gerektiğinde söz konusu rapor kamuya açıklanmaktadır (CRCC, 2019). Danimarka örneğinde önerilere uyulmaması halinde polis teşkilatı tarafından gerekçeli açıklamada bulunulmak zorunludur. Bölge savcısının kararından memnun kalınmaması durumunda

ulusal savcıya itirazda bulunmak mümkündür (IPCA, 2019: 3-5). Belçika örneğinde Komite Başkanı disiplin suçu olabilecek iddialar hususunda disiplin otoritesini bilgilendirirse, bu otorite söz konusu eylemlere ilişkin fiilen disiplin soruşturması başlatılıp başlatılmayacağını değerlendirmelidir. Ayrıca süreç hakkında Komiteye bilgi vermek zorundadır. Bu değerlendirme disiplin soruşturması başlatılması gerektiği anlamına gelmemektedir (Police Watchdog, 2018: 30). Macaristan örneğinde Kurul kararının bağlayıcılığı bulunmamakta, ancak Kurulun kararının aksi yönünde karar verilmesi durumunda bunun gerekçeleri açıklanmalıdır (The Competence of the Board, 2014). Güney Afrika örneğinde yapılan önerilerin ardından polis teşkilatınca 30 gün içerisinde soruşturma başlatılması, Bakanlığın ve Kurumun konu hakkında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca soruşturmaya ilişkin Bakanlığa ve Kuruma üç ayda bir rapor sunulmalıdır (IPID Act, Md.30). Kuzey İrlanda örneğinde Emniyet Müdürü tarafından Ombudsmanın tavsiyelerine uyulmadığı takdirde Ombudsman işlemlerin tesis edilmesi için gerekli yönlendirmeleri yapmakla yetkilidir (House of Commons Northern Ireland Affairs Committee, 2005: 9).

- *Hükümete, parlamentoya ve / veya diğer yetkili kurumlara, yetkisi dâhilindeki konularda görüş, öneri ve rapor sunulabilmeli, kolluk faaliyetlerini geliştirmek üzere reform önerilerinde bulunulabilmelidir.*

Etkili bir mekanizma, bireysel şikâyetleri ele almakla sınırlı kalmamalı, aynı zamanda suiistimal şekillerini analiz etme, kolluk politikalarını ve prosedürlerini inceleme ve değişiklik önerisinde bulunma yetkisine de sahip olmalıdır. Bireysel vakaları incelemek son derece önemli olmakla birlikte sadece geçmişe yönelik hesap verebilirliğin sağlanmasına imkân verecektir. Bireysel vakalara yönelik araştırmalar, iyileştirilmesi gereken daha geniş alanların belirlenmesinde bir başlangıç noktası olarak görülmelidir. Kolluk kuvvetlerinin hesap verebilirliği, kolluğun faaliyet gösterdiği tüm alanların incelemeye tabi tutulması, gerektiğinde eleştirilmesi ve değişiklik önerilerinde bulunulmasıyla sağlanabilmektedir. Böylelikle insan hakları ihlallerinin temel nedenleri daha büyük ölçekte incelenebilecektir (Amnesty International, 2015: 15).

Güney Afrika örneğinde Kurumun yetki alanında polis politikalarının ve prosedürlerinin gözetiminin yer almadığı; araştırma kapsamında incelenen di-

ğer kurumlar arasında çeşitli ölçülerde farklılıklar olmakla birlikte hükümete, parlamentoya veya yetkili kurumlara kolluk faaliyetlerini geliştirmek üzere reform önerilerinde bulunulabildiği görülmektedir.

- *Yanlış anlaşılma ve iletişim eksikliği gibi basit sebeplerden kaynaklanan şikâyetler arabuluculuk ile hızlı bir şekilde çözülebilmelidir (özür dileme veya taraflar arası görüşme düzenleme gibi yöntemlerle) (EPAC, 2011: 11)*

Bazı örneklerde yanlış anlaşılma ve iletişim eksikliği gibi basit sebeplerden kaynaklanan şikâyetlerin arabuluculuk ile hızlı bir şekilde çözülebildiği görülmektedir. İngiltere ve Galler örneğinde Kurum'un sürece dâhil olmasını gerektirmeyen şikâyetler, çeşitli yollardan biriyle çözülebilmektedir. Çözüm yolu genellikle "yerel uzlaşma" ile gerçekleşmektedir (IOPC, 2019c). Kanada örneğinde şikâyet bildirildikten sonra, söz konusu şikâyetin müşterinin rızasının alınması sonucu yerel uzlaşma (local resolution) yoluyla çözümlenip çözülemeyeceği hususu değerlendirilmektedir (RCMP Act, 45.56 (1)). Danimarka örneğinde şikâyetin polis güçlerine yapılması durumunda, konunun yerel uzlaşma ile çözülmesi mümkün olabilmektedir. Yerel uzlaşmada sorunu çözmek amacıyla şikâyet edilen polis memurun üstleri ile görüşme yapılmaktadır (IPCA, 2019: 9). Belçika örneğinde Komitenin arabuluculuk rolü bulunmamaktadır (Police Watchdog, 2018:30). Kuzey İrlanda örneğinde şikâyet uzlaşma için uygunsa ve müşteri sorunun uzlaşma ile çözüme kavuşturulmasına rıza gösteriyorsa Polis Ombudsmanlığı Ofisi konuyu polis teşkilatının Hizmet İyileştirme Birimi'ne yönlendirmektedir (Police Ombudsman for Northern Ireland, 2019). İrlanda örneğinde şikâyetin, resmi bir soruşturmaya gerek kalmadan, müşterinin ve şikâyete konu kolluk mensubunun onayı ile arabuluculukla çözülmesi mümkündür (Garda Ombudsman, 2019). İskoçya örneğinde ise söz konusu çözüm yolu mümkün değildir.

3.2. Kuruluş Yapısı ve Faaliyetlerine İlişkin Kriterler Bağlamında Örnek Ülke Uygulamaları

- *Kurum polis bütçesinden ayrı olarak yeterli kaynağa sahip olmalı (yeterince finanse edilmeli), kapsamlı araştırmalar yapma ve vasıflı personel temini için yeterli fon sağlanmalıdır.*

Kurum fonksiyonlarını etkili bir şekilde yerine getirebilmek, yetenekli soruşturmacılar istihdam edebilmek ve önemli soruşturmaları tarafsız bir şekilde yürütebilmek için yeterince finanse edilmelidir. Özellikle iş yükünün fazla ve kaynakların yetersiz olması halinde vakaların tümüne ilişkin soruşturma yürütebilmek sorun teşkil edebilmektedir. Kaynakların sınırlı olması halinde, yaşam hakkı ihlali, işkence ve ciddi yolsuzluklar gibi ağır nitelikteki polis suiistimallerinin soruşturulmasına odaklanmak gerekmektedir. Yalnızca ağır nitelikteki ihlalleri soruşturan mekanizmalara İngiltere ve Galler ile Güney Afrika örnek olarak verilebilir (Amnesty International, 2015: 22-23).

Bütçeye ilişkin yapılan değerlendirmeler neticesinde Belçika, Güney Afrika, Kenya ve Yeni Zelanda örneklerinde Kurumların faaliyetlerini yürütmesi için gerekli ödeneklerin Meclis tarafından (Police Watchdog, 2018: 12; IPID Act, Md.3 (3); IPOA Act, Md.32; IPCA Legislation, 2017); İngiltere ve Galler örneğinde İçişleri Bakanlığınca (IOPC, 2018:1); Kuzey İrlanda örneğinde Adalet Bakanlığınca (PONI, 2017: 11) tahsis edildiği görülmektedir.

- *Yürütme polis teşkilatından da sorumlu olduğundan bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak için parlamentoya karşı sorumlu olmalı, raporlarını doğrudan Meclis'e sunmalıdır.*

İdeal olarak, mekanizmanın yürütme erkinden ziyade parlamentoya karşı sorumlu olması gerekmektedir. Yürütme genellikle polis teşkilatından da sorumlu olduğundan, yasama organına karşı sorumluluk bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak için bir güvence görevi görecektir. Kurum, şikâyetlere ilişkin soruşturma yürütmekle yükümlü olduğu polis teşkilatı hiyerarşisinden ayrılmalıdır (EPAC, 2011: 7). Sivil gözetim mekanizmalarının işleyişine siyasi müdahale, işlevlerini ciddi şekilde engelleyebilmektedir. Siyasi baskı en sık olarak kaynaklar, işe alma ve işten çıkarma gibi alanlarda kendini hissettirmektedir (UNHRC, 2010: 23). Bazı ülkelerde sistemin bu şekilde işlemediği görülmektedir. Örneğin, Güney Afrika Bağımsız Polis Soruşturmaları Direktörlüğü, raporlarını Polis Bakanı'na sunmaktadır. Raporlar, Polis Bakanlığı aracılığıyla Parlamento ile paylaşılmaktadır. Peru ve Macaristan gibi diğer ülkelerde, söz konusu kurumlar parlamentoya karşı sorumludur (Amnesty International, 2015: 26).

Sorumlu olunan makam itibarıyla yapılan değerlendirmelerde Belçika örneğinde ilgili Kurumun parlamentoya karşı sorumlu olduğu (Committee P, 2019b); İngiltere ve Galler örneğinde İçişleri Bakanlığı aracılığıyla, Kuzey İrlanda örneğinde ise Adalet Bakanlığı aracılığıyla yine parlamentoya karşı sorumlu olduğu (Home Office-IOPC Framework Agreement, 2019:3; PONI, 2017: 11); Danimarka ve İrlanda örneklerinde Adalet Bakanlığına (Independent Police Complaints Authority, 2012; Garda Síochána Act, Md.80); Güney Afrika örneğinde Polis Bakanlığına (Amnesty International, 2015:26); Kanada örneğinde Kamu Güvenliği ve Acil Durum Hazırlık Bakanlığına karşı sorumlu olduğu (RCMP Act, 45.31 (3)); Lüksemburg örneğinde ilgili Kurumun İç Güvenlik Bakanlığının hiyerarşik ve fonksiyonel yetkisi, Adalet Bakanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı ve diğer adli makamların fonksiyonel yetkisi altında bulunduğu (IGP, 2018); Norveç örneğinde ise ilgili Kurumun idari olarak Adalet Bakanlığı, mesleki olarak ise Savcılık Direktörlüğü (*Director of Public Prosecutions, DPP*) ile ilişkili bağımsız bir organ niteliğinde olduğu görülmektedir (The Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs, 2019b).

- *Kuruluş yapısı ile görev ve yetkileri yürütmenin kararı ile değil Anayasa veya yasalar ile düzenlenmelidir (Polis yasalarında yer almaması ve kendine has kuruluş yasası bulunması daha uygun olacaktır). Görevleri, üye seçimi, şikâyet süreci, bütçe tahsisi, itiraz imkânı gibi hususlar kuruluş yasasında açıkça belirtilmelidir.*

Dış denetim mekanizmaları, yetkilerinin ve işleyişlerinin politik değişikliklerden etkilenmemesi veya belirli çıkar gruplarının müdahalesine maruz kalması için yasa ile oluşturulmalıdır. Dolayısıyla mekanizmanın işleyişini tanımlayan temel hususlar kuruluş yasalarında yer almalıdır. Bu hususların yasalarda yer almayıp sadece idari düzeyde kararlaştırılmış olması mekanizmanın siyasi olarak baskı altına girmesi veya yürütme makamlarının müdahalesine maruz kalma riskinin oluşmasına sebep olacaktır (Amnesty International, 2015:13).

Güney Afrika (*Independent Police Investigative Directorate Act, 2011*), Kenya (*Independent Policing Oversight Authority Act No. 35 of 2011*), Lüksemburg (*Law of 18 July 2018 on the General Inspectorate of the Police*) ve Yeni

Zelanda (*Independent Police Conduct Authority Act of 1988*) örneklerinde ilgili kurumların kendilerine has kuruluş yasalarının bulunduğu görülmektedir.

- Üyeleri *Yasama Meclisi tarafından atanmalıdır (veya meclis ile istişare edilmesi ve onay alınması ile).*

Kurumun üyeleri, mekanizmayı oluşturan mevzuatta belirtilmesi gereken açık ve şeffaf bir prosedürle atanmalıdır. Kurumların yönetim kademelerine ilişkin yapılan değerlendirmelerde Belçika ve Macaristan örneklerinde parlamento (Police Watchdog, 2018:12; Act XXXIV of 1994 on the Police, Md.6); Danimarka örneğinde Adalet Bakanı (Independent Police Complaints Authority, 2012); Güney Afrika örneğinde Polis Bakanı (IPID Act, Md.6 (1-3)); İrlanda ve Malta örneğinde Cumhurbaşkanı (Garda Síochána Act, Md.65; Malta Police Act, Md.35 (1)); İskoçya örneğinde Hükümet (PIRC, 2019); Kenya örneğinde özel olarak oluşturulmuş bir seçim kurulu (IPOA Act, Md.11); Kuzey İrlanda örneğinde Kraliçe (The Police Ombudsman, 2019); Lüksemburg örneğinde Bakanın teklifi üzerine Büyük Dük (General Inspectorate of the Police Act, Md.16); Yeni Zelanda örneğinde Temsilciler Meclisi'nin önerisi üzerine Genel Vali tarafından (IPCA Act, Md.5) atandığı görülmektedir.

- *Kurum, faaliyetleri hakkında hükümete ve kamuoyuna düzenli raporlar yayımlamalıdır. Kurumun, bütçesi ve giderleri kamuoyuyla paylaşılmalıdır.*

Kamuya sunulan raporlar, sivil gözetim mekanizmalarının uzun vadeli başarısı için hayati öneme sahiptir (UNHRC, 2010:24). Kolluk mensupları uygunsuz davranışlarından sorumlu tutulurken, şikâyetleri soruşturmakla görevli mekanizmaların da faaliyetleri kapsamında halka karşı sorumlu olması önem arz etmektedir. Bu nedenle, söz konusu kurumların şeffaf olması gerekmektedir. Çok sayıda ülkede yer alan kurumların genellikle yıllık periyotlarla veya kurumları oluşturan yasama kararlarında belirtilen aralıklarla rapor verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Raporlar kamuya yayımlanmalı ve alınan şikâyetlerin sayısı ve türleri ile bu şikâyetlerin sonuçları hakkında bilgiler de dâhil olmak üzere mekanizmanın çalışmasına ilişkin kapsamlı bir bakış açısı sağlamalıdır (Amnesty International, 2015: 26).

Araştırma kapsamında incelenen kurumların çeşitli ölçülerde farklılıklar olmakla birlikte performans programlarının, faaliyet raporlarının ve şikâyetlere dair istatistiklerin yayımlanması suretiyle faaliyetleri hakkında hükümete ve kamuya düzenli raporlar yayımladığı; bütçe ve giderlerini kamu ile paylaştıkları görülmektedir.

- *Şikâyetin işleme alınma veya çözümlenme biçimine yönelik kurumun kendisine itiraz edilebilmelidir.*

Kurum tarafından verilen karara ilişkin bazı ülkelerde itiraz etme imkânının olmadığı görülmektedir. Şikâyetin işleme alınma veya çözümlenme biçimine yönelik itirazlar kapsamında Belçika örneğinde ilgili kuruma tekrar başvuruda bulunup sürecin yeniden değerlendirilmesi talep edilebilmektedir (Committee P, 2019a). Danimarka örneğinde alınan karara ilişkin idari makamlara herhangi bir itiraz öngörülmemektedir (IPCA, 2019: 3-5). İngiltere ve Galler (Police Complaints Systems in the UK, 2018) örneğinde nihai karar alınmakta ve ancak mahkemelere itiraz edilebilmektedir. Norveç örneğinde ilgili Kurum tarafından alınan karara yönelik savcılık makamına itiraz edilebilmektedir (The Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs, 2019a). Kuzey İrlanda örneğinde Adalet Bakanlığına (Northern Ireland Assembly, 2016: 5) başvurulabilmektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sorumluluklarının farkında ve hesap verebilir bir kolluk hizmeti için etkili bir şikâyet mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Söz konusu sistemin yokluğunda, şikâyetlere ilişkin soruşturma başlatılması mümkün olmayacak, şikâyetlere ilişkin herhangi bir işlem tesis edilmemesi de kolluk hizmetlerinde iyileşme ve gelişmeyi sağlayacak öğrenme fırsatlarını ve geri bildirimleri engelleyecektir. Resmi bir şikâyetin olmayışı, suçlunun cezasız kalmasına ve sonuç olarak da kolluk kuvvetlerine yönelik güven kaybına yol açabilecektir. Dolayısıyla, bir şikâyet mekanizmasının amacı suçluların cezasız kalmasını önlemek ve kamuoyunun kolluk kuvvetlerine olan güvenini artırmaktır.

Alanyazın incelendiğinde kolluk şikâyet sisteminin temel işlevlerinin, kolluk kuvvetlerine yönelik şikâyetlerin bağımsız ve tarafsız bir şekilde ele alınması; kolluğun uygun olmayan davranışlarının tanımlanması ve gerektiğinde yaptırım uygulanması yönünde önerilerde bulunulması; yapılan hatalardan ders alınması ve kolluk politikalarına bu doğrultuda yön verilmesi olarak sıralanabildiği görülmektedir. Bağımsız bir şikâyet mekanizmasının bulunması hesap verebilirliğin sağlanmasında ve kolluk teşkilatına yönelik kamu güveninin temin edilmesinde olumlu etkiler yaratacak; şikâyetlerin bağımsız, tarafsız, etkili ve adil bir şekilde soruşturulmasına, kolluk kuvvetlerinin hatalarından ders çıkarmasına, soruşturmanın - tamamen bağımsız ve etkili bir şekilde yapılsa bile - halk tarafından bağımsız olmadığı yönündeki algılanma riskinin önlenmesine imkân verecektir.

Araştırma kapsamında incelenen kurumların görev ve yetkilerinin, kuruluş yapılarının ve şikâyet süreçlerinin farklılaştığı görülmektedir. Bu kapsamda İskoçya ve Macaristan haricindeki diğer ülke örneklerinde söz konusu birimler çeşitli durumlarda kendi inisiyatiflerinde soruşturma başlatmaya yetkilidir. Macaristan örneği hariç olmak üzere arama, el koyma, şüpheli şahsın alıkonulması, belge ve diğer kanıtlara erişim hakkı gibi konularda çeşitli ölçülerde kolluk yetkilerine sahiptir. Kenya ve Yeni Zelanda örneklerinde bağımsız ölümle veya ağır yaralanma ile sonuçlanan vakaların, Güney Afrika örneğinde ise söz konusu birimin görev alanına giren vakaların kolluk tarafından bildirilmemesinin suç olarak düzenlenmesi; İngiltere ve Galler, Kanada, Danimarka, Belçika, Macaristan, Güney Afrika ve Kuzey İrlanda örneklerinde şikâyete ilişkin yapılan önerilere kolluk teşkilatları tarafından uyulmaması halinde kolluk teşkilatlarınca izahatta bulunmanın zorunlu olması; İngiltere ve Galler, Kanada, Danimarka, İrlanda ve Kuzey İrlanda örneklerinde basit nitelikteki şikâyetlerin uzlaşma ile çözülmesi; Belçika, Güney Afrika, Kenya ve Yeni Zelanda'da söz konusu kurumlara gerekli ödeneklerin Meclis tarafından tahsis edilmesi; Belçika örneğinde ilgili Kurumun parlamentoya karşı, İngiltere ve Galler örneğinde İçişleri Bakanlığı aracılığıyla, Kuzey İrlanda örneğinde ise Adalet Bakanlığı aracılığıyla yine parlamentoya karşı sorumlu olması; Güney Afrika, Kenya, Lüksemburg ve Yeni Zelanda örneklerinde ilgili kurumların kendilerine has kuruluş yasalarının bulunması; Belçika ve Macaristan örneklerinde parlamento, Kenya

örneğinde ise özel olarak oluşturulmuş bir seçim kurulu aracılığıyla yapılan üye atamaları bağımsız kolluk şikâyet mekanizmalarının etkililiğini artıracak niteliktedir. Bu bağlamda ‘bağımsız, tarafsız ve sivil yapı’ ilkelerine uygun uygulama örnekleri olmakla birlikte, araştırma kapsamında incelenen ülkelerde sistemin etkililiğini artıracak birtakım reformlara ihtiyaç bulunduğu anlaşılmaktadır.

Kolluk kuvvetlerinin gözetim ve denetiminden sorumlu ve kolluk hiyerarşisi içerisinde yer almayan dış denetim mekanizmalarının öncelikle ülke dinamiklerine uygun, siyasi etkilerden arındırılacak ve ihtiyaçları karşılayacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Ayrıca kurulan birimlerin görev ve yetki alanlarının net bir şekilde belirlenmesi; kolluk kuvvetlerinin bağlı olduğu bakanlığın hiyerarşisi altında bulunmaması; kendine has kuruluş yasalarına sahip olması; yeterli soruşturma yetkileriyle donatılması; kamuoyu desteğinin, siyasi desteğin ve sivil toplum katılımının sağlanması; birimler tarafından yapılan önerilere uyulmasını sağlayacak bir sistem geliştirilmesi; yeterli mali kaynağa ve nitelikli insan kaynağına sahip olması; bağımsız ve tarafsız olması önem arz etmektedir. Bu hususlar sağlanmadığı takdirde söz konusu birimlerin etkili görev yürütemeyeceği değerlendirilmektedir. Kolluk kuvvetleri aleyhindeki şikâyetleri bağımsız ve tarafsız bir şekilde soruşturacak bir yapının kurulmasında veya hâlihazırda mevcut bir kurumda birtakım reformlar yapılmasında sistemin güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya konulması ve aynı alanda faaliyet yürüten dünya örneklerinin incelenmesi fayda sağlayacaktır.

Çalışmanın, ‘bağımsızlık, tarafsızlık, şeffaflık ve uzmanlık’ kavramlarına dikkat çekerek kolluk kuvvetlerinin denetimi ve gözetimi özelinde “Türk Kamu Yönetiminde Denetim” konusuna katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Araştırma kapsamında incelenen ve bağımsız kolluk şikâyet sistemlerinin etkililiğini artıracığı değerlendirilen kriterler, Türkiye’de 6713 sayılı kanun ile kolluk kuvvetleri aleyhindeki şikâyetleri bağımsız ve tarafsız bir şekilde araştırmak niyetiyle kurulan Kolluk Gözetim Komisyonu’nun kuruluş yapısının, görev ve yetkilerinin ve şikâyet sürecinin iyileştirilmesine yönelik reformlarda dikkate alınmalıdır. Ayrıca araştırma kapsamında olmayan dünya örneklerini inceleyecek çalışmalara ihtiyaç bu-

lanmaktadır. Böylelikle bağımsız kolluk şikâyet mekanizmalarına ilişkin daha kapsamlı değerlendirmeler yapılabilecektir. Türkiye’de faaliyet yürüten kolluk kuvvetlerini ilgilendiren mevzuatı sivil gözetim kapsamında değerlendirecek ve iyileştirecek çalışmalar fayda sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

ACT XXXIV OF 1994 ON THE POLICE. (1994). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=99400034.TV&mahu=1> (Erişim Tarihi: 02.04.2020)

AJILORE, Olugbenga (2018). “**Are Civilian Oversight Agencies Actually Holding Police Accountable?**”, <https://www.urban.org/urban-wire/are-civilian-oversight-agencies-actually-holding-police-accountable> (Erişim Tarihi: 03.03.2020)

ALTUNTOP, Serkan (2015b). “Kamu Güvenliğini Sağlamada Kolluğun Aşırı Güç Kullanma Sorunsalı”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:14, Sayı:4, ss. 873-904.

AMNESTY INTERNATIONAL (2015). “**Police Oversight Short Paper Series No. 2**”, Amnesty International Dutch section Police and Human Rights Programme, Holland.

ATTARD, Barbara & Olson, Kathryn (2013). “**Overview of Civilian Oversight of Law Enforcement in the United States**”, Accountability Associates, <http://accountabilityassociates.org/wp-content/uploads/Oversight-in-the-US-%E2%80%A6FINAL.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2020)

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İŞKENCEYE KARŞI SÖZLEŞME (1984). “**Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme**”, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 39/46.

BOER, Monica den (2008). “**Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies**”, Asia-Europe Democratisation and Justice Series, 23-63.

COMMITTEE P (2019a). “**About Complaint Handling**”, <https://comitop.be/faq.html#complaint> (Erişim Tarihi: 07.03.2020)

COMMITTEE P (2019b). “Our Missions”, <https://comitep.be/missions.html> (Erişim Tarihi: 25.02.2020)

COMMITTEE P (2019c). “Who Is Monitored?”, <https://comitep.be/who-is-monitored.html> (Erişim Tarihi: 21.02.2020)

CPT REPORT, (2014), “**Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the CPT**”, <https://rm.coe.int/168069570e> (Erişim Tarihi: 19.03.2020)

CRCC (2019). “Complaint and Review Process”, <https://www.crcc-ccetp.gc.ca/en/complaint-and-review-process> (Erişim Tarihi: 21.04.2020)

EPAC (2011). “**Police Oversight Principles**”, European Partners Against Corruption.

GARDA OMBUDSMAN (2019). “How Is Informal Resolution Done?”, <https://www.gardaombudsman.ie/about-gsoc/faqs/engage-informal-resolution/> (Erişim Tarihi: 24.02.2020)

GARDA SIOCHÁNA ACT (2005). <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2005/act/20/enacted/en/html> (Erişim Tarihi: 22.04.2020)

GENERAL INSPECTORATE OF THE POLICE ACT (2018). <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/18/a623/jo> (Erişim Tarihi: 29.03.2020)

GİRİTLİ, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk (2015). *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.

GOLDSTEIN, Herman (1977). “Policing a Free Society”, Cambridge, Mass: **Ballinger Pub. Co. Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 134**’den aktaran Altuntop, Serkan (2015a). “Hesapverebilirlik Bağlamında Kolluğun Sivil Denetimi: Sivil Gözetim Kurulları”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt 33, 35-65.

GOVERNMENT OF CANADA (2018). “Opportunities-Selection Processes”, <https://appointments.gc.ca/slctnPrcls.asp?menu=1&lang=eng&SelectionProcessId=E283BFAC-0072-4655-A779-749CD51A597A> (Erişim Tarihi: 06.04.2020)

GSOC (2019). “GSOC’s Functions”, <https://www.gardaombudsman.ie/about-gsoc/gsoacs-functions/> (Erişim Tarihi: 08.04.2020)

HOME OFFICE - IOPC FRAMEWORK AGREEMENT (2019). https://policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Who-we-are/Our-Policies/IOPC_HomeOffice_Framework_Agreement.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2020)

HOUSE OF COMMONS NORTHERN IRELAND AFFAIRS COMMITTEE (2005). “The Functions of the Office of the PONI”, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmniaf/344/344.pdf> (Erişim Tarihi: 10.02.2020)

IGP (2018). “General Organisation Chart”, <https://igp.gouvernement.lu/en/service/organigramme/organigramme-general.html> (Erişim Tarihi: 18.04.2020)

IGP LEGALITY CONTROL (2018). <https://igp.gouvernement.lu/en/service/attributions/controle-legalite.html> (Erişim Tarihi: 18.04.2020)

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS AUTHORITY (2012). “Organisational Structure”, <http://www.politiklagemyndigheden.dk/english/organisational-structure> (Erişim Tarihi: 19.03.2020)

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS BOARD (2019). <https://ipcan.org/members/independent-police-complaints-board> (Erişim Tarihi: 05.02.2020)

IOPC (2018). “A Guide to IOPC Independent Investigations”, <https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Investigations/>

our-investigations-a-guide-to-IOPC-independent-investigations.pdf (Erişim Tarihi: 15.04.2020)

IOPC (2019a). "Investigation Summaries And Learning Recommendations", <https://www.policeconduct.gov.uk/investigations/investigation-summaries-and-learning-recommendations> (Erişim Tarihi: 24.04.2020)

IOPC (2019b). "Who We Are", <https://www.policeconduct.gov.uk/who-we-are> (Erişim Tarihi: 04.04.2020)

IOPC (2019c). "Make a Complaint", <https://policeconduct.gov.uk/complaints-and-appeals/make-complaint> (Erişim Tarihi: 19.04.2020)

IOPC (2019d). "Our Investigations", <https://www.policeconduct.gov.uk/investigations/our-investigations> (Erişim Tarihi: 24.04.2020)

IPCA (2019). "Do You Want to Complain About the Police?", http://www.politiklagemyndigheden.dk/media/6447/booklet_-_do_you_want_to_complain_about_the_police.pdf (Erişim Tarihi: 28.04.2020)

IPCA ACT (1988). <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0002/latest/DLM126222.html> (Erişim Tarihi: 05.04.2020)

IPCA LEGISLATION. (2017). "Legislation and Accountability" <https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/Legislation-and-Accountability.aspx> (Erişim Tarihi: 22.04.2020)

IPID ACT (2011). https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a12011.pdf (Erişim Tarihi: 28.03.2020)

IPOA ACT (2012). https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2012_Independent_Policing_Oversight_Authority_Act.pdf (Erişim Tarihi: 28.03.2020)

IPOA PROFILE (2019). <https://www.ipoa.go.ke/ipoa-profile/> (Erişim Tarihi: 29.03.2020)

KERSTETTER, Wayne (1985). “**Who Disciplines the Police? Who Should?**”, William A Geller, ed. *Police Leadership in America: Crisis and Opportunity*, American Bar Association, ss.149-182.

KOYUNCU, Erhan (2010). “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 142.

MALTA POLICE ACT (2017). <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8686> (Erişim Tarihi: 15.04.2020)

MURPHY, Christopher & Mckenna, Paul. F. (2014). “**Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature**”, <https://www.crc-cetp.gc.ca/en/police-investigating-police-critical-analysis-literature#toc4> (Erişim Tarihi: 21.04.2020)

NEW ZEALAND IPCA (2017). “What We Do”, <https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/What-we-do.aspx> (Erişim Tarihi: 17.03.2020)

NORTHERN IRELAND ASSEMBLY (2016). “**Issues Relating to Public Services Ombudsmen and the PONI**”, http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016-2021/2016/executive_office/8716.pdf (Erişim Tarihi: 24.03.2020)

PARC (Police Assessment Resource Center) (2005). “**Review of National Police Oversight Models For The Eugene Police Commission**”, <https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/3802/Review-of-National-Police-Oversight-Models> (Erişim Tarihi: 17.04.2020)

PEREZ, Wayne (1994). **Common Sense About Police Review**, Temple University Press, Philadelphia.

PIRC (2014). “**A Guide for the Public on the Role of PIRC**”, <https://www.scotland.police.uk/assets/pdf/138327/147514/pirc-guide-for-the-public?-view=Standard> (Erişim Tarihi: 18.04.2020)

PIRC (2019), “Who We Are: The Executive Team”, <https://pirc.scot/about-us/who-we-are/> (Erişim Tarihi: 28.04.2020)

PIRC GUIDE FOR POLICE AND STAFF (2019). “**A Guide for Police and Staff on the Role of the PIRC**”, https://pirc.scot/media/4907/pirc_guide_for_police_and_staff_web.pdf (Erişim Tarihi: 27.04.2020)

POLICE COMPLAINTS SYSTEMS IN THE UK (2018). **Briefing Paper**, Number 02056, House of Commons Library.

POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND (2019). “Informal Resolution”, <https://www.policeombudsman.org/Information-for-Police-Officers/Informal-Resolution> (Erişim Tarihi: 27.04.2020)

POLICE OVERSIGHT MECHANISMS NOTE (2018). The Danish Institute for Human Rights, Denmark’s National Human Rights Institution, Denmark.

POLICE WATCHDOG, (2018), “Information Brochure, the Standing Police Monitoring Committee”, <https://comitep.be/document/doc-download/brochure%20English.pdf> (Erişim Tarihi: 21.04.2020)

PONI (2017). “**Annual Report & Accounts**”, <https://www.policeombudsman.org/PONI/files/59/59a07a61-6d31-4190-b639-6d4333ca7dd0.pdf> (Erişim Tarihi: 19.04.2020)

PRENZLER, Tim & Ronken, Carol (2001). “Models of Police Oversight: A Critique”, **Policing and Society**, 11(2), 151-180.

RCMP ACT (1985). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-10/> (Erişim Tarihi: 04.04.2020)

REPORTING OFFENCES (2019). “Reporting Offences to the Bureau”, <http://www.spesialenheten.no/English/Information/Reportingoffences.aspx> (Erişim Tarihi: 28.03.2020)

ROACH, Kent (2014). “Models of Civilian Police Review: The Objectives and Mechanisms of Legal and Political Regulation of the Police”, **Criminal Law Quarterly**, 61, 29-73.

SMITH, Graham (2010). “Every Complaint Matters: Human Rights Commissioner’s Opinion Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police”, **International Journal of Law, Crime and Justice**, 38(2), 59-74.

SMITH, Graham (2014). “**International Police Complaints Reform**”, 2014, 1-9.

THE COMPETENCE OF THE BOARD (2014). “The Competence and the Procedure of the Board”, https://www.repate.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=173&lang=en (Erişim Tarihi: 21.02.2020)

THE NORWEGIAN BUREAU FOR THE INVESTIGATION OF POLICE AFFAIRS. (2019a). “Case Processing at Two Levels”, <http://www.spesialenheten.no/English/Caseprocessing.aspx> (Erişim Tarihi: 14.04.2020)

THE NORWEGIAN BUREAU FOR THE INVESTIGATION OF POLICE AFFAIRS (2019b). “Information”, <http://www.spesialenheten.no/English/Information/Aboutus.aspx> (Erişim Tarihi: 14.04.2020)

THE POLICE COMPLAINTS SYSTEM, (2018), “Information for Police Officers”, https://policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/info-for-police/the-police-complaints-system-information-for-police-officers_IOPC.pdf (Erişim Tarihi: 13.04.2020)

THE POLICE OMBUDSMAN (2019). “Corporate Governance”, <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Corporate-Governance> (Erişim Tarihi: 16.04.2020)

UNHRC (2010). **“Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions”**.

UNODC (2011). **“Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”**, Criminal Justice Handbook Series UN Publications, ABD.

BELEDİYELERİN HÂKİM HİSSEDÂR OLDUĞU ŞİRKETLERDE İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARINI HANGİ MERCİİNİN VERECEĞİ MESELESİ

The Matter of Which the Authority to Make the Prohibited Decision
From Participating in the Tenders the Companies that the Municipalities are the
Dominant Shareholder

Dr. Selman ÖZDEMİR*

Geliş Tarihi: 13 Nisan 2020 Yayına Kabul Tarihi: 27 Kasım 2020

Öz

Bir yer yönünden mahallî idare olan belediyeler, kanun koyucunun verdiği yetkiye istinaden sermaye şirketleri kurabilmekte veya kurulmuş sermaye şirketlerine iştirak edebilmektedirler. Bunun neticesinde belediyeler, sermaye şirketlerinin paydaşı haline gelebilmektedirler. Belediyeler kanun gereği, kendi görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili şirketler kurabilmekte; kendi görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olan şirketlere iştirak edebilmektedirler. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, söz konusu şirketlerin faaliyet alanı, belediyelerin görevleri ile ilgili alanlar olmaktadır. Ancak bu şirketler, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu şirketler faaliyetlerini yürütürken ihtiyaç duydukları malları ve hizmetleri, kural olarak ihale mevzuatına tabi olmaksızın satın almaktadırlar. Ancak kanun koyucu, ihaleden yasaklama konusu bakımından bu şirketleri, ihale mevzuatına tabi tutmuştur. Yargı uygulaması ile idarî uygulama arasında ise, bu şirketler bakımından ihaleden yasaklama kararını kimin vereceği konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Bu çalışma-

Abstract

Municipalities are local administration in terms of location. Municipalities can establish stock (capital) company or to municipalities can participate in established capital companies. As a result, municipalities can become shareholders of capital (stock) companies. As per the law, municipalities can establish companies related to their fields of task and service areas. Also municipalities can participate in companies that are related to their fields of task and service areas. As a natural consequence of this situation, the fields of activity of companies are areas related to the duties of municipalities. However, these companies carry out their activities by having a legal entity separate from the municipality. These companies purchase the goods and services they need while conducting their activities, as a rule, without being subject to the tender legislation. But the legislative, in terms of prohibition from tenders, these companies have been issue to tender legislation. Between judicial practice and administrative practice, there are differences in terms of who will decide to ban the tender from these companies. In this study, the subject of which authority will decide

* Hâkim / Konya Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, selmanozdemir3@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2513-6073

da, bu şirketler bakımından ihaleden yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusu incelenmeye çalışılmış; bu inceleme neticesinde idarî uygulamanın mevzuata uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye şirketi, İhaleden yasaklama, Yetki, Belediye iktisadî teşebbüsü.

to ban the tender from these companies will be examined; as a result of this review, it was concluded that the administrative practice is in compliance with the legislation.

Keywords: Municipal company, prohibition from participating in tenders, authority, in which the municipal is the majority stockholder enterprise.

GİRİŞ

Kelime anlamı olarak sermaye (هيارس), anapara¹, anamal², bir ticaret işinin kurulması, yürütülmesi için gereken paraya çevrilebilir malların tamamı, kapital, meta anlamlarına gelmektedir³. Şirket (شركت) ise, ortaklık anlamına gelmektedir⁴. Sermaye şirketi olarak adlandırılan şirketler ise, sermayesi paylara bölünmüş, ticarî kâr amaçlı ve bir unvanla kurulan, parasal gücü ifade eden, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar şeklinde tanımlanabilir⁵. Sermaye şirketleri, gerçek kişilerin veya tüzel kişilerin bir sözleşme ile kâr elde etmek veya tasarruf sağlamak amacı ile bir araya gelerek, ortak iktisadî faaliyette bulunmalarına yönelik işlemleri⁶ yürüten bir tüzel kişiliktir.

Sermaye şirketleri ile ilgili genel hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verildiği görülmektedir. Türk Ticaret Kanunu'na göre şirketler, şahıs şirketleri ve sermaye şirketleri olarak ikiye ayrılarak tasnif edilmişlerdir⁷. Kollektif şirketler ile adi komandit şirketler şahıs şirketi grubunda yer almakta iken; anonim şirketler, limited şirketler ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler sermaye şirketi grubunda yer almaktadırlar⁸.

Kamu hizmetlerinin görülmesi - gördürülmesi, kamu hizmetlerine finansman sağlanması, kamu gelirleri bakımından sermaye yatırımı yapılması ve kamu kurumlarının kâr payı elde etmeleri yönleriyle, günümüzde şirket konusu kamu idareleri ile yakından ilgili bir konuma gelmiştir. Şirketlerle yakın ilişki kuran kamu idarelerinin başında ise belediyeler gelmektedir.

¹ Mehmet Kanar (2009). **Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü**, Say Yayınları, İstanbul, s.400.

² Ferit Devellioğlu (2007). **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara, s.943.

³ Millî Eğitim Bakanlığı (2011). **Sermaye Şirketleri**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.6.

⁴ Kanar, a.g.e., s.429.

⁵ Millî Eğitim Bakanlığı, a.g.e., s.6.

⁶ İlker İlıkhan (2015). **Türk Ticaret Kanununda Sermaye Şirketlerinin Kuruluşu İle İlgili Yenilikler ve Muhasebe Kayıtları**, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s.3.

⁷ Mustafa Çeker (2012). "Ticaret Şirketlerinin Genel Hükümleri ve Yeniden Yapılandırılmaları", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, Sayı 3-4, s.102.

⁸ Çeker, a.g.m., s.102.

Bilindiği üzere belediyeler, mahallî – müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kanunla kurulan, mahallî – müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik yetkilerle donatılmış olan kamu tüzel kişileridir⁹. İlk kuruldukları günden bu güne değin geçen süreç içerisinde belediyeler, sadece kurum olarak öne çıkmakla kalmamış, aynı zamanda mahallî kamu hizmetlerini sunmada, kamu hizmetinin klasik sunum anlayışının dışına çıkarak yeni yöntemler kullanmaya başlamışlardır¹⁰. Bu kapsamda ülkemizde de belediyelerin klasik kamu hizmeti sunma biçimi olarak adlandırılabilir emanet usûlü denilen, kamu hizmetinin o hizmetin sorumlusu olan kamu idaresi tarafından kendi araçları, kendi malî imkânları ve kendi personeli ile bizzat yerine getirilmesi usûlünden¹¹ ayrılmasına imkân sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde, *"belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabilecekleri"* belirtilmiştir. Benzer bir düzenlemeye 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da yer verilmiştir. Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 nci maddesinde de, *"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketleri kurabilir"* hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenlemelere göre belediyeler, sermaye şirketleri kurabilmektedirler. Ancak belediyelerin kuracakları sermaye şirketlerinin ana faaliyet konularının belediyenin görev alanları ve hizmet alanları ile sınırlı olması gerekmektedir. Dolayısıyla belediyeler, görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olmak kaydıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre iktisadî ve ticarî esaslara ve özel müteşebbis zihniyeti ile faaliyet gösteren ve işletilen sermaye şirketleri kurmak sureti ile bazı kamu hizmetlerini yürütebilmektedirler.

5393 sayılı ve 5216 sayılı Kanunlardan önce de, 1580 sayılı (mülga) Belediye Kanunu'nun 19 uncu maddesi ve 3030 sayılı (mülga) Büyükşehir Belediyesi

⁹ Tahir Muratoğlu (2011). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 59, Sayı 1-2, s.752.

¹⁰ Gürbüz Özdemir (2011). "Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukukî Dayanakları ve Güncel Durum", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 11, Sayı 21, s.60.

¹¹ Melikşah Yasin (2013). "Kamu Hizmeti", in *İdare Hukuku*, Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, XII Levha Yayınları, İstanbul, s.508.

Kanunu'nun 1 inci maddesine istinaden belediyeler şirketler aracılığı ile beledi hizmetlerin görülmesini temin edebilme yetkisini edinmişlerdir. Bu yasal düzenlemelere istinaden belediyeler, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren pek çok farklı amaçla, genel olarak belediye iktisadî teşebbüsü (BİT) adı verilen kategori kapsamında şirketler kurmaya ya da kurulmuş olan şirketlere ortak olmaya başlamışlardır¹².

Belediyelerin sermayedâr oldukları yahut da iştirak ettikleri şirketler, özel hukuk tüzel kişisi olmaları, özel sektördeki herhangi bir şirketin sahip olduğu bütün yetkileri haiz olmaları nedeniyle, faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarını kural olarak ihale mevzuatına tabi olmaksızın temin etmektedirler. Ancak kanun koyucu bazı istisnâî durumlar bakımından bu şirketlerde ihale mevzuatının uygulanmasını öngörmüştür. Bu istisnâî hallerden birisi de günlük dilde "ihaleden yasaklama" diye ifade edilen, mevzu ismi ise "ihalelere katılmaktan yasaklama" olan müessesedir. Bu çalışmada, belediye iktisadî teşebbüsleri kapsamında kalan ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler tarafından yapılan ihalelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusu incelenmeye çalışılacaktır. Zîra belediye iktisadî teşebbüsleri kapsamında kalan ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler tarafından yapılan ihalelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusunda idarî uygulama ile yargı uygulaması arasında farklılıkların bulunduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda, söz konusu farklı yaklaşımlardan hangi yaklaşımın mevzuata uygun bir yaklaşım olduğu bu çalışmada tartışılmış; idarî uygulamanın mevzuata uygun bir değerlendirme içerdiği anlaşılmıştır.

Öte yandan; belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin yönetimine, belediye bürokratlarının ve/veya siyasîlerin katılması, belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin bir özel şirket olarak değil, belediyenin bir birimi (adeta belediyenin bir müdürlüğü) gibi yönetilmesi sonucunu doğurduğu da bir vakiadır¹³. İstisnaların varlığı inkâr edilmemekle birlikte, belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerde, hizmet ve fiyat gibi

¹² Özdemir (2011). a.g.m., 2011, s.60.

¹³ Mücahit Bektaş, İbrahim Olgun (2017). "Belediye Şirketleri ve İştirakler", **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, (Edit. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkçoğlu), Der Yayınları, İstanbul, s.245.

temel politikaların piyasa şartlarından çok, siyasî kararlarla alındığı söylenebilir¹⁴. Bu durumun elbette belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin “aşağıda değinilecek olan” personel istihdamından hizmet üretimine kadar etkin, verimli ve kârlı çalışma amacının önünde bir engel oluşturduğunu ifade etmek gerekmektedir¹⁵. Ancak hukukî öngörüler ve hukukî açıdan olması gereken durumun, fiilî/günlük uygulamalar ile ortadan kalkmış olması, uyulması gereken normatif kuralların olmadığı anlamına da gelmemektedir. Hukuk kurallarına neden uyulmadığı, bu şirketlerin bir sermaye şirketi gibi yönetilmekten çok belediyenin bir müdürlüğü gibi neden yönetildiği, bu durumlara neden – hangi saiklerle kimlerin izin verdiği gibi hususlar bu çalışmanın dışında kalan konulardır. Bu sebeple, aşağıdaki açıklama ve değerlendirmelerde, fiilî uygulamalardan ziyade, pozitif hukuk kurallarına göre konu ele alınmaya çalışılacaktır.

1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediye İktisadî Teşebbüsleri (BİT) kavramı torba bir kavramdır. Daha çok konuya ilişkin çalışmalarda, bu kavramın doktrin tarafından tercih edildiği gözlenmektedir. Nadaroğlu, BİT şeklindeki isimlendirmenin ilk kez medya tarafından yapıldığını, bu isimlendirmenin KİT (Kamu İktisadî Teşebbüsleri) deyiminden esinlenilerek belediyelere yakıştırıldığını belirtmektedir¹⁶. 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin 58 inci maddesinde “(...) belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadî teşebbüsler (...)” tümcesinde, belediyelerin sahip olduğu iktisadî teşebbüs deyimine yer verilmiştir. Ancak Kamu İktisadî Teşebbüsü (KİT) gibi yasal olarak BİT'in tanımına mevzuatta yer verilmediği görülmektedir. Bu çalışmanın belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketler ile ilgili olmasına istinaden, çalışmada kısaca BİT kavramına değinilmesinde fayda olduğu mülahaza edilmiştir.

Pek çok saikle, belediyelerin şirket kurdukları veya daha önceden kurulmuş şirketlere iştirak ettikleri gözlenmektedir. Bu saikleri şu şekilde sıralayabiliriz;

¹⁴ Bektaş, Olgun, a.g.e, s.245.

¹⁵ Bektaş, Olgun, a.g.e, s.245.

¹⁶ Halil Nadaroğlu (1998). **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, s.217.

a) Özellikle mahallî hizmet taleplerine hızlı cevap verme ihtiyacının ön plâna çıktığı alanlarda, klasik bürokrasinin hantal mekanizmalarının azaltılmasını sağlamak¹⁷,

b) Rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmek¹⁸;

c) Personel alımında mevzuatın getirdiği sınırlamalardan kurtulmak¹⁹;

d) İktisadî ve ticarî alanlarda yeni gelir kaynakları elde etmek²⁰;

e) Merkezî hükümetin belediyeler üzerindeki idarî vesayetini bir şekilde aşmak ve azaltmak²¹;

f) Özel bankalardan kredi kullanarak finansman sağlamak²²;

g) Beldenin sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan gelişimine katkı sunmak²³;

h) Belediyelerin ihale mevzuatındaki denetimlerden ve sınırlandırmalardan şirketler aracılığı ile kaçınmak²⁴. Bu bağlamda, yukarıdaki saiklerin birisi yahut birkaçını gerçekleştirme amacıyla, belediyelerin sermayedâr olmak sureti ile kurduğu ya da belediyelerin sermayesine iştirak ettiği şirketlere, BİT adı verilmektedir.

BİT'ler genel itibariyle, pazarlanabilen malların ve hizmetlerin üretimini²⁵, hizmet sunumunu ya da dağıtımını yapmaktadırlar. BİT'ler ticarî amaç

¹⁷ Gürbüz Özdemir (2008). "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, Ekim-Aralık, s.43.

¹⁸ Özdemir, a.g.m., s.43.

¹⁹ Dinçer Çetintaş (2006). *Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s.39.

²⁰ Çetintaş, a.g.t., s.36.

²¹ Çetintaş, a.g.t., s.37.

²² Çetintaş, a.g.t., s.38.

²³ Çetintaş, a.g.t., s.38.

²⁴ Çetintaş, a.g.t., s.38.

²⁵ Özdemir, a.g.m., (2011). s.62.

gütmektedirler²⁶. Bir kısım BİT'lerin belediye bütçesinden ayrı bir bütçeleri bulunmaktadır²⁷.

Yukarıda da değinildiği üzere BİT'ler esasında şirketleri ifade eden bir kavramdır. Ancak konuya ilişkin çalışmalarda “şirket”in yanında “işletme”lerin, “iştirak”lerin ve “bağlı idare”lerin de BİT kapsamında değerlendirildiği dikkati çekmektedir²⁸. Bunlara bir de “müesseses”nin ilâve edilmesi mümkündür. Ancak bu şekilde, şirkete ilâveten farklı kurumların da BİT'e dâhil edilerek BİT'in kapsamını genişleten bir kullanımın, 233 sayılı KHK'ye öykünülerek yapıldığı değerlendirilmektedir.

Bu çalışma, sermayesinin yarısından (%50'sinden) fazlası belediyeye ait olan şirketler özelinde bir incelemeyi ihtiva ettiğiinden; BİT konusunun detaylarına, neyin BİT olacağı neyin BİT olmayacağı konularına yahut da BİT şeklindeki bir ifadenin uygun bir tabir olup olmadığına bu çalışmada değinilmeyecektir. Bu sebeple BİT konusu, çalışmada tartışılmayacaktır. Ancak yeri geldikçe, şirketler haricindeki “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müesseses” kavramlarının ihale mevzuatı özelinde belediyelerdeki karşılıkları açıklanmaya çalışılarak, belediye şirketleri bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararını alma yetkisinin kime ait olduğu konusunun berraklaşmasına gayret edilecektir.

2. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASI BELEDİYEYE AİT OLAN ŞİRKETLERİN KAMU İHALE MEVZUATINA TABİ OLMA DURUMALARI

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, belediyelerin Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları hususunda bir tartışma bulunmamaktadır.

²⁶ Yasin Karadeniz (2017). “Belediye İktisadi Teşebbüslerine Eleştirel Bir Bakış”, **Mahallî İdareler Dergisi**, Eylül, https://www.mahalliidarelerdersi.com.tr/pg_694_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis, 28.03.2020. Özdemir, a.g.m., (2011). s.62.

²⁷ Fatma Didem Sevgili Gençay (2018). “Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 134, s.155.

²⁸ Ferit Yüzer (2010). **Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İzmir, s.107.

Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, "(a) bendinde belirtilen idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler" de Kamu İhale Kanunu'na tabi kılınmışlardır.

Belediyeler, Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesinin (a) bendinde belirtilen idareler arasında yer aldığına göre, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, (kural olarak) her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak her kuralın bir istisnası olduğu gibi, bu kurala da kuralı koyan merci tarafından bir istisna getirilmiştir. Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3 üncü maddesinin (g) bendinde, "Kanun'un 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (...) (d) bendinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınıî faaliyetleri çerçevesinde, doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar²⁹ Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları, "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç" olmak üzere, Kamu İhale Kanunu'na tâbi değildir" hükmüne yer verilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesindeki ve 3 üncü maddesindeki hükümler mukayeseli olarak incelendiğinde; (Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (g) bendinde sayılan hususlar bakımından) belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" bakımından Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi oldukları, ancak "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" haricindeki diğer hususlar bakımından Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları anlaşılmaktadır.

²⁹ Bu çalışmanın kaleme alındığı tarihte yürürlükte olan 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2020/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile bu miktar 2020 yılı için 14.877.509,00 TL olarak güncellenmiştir.

Diğer taraftan Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (d) bendinin mefhum-u muhalifinden; "Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilen", doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçların temini için yapılan mal ve hizmet alımlarının; kezâ "Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilmekle birlikte", yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar³⁰ Türk Lirasını aşan mal ve hizmet alımlarının; Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi oldukları sonucuna varılmaktadır.

Bu değerlendirmelere göre, çalışma konusunun "ihalelere katılmaktan yasaklama"yı ihtiva ettiği dikkate alındığında; belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, gerek Kamu İhale Kanunu'na tabi olan işlerinde gerekse Kamu İhale Kanunu'na tabi olmayan işlerinde, her hâl ve kârda "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" bakımından Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları sonucuna varılmaktadır.

Bu noktada, ihalelere katılmaktan yasaklama konusunun iki ayrı kanunda düzenlendiğini vurgulamak gerekmektedir. Nitekim bu konu hem Kamu İhale Kanunu'nda, hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kural olarak, Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenen ihalelere katılmaktan yasaklama durumlarının, sözleşmenin imzalanmasından önceki tutum ve davranışlar ile halleri³¹; Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenen ihalelere katılmaktan yasaklama durumlarının ise sözleşmenin imzalanmasından sonraki tutum ve davranışlar ile halleri³² kapsadığı söylenebilir.

Ayrıca bir hususu daha belirtmek gerekir ki; o da, ihale mevzuatı uygulamasında "idare" kavramının farklı bir tanımının ve kapsamının olduğu hususudur. Belediye ile ilgili olsun veya olmasın, Kamu İhale Mevzuatına

³⁰ Bu çalışmanın kaleme alındığı tarihte yürürlükte olan 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2020/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile bu miktar 2020 yılı için 14.877.509,00 TL olarak güncellenmiştir.

³¹ Mehmet Aksoy, Mehmet Şimşek (2010). **Kamu Alımları İhale Süreci**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, s.287 v.d.

³² Aksoy, Şimşek, a.g.e., s.297 v.d.

kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişileri de, ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmektedir.

Nitekim Kamu İhale Kanunu’nun 4 üncü maddesinde “idare”, ihale mevzuatı özelinde tanımlanmış olup; “İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar” kamu ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmektedir. Özel hukuk tüzel kişilerinin yaptıkları bazı mal ve hizmet alımlarının kısmen veya tamamen ihale mevzuatına tabi tutulmasının arkasında, kamunun doğrudan veya dolaylı olarak özel hukuk tüzel kişilerinin sermayedârı olmaları ve bu bağlamda kamu kaynağının dolaylı da olsa özel hukuk tüzel kişisi tarafından harcanması sonucundan ileri gelmektedir. Bu bakımdan, baştan aşağı özel hukuk tüzel kişisi olan, ancak mal ve hizmet alımları ve yapım işleri kısmen veya tamamen ihale mevzuatına tabi tutulan özel hukuk tüzel kişileri, idare hukuku anlamında klasik bir idare olmamakla birlikte, ihale hukuku uygulamasında idare olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan; ihale mevzuatı uygulamasında belediyenin ayrı bir idare, belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketin de ayrı bir idare olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Nitekim Kanun’da “İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar” kamu ihale mevzuatı uygulamasında idare olarak kabul edilmekte olup; ihale mevzuatı kapsamındaki kurumları ve kuruluşları, ayrı tüzel kişilikleri olan kurumlar ve kuruluşlar şeklinde anlamak icab etmektedir³³. Zîra belediye ayrı bir tüzel kişilik, şirket ayrı bir tüzel kişiliktir; benzer şekilde belediye bütçesi ayrı bir bütçe, şirket bütçesi ayrı bir bütçedir. Kural olarak bunların birbiri üzerinde idarî hiyerarşi ve bağ anlamında bir ilişkileri bulunmamaktadır.

3. UYGULAMADA, BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YAPTIĞI İHALELERDE İHALELERE KATILMaktan YASAKLAMA YETKİSİNİN KULLANIMI

Uygulamada, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararı alınmasına ilişkin idarî

³³ Mehmet Aksoy, Ali Kemâl Akkoç (2016). **Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhalelerinde Genel Uyuşmazlık Konuları ve Çözümleri**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, 2016, s.566.

uygulamanın ve adli uygulamanın (yargı uygulamasının) birbirinden farklılık arz ettiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda aşağıda önce idarî uygulamanın nasıl olduğundan, ardından da yargı uygulamasının nasıl olduğundan bahsedilecektir.

3.1. İdarî Uygulama

İdarî uygulamada, ihale sözleşmesinin imzalanmasından önceki ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili olan İçişleri Bakanlığı'nın (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün) “Mahalli idare şirketlerinde ihalelere katılmaktan yasaklama işlemleri” konulu Genelgesi'nin³⁴, sözleşmenin imzalanmasından sonraki durumlar bakımından da uygulanmak sureti ile işlemlerin yürütüldüğü gözlenmektedir. Bu Genelge'ye istinaden, “belediye iştiraki olan ve sermayesinin % 50'sinden fazlası kamuya (belediyeye) ait olan belediye şirketlerinin ihalelerinde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi tarafından” alınmaktadır.

Söz konusu Genelge'nin, Kamu İhale Kurumunun 25.11.2011 tarihli ve 20523 sayılı yazısına istinaden hazırlandığı anlaşılmaktadır. Genelge'de özetle, “Mahalli idarelerin % 50'nin üzerinde hissesinin bulunduğu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama işlemlerinin ne şekilde yapılacağına dair Kamu İhale Kurumundan alınan ilgi yazı ekte gönderilmiştir. Konu hakkında iliniz özel idaresine ve il dâhilindeki belediyelere bilgi verilmesi hususunda; bilgi ve gereğini rica ederim” açıklamalarına yer verilerek; bir nevi Genelge ile, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili işlemlerin Genelge ekinde yer alan Kamu İhale Kurumu'ndan gelen yazıdaki esaslara göre yapılmasının talimatlandırıldığı anlaşılmaktadır.

Sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararının kimin vereceği konusunun anlaşılabilirliği için, Genelge ekindeki Kamu İhale Kurulu kararının yakından incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

³⁴ İçişleri Bakanlığı'nın (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün) 26.12.2011 tarih ve B.05.0.MAH. 0.02.01.00-349-31813 sayılı Genelgesi.

Ancak belirtmek isteriz ki; bahse konu Genelge'den sonra yürürlüğe giren 7153 Sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³⁵ ile, Kamu İhale Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanun değişikliği ile ihale aşamasında “belediyeler ile belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi, İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Benzer şekilde, 7153 sayılı Kanun ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiş; böylelikle sözleşmenin imzalanmasından sonraki durumlar bakımından da “belediyeler ile belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmeler”e ilişkin ihalelerde yasaklama kararı verecek olan Bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı haline gelmiştir³⁶.

Aşağıda aktarılacak olan Genelge, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olsa da, halefiyet gereği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından da iş ve işlemlerin bu Genelge kapsamında yürütülmeye devam edildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, konunun mer'î kanunlara göre aktarılması, konu bütünlüğünün sağlanması ve kafa karışıklığının oluşmasının önlenmesi amacıyla, kanun değişikliklerinden önce hazırlanan Genelge'de yer alan “İçişleri Bakanlığı” ifadesi yerine, Genelge'nin aktarımında bundan sonra “Çevre ve Şehircilik” ismi parantez içinde olmak üzere “(Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı” ifadesi kullanılacaktır.

Anılan Genelge ekinde, “4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında, ihalelere katılma yasağının hangi makam tarafından verileceğine ilişkin olarak “Katılma yasakları, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde

³⁵ 10.12.2018 tarih ve 30621 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

³⁶ Bu düzenlemeler ile belediyeler üzerindeki İçişleri Bakanlığı'nın haiz olduğu vesayet yetkisinin yavaş yavaş Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na kaydırılmaya başlandığı anlaşılmaktadır.

bu idarelerin ihale yetkilileri, (...) belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verilir” şeklinde hükme bağlandı; buna karşılık Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların sayıldığı 2 nci maddesinin (d) bendinde “(a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler” ayrı ayrı ifade edilirken, 58 inci maddesinin aktarılan hükmünde “birlik, müessese ve işletme” ifadelerinden sonra “şirket” ifadesine yer verilmediği görülmektedir” açıklaması ile konunun incelenmesine başlandığı görülmektedir.

Genelge ekinin yukarıda yer verilen paragrafında özetle, Kamu İhale Kanunu’nun 58 inci maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilecek olan ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “belediyeler ile belediyelere bağlı birlikler, müesseseler ve işletmeler” olarak sayıldığı; ancak “belediye şirketlerinin”, diğer bir ifadeyle sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerin Kanununda, Bakanlık tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecek kuruluşlar arasında sayılmadığı belirtilmektedir.

Anılan Genelge ekinde ayrıca, “Borçlar Kanununun 520 inci maddesinde şirketin, iki veya daha çok kimsenin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek için birleştirmeleri olarak tanımlanması nedeniyle, bir şirketin belediyeye bağlı birlik, müessese veya işletme olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir” açıklamasına yer verilmiştir.

Bu açıklama ile sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan bir şirketin; belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı ifade edilmiştir.

Genelge ekinde devamla, “Diğer yandan, 4964 sayılı Kanunla değişik 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin gerekçesinde, “Diğer taraftan katılmaktan yasaklama kararlarını vermeye yetkili merciler açıkça belirlenerek bu konuda doğabilecek tereddütler giderilmektedir. Buna göre (...) yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlarına ilişkin katılmaktan yasaklama kararları ise gerek Anayasal vesayetin

yetkisinin sonucu olması, gerekse yasaklama kararlarının Türkiye çapında geçerli olması nedeniyle (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığınca verilecektir” açıklamasının yer aldığı görülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye bağlı kuruluşunun tanımı yer almamakla birlikte, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun “Bakanlık bağlı kuruluşları” başlıklı 10 uncu maddesinde bağlı kuruluşun, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” şeklinde tanımlandığı göz önüne alındığında, söz konusu tanımın kıyasen uygulanmasından belediyenin iştiraki olan şirketlerin belediyenin bağlı kuruluşu olmadığı, ayrıca 5216 ve 5393 sayılı Kanunların çeşitli maddelerinde “belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketleri” olarak ifade edilmek suretiyle belediye bağlı kuruluşu ile belediye şirketlerinin farklı yapıları ifade ettiği, dolayısıyla 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddenin gerekçesinde yer alan “yerel yönetimler ve bağlı kuruluşları” ifadesinin belediyenin iştiraki olan şirketleri kapsamadığı değerlendirilmektedir” açıklamasına yer verilmiştir.

Bu açıklamada ise, sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketin belediyenin bağlı kuruluşundan, belediye işletmesinden ve belediye iştirakinden ayrı bir hukukî statüsünün olduğu; bu sebeple de, hem madde metnine hem de madde gerekçesine göre (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecekler arasında sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerin yer almadığı ifade edilmiştir.

Genelge ekinde, “Belediye şirketleri tarafından gerçekleştirilen ihalelerde yasaklama kararının hangi makam tarafından verileceği konusunda ise; 4734 sayılı Kanun’un 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Katılma yasakları, ... herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri” tarafından verileceği hükmü yer aldığından, belediyelerin iştiraki olan ve 4734 sayılı Kanuna tabi olan şirketler tarafından gerçekleştirilen ihalelerde, Kanunda sayılan yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen gerçek veya tüzel kişiler ile birlikte 58 inci maddesinin ikinci fıkrasında sayılan ortakları

veya ortaklıkları hakkında, ihalelere katılmaktan yasaklama kararının belediyenin iştiraki olan şirketin ihale yetkilisi tarafından verilmesi gerektiği” belirtilmiştir.

Netice itibariyle bahse konu Genelge'de, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararını verme yetkisinin, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisine ait olduğu, Bakanlığın sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin bulunmadığı belirtilmektedir.

İdarî uygulamada Bakanlığın söz konusu Genelgesi kapsamında, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi tarafından verildiği gözlenmektedir.

3.2. Yargı Uygulaması

Yargının, yukarıda bahsedilen Genelge'den ve idarî uygulamadan farklı şekilde konuyu ele aldığı görülmektedir. Örneğin, İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ) tarafından yapılan “İstanbul ve Boğaziçi (190) ST, PE ve SH İnşaatı Yapım İhalesi”nde, ihaleye katılan bir şirketin sunmuş olduğu zarfın içinden dört farklı birim fiyat teklif mektubu ve birim fiyat teklif cetveli çıkması üzerine, bu şirketin teklifinin değerlendirme dışı bırakılarak, İGDAŞ ihale yetkilisi tarafından şirketin ihalelere katılmaktan yasaklanmasına karar verilmiş; bu kararın iptali talebi ile açılan dava ise yerel mahkeme tarafından reddedilmiştir.

Konuyu temyizden inceleyen Danıştay, “4734 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinde, yasaklama kararlarının hangi bakanlık ya da kuruluş tarafından verileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiş, yasak fiil ve davranışlarda bulunulan ihaleyi belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerin yapması durumunda yasaklama kararının (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verileceği açıkça belirlenmiştir.

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ), 25.12.1986 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Elektrik Tramvay

ve Tünel İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü ve bazı iştiraklerin katılımı ile kurulmuş olup, sermayesinin % 46'sı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na, % 51'i ise belediyeye bağlı İETT Genel Müdürlüğü'ne aittir. Dolayısıyla, şirketin sermayesinin tamamına yakını kamuya ait bulunmaktadır. Diğer taraftan, 5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesi'ne, kendi görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketi kurma ve personelini bu şirketlerde görevlendirme yetkisi verilmiştir. İstanbul ilinde doğalgaz dağıtım işini üstlenmiş olan İGDAŞ da bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olarak Belediye'nin yönetimi ve denetimi altında faaliyet sürdürmektedir.

Bu durumda; İGDAŞ'ın 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi gereğince kurulmuş bir şirket olması ve hisselerinin tamamına yakınının İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ve Belediye'ye bağlı İETT Genel Müdürlüğü'ne ait olması, yasa koyucunun ihaleden yasaklama kararlarının ülke çapında uygulanacak nitelikte işlemler olması ve anayasal vesayetin uygulanması niteliğinde olduğunu kabul etmesi nedeniyle ihalelere katılmaktan yasaklama işlemi tesis etme yetkisinin belediyelere bile verilmemiş olması hususları dikkate alındığında; İGDAŞ tarafından yapılan bir ihalede, ihaleye katılmaktan yasaklama kararının (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verilmesi gerektiğinden, İGDAŞ (ihale yetkilisi) tarafından tesis edilen ihalelere katılmaktan yasaklama işleminde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı"na karar vererek, yerel mahkeme kararını bozmuştur³⁷.

Bir başka olayda da, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin hâkim hissedârı olduğu Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin yapmış olduğu "Araç İçi Monitör ve Online Android Kart Alımı" ihalesi neticesinde ihale uhdesinde kalan şirket ile imzalanan sözleşmenin (şirketin edimlerini sözleşmede belirtilen sürede ifa etmediğinden bahisle) feshini müteakiben, ihale uhdesinde kalan şirketin bir yıl süre ile bütün ihalelere katılmaktan yasaklanmasına dair işlem tesis edilmiştir. Yasaklamaya ilişkin bu işlemin iptaline karar verilmesi talebi ile açılan davada ilk derece mahkemesi tarafından özetle, "ne kanun metninde, ne de kanunun gerekçesinde, belediye iştiraki olan bir şirketin yaptığı ihalede, yasaklama kararının belediye ihale yetkilisince alınacağına dair bir hükme yer verilmediği; belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet

³⁷ Danıştay 13 üncü Dairesi'nin 14.03.2013 tarih ve E: 2011/3804, K: 2013/734 sayılı kararı.

göstermek üzere sermaye şirketleri kurabileceklerine dair hüküm kapsamında kurulan şirketlerin, aynı zamanda birer işletme niteliği taşıdıkları; Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin aynı zamanda bir işletme olduğu; belediyeye bağlı "işletme" muhteviyatı kapsamında kalan, aynı zamanda belediye ticarî "kuruluş"u niteliği bulunan Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'ne ilişkin olarak ihaleden yasaklama kararı verme yetkisinin Bakanlık'ta olduğu; yasaklamaya dair konunun (Çevre ve Şehircilik) Bakanlık'tan değerlendirilerek, Bakanlık tarafından konuya ilişkin işlem tesis edilmesi gerekirken, Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi tarafından tesis edilen yasaklama işleminde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı" gerekçesi ile yasaklama kararının iptaline karar verilmiştir³⁸. Bu karara yönelik istinaf kanun yolu başvurusu ise, istinaf mahkemesi tarafından kesin olarak reddedilmiştir³⁹.

Görüldüğü üzere yargı uygulamasının, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını idarî uygulamadan farklı olarak ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisinin değil, Bakanlık'ın vermesi gerektiği yönünde olduğu anlaşılmaktadır.

4. YETKİ KAVRAMI

İhalelere katılmaktan yasaklama, bir kamu hukuku işlemidir. İdare hukukundaki ifadesiyle ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, tek yanlı kamu gücü kullanılmak sureti ile tesis edilen ve ilgilinin hukukî durumunda değişiklik ortaya çıkaran, yenilik doğuran bir tasarruftur. Böyle bir işlem ile kamunun malî kaynaklarından piyasa ekonomisine doğru bir ödeneğin harcanarak aktarılması niteliğindeki ihale ile bu ihale sonucunda başlayan sözleşme sürecinde; mal, hizmet ve yapım işi arz edenlerin menfaatleri temelinden etkilenmekte, ihale isteklilerinin ihalelere katılma hakları bir süreliğine ellerinden alınmaktadır⁴⁰. Bu karar ile kamu kaynaklarının harcanması sureti ile gerçekleştirilen ihalelere istekli olabilecek olan kişi, belli bir süre kamu kaynakları ile yapılan mal ve

³⁸ Şanlıurfa 1 inci İdare Mahkemesi'nin 27.04.2018 tarih ve E: 2017/1295, K: 2018/402 sayılı kararı.

³⁹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4 üncü İdarî Dava Dairesi'nin 25.11.2019 tarih ve E: 2019/160, K: 2019/1952 sayılı kararı.

⁴⁰ Aziz Taşdelen (2006). "Malî Sonuçlu Bir İdarî Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, Haziran, s. 294.

hizmet alımları ile yapım işlerine katılamamaktadır. Piyasadaki en büyük işverenin kamu (devlet) olduğu düşünüldüğünde, ihalelere katılmaktan yasaklanan kişinin, en büyük işverenden iş alabilmesi bir müddet yasaklanarak, ya kamudan daha küçük işverenlerden iş alması yahut da belli bir süre hiç iş alamaması durumu ile karşı karşıya kalması söz konusu olmaktadır. Bu durum ise, ihalelerde istekli olabilecek olan kişinin ekonomik bir yarardan yoksun kalmasına sebep olmaktadır⁴¹. Bu yönleriyle de ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, bir idare hukuku işlemidir.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin kime ait olduğu konusunun incelendiği hususu ile, ihalelere katılmaktan yasaklama kararının bir idare hukuku işlemi olduğu hususu birlikte ele alındığında, “yetki” kavramına çalışmada değinilmesi elzem hale gelmektedir. Aksi halde çalışmanın eksik kalması durumu söz konusu olabilecektir.

Zîra “ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi” tümcesinde, yasaklama işlemini tesis ettiren şey “yetki”dir. Buradaki yetkiden kasıt ise, ilgili makamların görev alanı içerisinde kalan hareket sahasıdır.

Yetki, ehliyet (اہلیت) anlamına⁴² ve salâhiyet (صلاحیت) anlamına⁴³ gelmektedir⁴⁴. Bu veriler çerçevesinde yetkiyi, bir makamın/organın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlayabiliriz⁴⁵. Bu mânâda “ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi” kavramına baktığımızda, söz konusu kavram ile ihalelere katılmaktan yasaklama yönünde karar alma ve bu yönde tasarrufta bulunabilme ehliyetini kimin haiz olduğu hususu anlaşılmaktadır⁴⁶.

⁴¹ Taşdelen, a.g.m., s.294.

⁴² Kanar, a.g.e., s.111.

⁴³ Kanar, a.g.e., s.388.

⁴⁴ Selman Özdemir (2018), “Yerindelik Yasağı Kuralının İdarî Yargı Bakımından İncelenmesi”, *Adâlet Dergisi*, Sayı 60, Ocak, s.11.

⁴⁵ Kemâl Gözler (2009). *İdare Hukuku, C. I*, Ekin Yayınları, Bursa, s.745.

⁴⁶ Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.11.

Esasında kamu hukukunda yetki demek, kamu gücü demektir⁴⁷. Kamu hukukunda yetki denilen güç; harcama yapmadan personel istihdamına, yol yapımından bina yapımından mal alımına dair ihalelere, taşınmaz alım satımından gayrimenkul kiralamalarına, toplu taşımadan kanalizasyona, binaların yıkılmasından kamulaştırmaya, yapının mühürlenmesinden işyeri açma izni verilmesine, işyeri kapatmadan kaldırımlardaki tezgâhların kaldırılmasına, öğrencilerin okuldan uzaklaştırılmasından kamu görevlilerinin özlük ve malî durumlarında değişiklik yapılmasına kadar pek çok kudreti haiz bir ehliyettir⁴⁸.

Bu kadar önemli bir kamu kudretini kullanma aracı olan yetkiyi, elbette her önüne gelenin gelişigüzel kullanması ve bu yetkinin herhangi bir makama/organa verilmesi düşünülemez⁴⁹. Böyle bir kamu kudretini kullanma aracının dileyen herkes tarafından kullanılması mümkün değildir⁵⁰.

Böyle bir gücün idarî teşkilât içindeki herkes tarafından değil, pozitif hukuk kurallarıyla belirlenmiş olan kişi/makam/organ tarafından kullanılması gerekmektedir⁵¹. Dolayısıyla kamu hukukunda yetki, mevzûat ile hangi makama, hangi organa, hangi kişiye verilmiş ise o yetkinin o makam, o organ ve o kişi tarafından kullanılması gerekmektedir⁵².

Hukuk sistemimize göre, kamu gücü kullanımına dair yetkilerin kaynağı “kanun” veya “kanun koyucunun verdiği yetkiye istinaden” yürürlüğe konulan tüzük, yönetmelik gibi diğer düzenleyici işlemlerdir⁵³. Dolayısıyla kamu hukukunda bir yetkinin varlığından bahsedebilmek için, kamu gücü kullanan merciin bu yetkisinin kanun (veya kanunun verdiği yetkiye göre hazırlanan

⁴⁷ Selman Özdemir (2018), “Uygulama İmar Plânı İle Arsa Düzenlemesi Yapma Yetkisinin İlçe Belediyesinden Büyükşehir Belediyesine Devri Meselesi”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 66, Haziran, s.18.

⁴⁸ Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018). s.18.

⁴⁹ Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018).s.18.

⁵⁰ Yıldızhan Yayla (1985). **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.87.

⁵¹ Yayla, a.g.e., s.87.

⁵² Metin Günday (2004). **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, s.129; Yayla, a.g.m., s.90.

⁵³ Turan Yıldırım (2013). “İdarî İşlemler”, Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül; Okay Tekinsoy, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul, s.435.

idarî düzenlemeler) tarafından verilmiş olması gerekmektedir⁵⁴. Bu açıdan bir kişiye, bir makama, bir organa verilen yetkinin ne şekilde kullanılacağı ve yetkinin çerçevesi, yetkiyi veren mevzûat koyucu tarafından belirlenmektedir⁵⁵. Diğer bir deyişle yetkinin olup olmadığı, yetkinin ne şekilde kullanılacağını ve yetkinin çerçevesini, yetkiyi kullanan (yetkilendirilmiş olan) değil; yetkiyi veren (yetkilendiren) “mevzuat koyucu” belirlemektedir.

Nitekim kamu hukukunda yetkisizlik (ehliyetsizlik) asıl, yetkililik (ehliyetlilik) istisnadır⁵⁶. Zirâ özel hukukta (kural olarak) her kişi kendi iradesi ile her türlü tasarrufta bulunabilme ehliyetini (yetkisini) haizdir; kamu hukukunda ise, özel hukukta olmayan biçimde (yetkinin kamu gücü kullanmaya dair kamu kudreti yönünün bulunması nedeniyle), her makam/organ/kişi kendi kendini her konuda yetkili (ehliyetli) kılamamakta, kamu makamları/organları/kişileri ancak mevzûatla/kanunla yetkili kılınabilmekte; mevzûatla yetkili kılındıkları konularda tasarrufta bulunabilmektedirler⁵⁷.

Öte yandan; Anayasa koyucu ve kanun koyucu, nasıl ki Devlet faaliyetlerinde Devletin diğer organlarına bir sınır tayin etmiş ise, aynı şekilde bir Devlet faaliyeti olan yargılama faaliyeti bakımından da, yargıya bir sınır tayin edilmiştir⁵⁸. Zîra hukuk Devleti demek, sadece yasamanın hukuka bağlı olması veya sadece yürütmenin/idarenin hukuka bağlı olması anlamına gelmemektedir⁵⁹. Hukuk Devletinden bahsedebilmek için, diğer organlar gibi yargının da hukuka bağlı olması gerekmektedir⁶⁰. Ayrıca yargı uyumsuzluklarda kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge gibi kural işlem üretmez; yargı önündeki davada kural işlemi uygular⁶¹; başka bir deyişle yargı, dava konusu işlemin, mevzuat koyucunun ürettiği kural işlemlere uygun olup olmadığını

⁵⁴ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.180.

⁵⁵ Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018). s.18.

⁵⁶ Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu'nun 20.11.2012 tarih ve E: 2008/2358, K: 2012/2133 sayılı kararı.

⁵⁷ İl Han Özay (2004). **Günüşiğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.161.

⁵⁸ Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.11.

⁵⁹ Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.12.

⁶⁰ Gözler, a.g.e., (2009). s.123.

⁶¹ Hasan Önal (2015). **Anayasa Mahkemesi Yargılanıyor**, Arı Sanat Yayınları, İstanbul, s.250.

inceleyerek bir karar verir⁶². Dolayısıyla nasıl ki yürütmenin/idarenin bir işlem tesis ederken uyması gereken kurallar bulunmakta ise, aynı şekilde yargının da işlemin hukuka uygunluğunu incelemesi esnasında uyması gereken bazı kurallar bulunmaktadır ki; bu kuralların getirilmesinin sebebi, keyfilik denilen durumların önüne geçilerek, objektif kurallar çerçevesinde işlemin yürütme/idare tarafından tesis edilmesi ve o işlemin hukuka uygunluğunun da objektif kurallar çerçevesinde yargı tarafından incelenmesinin sağlanmasıdır.

Kamu gücü kullanma yetkisini kanun/mevzûat verdiği göre, aslında yetkisi olmadığı halde bir idarî merciin bir konuda işlem tesis etmesi demek, o idarî merciin yetki sınırlarını aşmak sureti ile mevzûatta (kanunda) idarî kararlar değişikliği yapması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Benzer şekilde yargının, mevzuata uygunluk yerine mevzuatta yer almayan ölçütlere göre hukuka uygunluk incelemesi yapması durumunda da, yargının yetki sınırlarını aşmak sureti ile norm ihdas etmesi ve kendi ihdas ettiği norma uygunluk bakımından işlemin hukuka uygunluğunu incelemesi sonucunu doğuracaktır ki, her iki durum da hukuk devleti ile bağdaşmayan sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

5. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASININ BELEDİYEYE AİT OLDUĞU ŞİRKETLERDE İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARINI VERME YETKİSİNİN KİME AİT OLDUĞUNUN İNCELENMESİ

5.1. Genel Olarak

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait şirket demek, şirketin müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığını ve şirket hissedârı olarak belediyenin hissesinin, şirket sermayesinin %50'sinden fazlasına karşılık geldiğini ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen ve sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı vermeye yetkili merciin ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi olduğuna ilişkin Genelgede özetle;

⁶² Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018), s.20.

a) Kamu İhale Kanunu'nun 58 inci maddesinde Bakanlık tarafından verilecek olan ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının "belediyeler ile belediyelere bağlı birlikler, müesseseler ve işletmeler" olarak sayıldığı; ancak Kanun'da "şirketlerin" Bakanlık tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecek kuruluşlar arasında sayılmadığı, bu nedenle Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketler hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin olmadığı;

b) Belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin; belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı, bu sebeple de Kanun gereği Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketler hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı alma yetkisinin bulunmadığı;

c) Belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin, belediye bağlı kuruluşlarından ayrı bir hukukî statüsünün olduğu, bu yönden de Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin olmadığı;

d) Bu sebeplerle, 4734 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Katılma yasakları, (...) herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri" tarafından verilir hükmünün burada uygulanmasının gerektiği ve belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararını verme yetkisinin, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisine ait olduğu, belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci maddesinde, "(...) Katılma yasakları ihaleyi yapan (...)"; Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddesinde de, "(...) Katılma yasakları, sözleşmeyi uygulayan,

i) Bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık,

ii) Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri,

iii) İl özel idareleri ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde İçişleri Bakanlığı,

iv) Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir”, hükmüne yer verilmiştir.

Bu noktada, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının; yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınması gerektiğinin, yoksa (iv) numaralı “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Hem Kamu İhale Kanunu’nun hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili 58/1 inci ve 26/1 inci maddeleri mukayeseli olarak incelendiğinde; kanun koyucunun maddelerin düzenleniş sistematüğinde, merkezî idare teşkilâtı ile ilgili idareleri bir grup, mahallî idareler ile ilgili idareleri bir grup olarak değerlendirdiği anlaşılmaktadır.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin, bir bakanlık olmadığı izahtan varestedir. 3046 sayılı Kanun’a göre, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” bakanlığa bağlı kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilâtı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilâtından meydana gelecek şekilde düzenlenirler ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan bağlı kuruluşa bağlı olarak kurulabilirler. Örneğın Adli Tıp Kurumu, Adalet Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Avrupa Birliği Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın

bağlı kuruluşlarından birisidir⁶³. Buna göre sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bakanlık bağlı kuruluşları da olmadığı açıktır.

3046 sayılı Kanun'a göre bakanlık ilgili kuruluşları ise, özel kanun veya özel statü ile kurulan, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukukî - malî - idarî statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenen kuruluşlardır. Örneğin Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu'nun ilgili kuruluşudur; Sosyal Güvenlik Kurumu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur; Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı'nın bir ilgili kuruluşudur⁶⁴. Buna göre sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bakanlık ilgili kuruluşları kapsamında da kalmadığı açıktır.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci maddesinde ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddesinde, "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler"den bahsedilmiştir. "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler" kapsamında kalabilmek için, o idarenin bakanlık bağlı kuruluşu veya bakanlık ilgili kuruluşu olmaması gerekmektedir. Örneğin Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu gibi kurumlar ne bir bakanlığın bağlı kuruluşudur, ne de bir bakanlığın ilgili kuruluşudur⁶⁵. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumlar da ne bir bakanlığın bağlı kuruluşu, ne de bir bakanlığın ilgili kuruluşudurlar; bunlar, bağlı kuruluştan ve ilgili kuruluştan farklı bir statü olan ilişkili kuruluş kapsamında kalmaktadırlar⁶⁶.

Bir de Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi bakanlık (yürütme/idare) teşkilâtı kapsamında kalmayan, ancak ihale

⁶³ 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁶⁴ 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁶⁵ 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁶⁶ Kemâl Gözler (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T. C. İdarî Teşkilâtı)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.125.

mevzuatı uygulamasında “idare” statüsünde yer alan kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar da ihale mevzuatı uygulamasında “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” kapsamında yer almaktadırlar. Zîra bu idareler bakanlık ile aynı organ (yürütme organı) içinde değildirler. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bu yönden “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” arasında yer almadığı görülmektedir.

Ancak ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilen şirketler, mahallî idarelere ilişkin hizmetleri, şirket olarak görmekte ya da gördürmektedirler. Bu manada bu şirketler belediye tüzel kişiliğinden ayrı oldukları gibi, devlet tüzel kişiliğinden de ayrıdırlar. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin, bu yönüyle “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idare” statüsünde olduğu açıktır. Ancak bize göre açık olan bu husus, yargı uygulaması ile idarî uygulamayı birbirinden farklılaştırması nedeniyle, yargı açısından pek de açık kabul edilmemektedir. Diğer bir deyişle idarî uygulama bakımından hukuka uygun kabul edilen bir yetki kullanımı yargı uygulaması bakımından hukuka aykırı kabul edildiğinden; konunun biraz daha detaylı incelenmesi gerekmektedir.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının; yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınacağı, yoksa (iv) numaralı “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınacağına açıklığa kavuşturulmasına yönelik olarak yukarıdaki değerlendirmelerden; ilk bakışta, yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendinin, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihaleler bakımından uygulanmasının mümkün olmadığı hissiyatı oluşmaktadır. Ancak belirtmek isteriz ki, kamu hukukunda “hislerle” işlem yapılmaz, “hislerle” karar verilmez.

Fakat yine de bu hissin nasıl oluştuğunun da ele alınmasında fayda bulunmaktadır. Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddelerinin kaleme alınış şekillerine bakıldığında, maddelerde evvelâ merkezî idare teşkilâtı kapsamındaki idarelere ilişkin hususlara yer verildiği; ardından yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu kapsamındaki mahallî idare teşkilâtı kapsamında kalan il özel idareleri ile belediyelere ilişkin hususlara yer verildiği görülmektedir. Yukarıda yer verilen (ii) numaralı "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir" bendinin de, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan belediye ve il özel idareleri ile ilgili şirketleri değil, devlet teşkilâtında merkezde yer alan Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi bakanlık teşkilâtı kapsamında kalmayan ve ihale mevzuatı uygulamasında "idare" statüsünde yer alan kurumlar ile herhangi bir bakanlığın bağlı veya ilgili kurumu olmayan kurumları ve ilişkili kuruluşları ilgilendiren bir hüküm olduğu anlaşılmaktadır. Fakat şirket, sadece mahallî idarelerle ilgili bir konu değildir. Merkezî idarelerle ilgili, merkezi idare kuruluşlarının sermayedâr veya hissedar oldukları şirketler de mevcuttur. Dolayısıyla olaya sadece belediye şirketi gözlüğü ile bakarak, "belediye şirketi, o zaman bu şirket herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler kapsamına girmez" demek, yanıltıcı bir yaklaşım olacaktır.

Diğer taraftan; sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olmaları, belediye tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması, şirketlerin kuruluş amaçları arasında zaten merkezî hükümetin belediyeler üzerindeki idarî vesayetini aşmak ve azaltmak amacının yer alması, ayrıca bu şirketlerin kuruluş amaçları arasında ihale mevzuatındaki bazı sınırlandırmalardan kaçınmak maksadının da olması dikkate alındığında; kanun koyucunun, devlet teşkilâtında merkezî idare teşkilâtı ile yer yönünden mahallî idare teşkilâtı ayırımına gittiği bir konuda, belediye şirketi olarak adlandırılan şirketleri, bilinçli olarak "Belediyeler ve belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir" metnine dâhil etmediği, bu metinde şirketlere yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Nitekim bu şirketlerin başta büyükşehirler olmak üzere, adeta günlük hayatın her yerinde her an görüldükleri dikkate alındığında, ihale mevzuatı gibi iğne oyası detayında düzenlenmiş bir alanda, kanun koyucunun belediyeleri, belediyelere bağlı birlikleri, belediyelere bağlı müesseseleri ve belediyelere bağlı işletmeleri zikrederken, şirketleri unuttuğunu düşünmek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla kanunda bir unutulmuşluk değil, “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” cümlesine şirketlerin bilinçli olarak dâhil edilmemesi durumu söz konusudur. Aşağıda bu konu biraz daha yakından incelenmeye çalışılacaktır.

5.2. Belediyenin Sermayedâr Olduğu veya İştirak Ettiği Şirketlerin “Belediyeye Bağlı Müessese” ve “Belediye Bağlı İşletme” Olup Olmadıklarının İncelenmesi

Kanunlarda, “Belediyelere bağlı birliklerde, belediyelere bağlı müesseselerde, belediyelere bağlı işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çalışmada belediyeye bağlı birlik kavramı incelenmeyecektir. Zîra birlikler de aynen belediyeler gibi bir mahallî idare teşkilâtı olup, şirketlerle karıştırılmaları mümkün olmayan, Mahallî İdare Birlikleri Kanununa tabi kamu tüzel kişilikleridir. Bu sebeple birliklerin şirketler ile karıştırılması mümkün değildir. Bu duruma istinaden çalışmada şirketin, birlik olmadığına ilişkin bir açıklama yapmaktan geri durmayı uygun gördük.

Şirketler vasıtasıyla mal ve hizmet sunumu, mahallî kaynakların belediyeler tarafından verimli bir şekilde değerlendirerek, görev ve sorumluluk sahalarında kalan hizmetlerin özel sektörün hızına, kalitesine ve rekâbetine uygun biçimde, dinamik bir süreç dâhilinde sunmalarına imkân sağlayan alternatif bir hizmet sunumu yöntemi⁶⁷ olduğuna yukarıda değinilmiştir. Ayrıca yukarıda BİT’lerin literatürde “şirket”, “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” adı altında karşımıza

⁶⁷ Burak Hamza Eryiğit, Fuat Yörükoğlu (2012). “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı”, **Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi**, C. 10, s.152.

Sefa Usta, Erdal Bilgiç (2016). “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, , Sayı:23, s.264.

Şanlıurfa 1 inci İdare Mahkemesi'nin 27.04.2018 tarih ve E: 2017/1295, K: 2018/402 sayılı kararı.

çıktıkları, bunlara bir de “müessese” nin ilâve edilmesinin mümkün olduğundan bahsedilmiştir.

Şirkete ilişkin açıklamaları en sona bırakılmakla birlikte konunun anlaşılabilmesi için evvelâ “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müessese” kavramlarının, belediyeler bakımından ele alınması ve ihale mevzuatındaki anlamı ile bu kavramların, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketi kapsayıp kapsamadıklarının açıklığa kavuşturulması uygun olacaktır.

“İşletme”, “iştirak”, “bağlı idare” (veya bağlı ortaklık) ve “müessese” kavramları zikredildiğinde akla genellikle 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK gelmektedir. Hâlbuki 233 sayılı KHK’de yer alan tanımlar ve kavramlar belediyeleri kapsamamaktadır. Nitekim 233 sayılı KHK’nin “İstisnalar” başlıklı 58 inci maddesinde de, “(...) belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir” hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle, 233 sayılı KHK’de yer alan tanımların belediyeler bakımından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. “İşletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müessese” kavramlarının belediyeler bakımından ayrı ve belediye mevzuatına özel anlamları ile ele alınması gerekmektedir.

5.2.1. Belediyeye bağlı işletme

Belediye Kanunu’nun “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18 inci maddesinin (i) bendine göre, “Bütçe içi işletme (...) kurulmasına karar vermek” belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediye Kanunu’nun “İşletme Tesisi” başlıklı 71 inci maddesinde ise, “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir” hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddelere göre, belediyeler özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurmak sureti ile

yapabileceği gibi; özel gelir ve gideri bulunmayan hizmetleri de Bakanlıktan izin almaksızın bütçe içi işletme kurmak sureti ile yapabilecektir⁶⁸.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin kullanma ve endüstri suyu sağlanması, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması ile ilgili tesisleri kurarak işletebileceği; toplu taşıma yapmak amacıyla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurarak işletebileceği; toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, yat limanı ve iskele kurarak işletebileceği; durak yerleri ile araç park yerlerini tespit ederek işletebileceği; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla arsalar üretmek, konut - toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek amacıyla işletme kurabileceği; belediye bilgi sistemini kurarak işletebileceği yönünde hükümler bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, kendi görev ve yetki alanlarında, yukarıda sayılan konularla ilgili işletmeler kurabilmektedirler. Kurulan bu işletmeler ise, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmaktadır.

Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin⁶⁹ "İşletmenin Mahallî İdare Teşkilat Yapısındaki Yeri" başlıklı 4 üncü maddesinde, "İşletme, (...) büyükşehir belediyelerinde, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı veya Şube Müdürlüğü; diğer belediyelerde ise, İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükme göre otobüs işletmesi, terminal işletmesi, garaj işletmesi, park/ otopark işletmesi, mezbaha işletmesi, sosyal tesis işletmesi, düğün salonu

⁶⁸ Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28 inci maddesinde, "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" hükmüne yer verilmiş olup; Belediye Kanunu'ndaki işletme ile ilgili hükümlerin büyükşehir belediyelerinin görevleri kapsamında kalmak kaydıyla büyükşehir belediyeleri bakımından da geçerli olduğu değerlendirilmektedir.

⁶⁹ 08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

işletmesi, tanzim satış işletmesi⁷⁰, şehir hatları gemi ve iskele işletmesi gibi belediyelerce kurulan ve işletilen işletmelerin, belediye tüzel kişiliği bünyesinde faaliyet gösterdikleri dikkati çekmektedir. Bu işletmelerin tek farklı özelliği, bütçe içi işletme olmalarıdır.

Öte yandan; bu işletmelerin işletmeciliği, doğrudan emanet usûlü ile belediye tarafından yapılmayabilmekte, belediye tarafından kurulan şirketler tarafından da bu işletmelerin işletmecilikleri üstlenilebilmektedir. Kezâ bu işletmelerin işletilmeleri, belediyenin pay sahibi olmadığı başka şirketlere veya özel gerçek kişilere de gördürülebilmektedir.

Ancak bu işletmelerin, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait olan şirketler tarafından işletilmeleri durumunda, bu şirketlerin bütçeleri ile belediye bütçeleri birbirinden ayrı olduğundan, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait olan şirketler tarafından işletilen belediye işletmelerinin “işletilme işi”, hukukî statü olarak “belediye tarafından işletilme” (emanet usûlü işletme) statüsünü kaybetmektedir. Kezâ diğer özel kişiler tarafından işletilme durumunda da, belediye işletmelerinin “işletilme işi”, hukukî statü olarak “belediye tarafından işletilme” (emanet usûlü işletme) statüsünü kaybetmektedir.

İhale mevzuatı bakımından konu değerlendirildiğinde, hem Kamu İhale Kanunu’nda hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda geçen yasaklama kararının “Belediyelere bağlı (...) işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verileceği” hükmünde yer alan belediyelere bağlı işletme ile kastedilen işletmelerin; belediye tüzel kişiliği bünyesinde faaliyet gösteren, belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan, belediyelerce kurulan ve bizatihi belediye tarafından işletilen, Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği kapsamında faaliyetlerini yürüten işletmeler olduğu anlaşılmaktadır.

Şirketler ise, bahse konu işletmelerden farklı hukukî varlıklardır. Bu sebeple, şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde “belediyelere bağlı işletme” kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere

⁷⁰ Serra Eğitim/Danışmanlık (2020). “Belediyeler Tarafından Kurulan Bütçe İçi İşletmelerin Özellikleri”, s.10, <https://sepra.com.tr/wp-content/uploads/2018/07/12.pdf>, 05.04.2020.

katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

5.2.2. Belediyeye bağlı idare

Bağlı idare kavramı da, 233 sayılı KHK'deki bağlı ortaklık kavramından farklı bir kavramdır. Ayrıca, ihale mevzuatında “bağlı idare” kavramı kullanılmakla birlikte, Belediye Kanunu’nda ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nda “bağlı kuruluş”, “bağlı kurum”, “bağlı idare” gibi farklı isimlendirmelerin yer aldığı görülmektedir.

2560 sayılı Kanun’u istinaden kurulan ve büyükşehir belediyelerinde faaliyet gösteren Su ve Kanalizasyon İdareleri, ilgili belediyeler açısından birer bağlı idaredir. Benzer şekilde 4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun’la kurulan ve 1 Ocak 1950 tarihinde 5363 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesi uyarınca otobüs işletmesinin de müessese bünyesine katılması ile yeniden yapılandırılan Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO), ilgili belediye açısından birer bağlı idaredir⁷¹. Kezâ İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT), İzmir’de İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) de, ilgili belediyeler bakımından birer bağlı idaredir⁷². İlhan, her ne kadar ayrı tüzel kişilikleri bulunsun da bağlı genel müdürlük statüsündeki İSKİ ve ASKİ gibi su ve kanalizasyon idareleri ile İETT ve EGO benzeri toplu ulaşım idarelerinin büyük oranda bağlı buldukları büyükşehir belediyelerinin güdümünde faaliyet gösterdiklerini ifade etmektedir⁷³. Netice itibariyle,

⁷¹ Söz konusu Genel Müdürlüğün elektrikle ilgili görevleri 01.11.1982 tarihinde çıkarılan 2705 sayılı Kanun’la Türkiye Elektrik Kurumu’na (TEK) devredilmiştir. Doğalgaz hizmetleri ise, 01.09.2007 tarihinde Başkent Doğalgaz Dağıtım A.Ş.’ye devredilmiştir: Sayıştay Başkanlığı (2018). **Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü - EGO 2017 Yılı Denetim Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2018, s.16-17, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ANKARA%20ELEKTRIC%4%BOK%20HAVAGAZI%20VE%20OTOB%20C%3%9CS%20C%4%B0%20C%5%9ELETME%20M%3%9CESSES%4%B0%20GENEL%20M%3%9CD%20C%3%9CRL%20C%3%9C%4%9E%20C%3%9C%20EGO.pdf>, 04.04.2020.

⁷² İçişleri Bakanlığı (2015). **2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.27, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf, 04.04.2020.

⁷³ İlhami İlhan (2013). “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88, Ocak - Mart, s.9.

özellikle büyükşehirlerdeki toplu taşıma ile su ve kanalizasyon idarelerinin, bağlı idare (bağlı kuruluş)⁷⁴ statüsünde oldukları anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere bağlı idareler de, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan sermaye şirketlerinden farklı yapıdadırlar. Bu sebeple sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan bir sermaye şirketinin ihale mevzuatı açısından “belediyeye bağlı idare” olarak değerlendirilmesi hukuken mümkün değildir. Bu duruma istinaden şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde “belediyelere bağlı idare” kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

5.2.3. Belediyeye bağlı müessese

Müessese (مؤسس) kelime anlamı olarak kurum, kuruluş, bina⁷⁵, işyeri, işletme manâlarına gelmektedir. Bu anlamda belediyenin kendisi de dâhil olmak üzere yukarıda sayılan belediyeye bağlı işletmeler, belediyeye bağlı idareler aynı zamanda birer müessesedir. Dolayısıyla belediyelere bağlı müessese denildiğinde, iştirakler ve şirketler haricindeki belediyeye bağlı işletmelerin ve belediyeye bağlı idarelerin ihale mevzuatı bakımından birer müessese olduğu sonucuna varılmaktadır. Nitekim 5393 sayılı Kanun öncesinde yürürlükte olan mevzuata göre, bugünkü bütçe içi işletme olarak adlandırılan işletmelerin, o dönemde müessese olarak adlandırıldıkları görülmektedir⁷⁶.

Kezâ EGO (Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi) Genel Müdürlüğü'nün isminde, bu idarenin bir müessese olduğu açıkça zikredilmiş olup; EGO Genel Müdürlüğü hem bir işletme, hem bir müessese, hem de statü olarak bir bağlı idaredir. Danıştay da bir kararında, Antalya

⁷⁴ Barış Kurtuluş (2006). *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, s.14.

⁷⁵ Kanar, a.g.e., s.324. Devellioğlu, a.g.e., s.761.

⁷⁶ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü; 24.09.1990 tarih ve 20645 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Otogar İşletmesinin, bir kamu müessesesi olduğunu ifade etmiştir⁷⁷.

İstanbul'da mevcut olan, 1895 yılında kurulan ve 15.10.1340 (1924) tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla İstanbul Belediyesi'ne devredilen, bilahare Danıştay kararına⁷⁸ istinaden İçişleri Bakanlığı'na bağlanan⁷⁹ Darülaceze'nin Danıştay kararı ile İçişleri Bakanlığı'na devri sonrasında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1 Kasım 1998 tarihinde açılışı yapılan ve o günden bu yana işletilen İstanbul Darülaceze Müdürlüğü⁸⁰, belediyeye bağlı müesseseler arasında gösterilmektedir⁸¹.

Ancak şirketler ise, belediyeye bağlı müessese statüsünde değildirler. Zîra şirketler; bütçe olarak, tüzel kişilik olarak ve hukukî statü olarak müesseselerden ayrılmakta olup; şirketlerin müesseseler gibi belediyeye bir bağlılıkları bulunmamaktadır.

Bu duruma istinaden şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde "belediyelere bağlı müessese" kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

5.2.4. Belediye İştiraki

Ticaret hukuku ve sermaye piyasası hukuku bakımından ele alındığında, iştirak konusu pek çok teknik meseleyi bünyesinde barındırmaktadır. Biz burada iştirak konusunun teknik yönlerine değinmeyeceğiz. Kezâ hibe yoluyla şirket

⁷⁷ Akt.; Ali Parlar, Muzaffer Hatipoğlu (2009). *İdarî - Hukukî Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, s.263.

⁷⁸ Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 16.10.1998 tarih ve E: 1998/284, K: 1998/361 sayılı kararı.

⁷⁹ TBMM (2005). "Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" (Genel Gereğe), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss922m.htm>, 04.04.2020.

⁸⁰ İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı (2020). "Sağlık Daire Başkanlığı İstanbul Darülaceze Müdürlüğü", s.6. <https://saglik.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2018/10/Darulaceze-Mudurlugu-Katalog-2.pdf>, 05.04.2020.

⁸¹ "Sağlık ve Sosyal Hizmetler" (2020). <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/birimler/saglikas/documents/hakinda.pdf>, 05.04.2020.

edinme veya hisse edinme gibi teknik hususlar da, ihaleden yasaklama kararını verecek merciinin incelendiği bu çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

Kelime anlamı olarak iştirak (إشتراق), katılım, ortaklık⁸², ortak olma⁸³ manâlarına gelmektedir. Aslında belediye iştirakinin iki anlamının bulunduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan ilki, belediyenin kurmadığı (kuruluşunda yer almadığı) ancak daha önceden kurulmuş ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet göstermekte olan bir sermaye şirketinden belediyenin hisse almak sureti ile pay sahibi olması, diğer bir ifadeyle daha evvelden kurulmuş bir şirkete sermaye iştirakinde bulunulması olarak açıklanabilir. Belediye iştirakinin ikinci anlamı ise, ilk kez kurulma aşamasında belediyenin bir başka kişi ile ortak biçimde şirketin kurucu ortaklarından birisi olarak yer alması sureti ile kurulan şirket olarak açıklanabilir. İhale mevzuatı bakımından belediye iştirakinin ikinci anlamına ilişkin açıklamalara, aşağıda değinilecektir. Bu kısımda birinci anlamı üzerinden değerlendirmeler yapılacaktır.

Uygulamada belediyelerin daha çok sermayesinin yarısından fazlası kendilerine ait olan şirketlerin hisselerinden pay alarak, bu şirketlere iştirak ettikleri⁸⁴; kimi zaman da mahallî idare birlikleri tarafından kurulan diğer şirketlere iştirak ettikleri müşahade edilmektedir. Bunun sebebinin de, mevzuat gereği iştirak edilen şirketlerin belediyelerin görev ve hizmet alanları ile ilgili şirketler olmasına özen gösterilmeye çalışması, diğer bir deyişle mevzuat olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin iştiraklerinin daha çok, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere veya diğer mahallî idarelere ve mahallî idare birliklerine ait olan şirketlerin hisselerinden pay almak sureti ile gerçekleştiği söylenebilir.

Yüzer, “belediye veya bağlı idarelerin sermayesinin en az %15’ine ve en çok %50’sine sahip olduğu anonim şirketlerin belediye iştiraki olarak nitelendirileceği”ni ifade etmektedir⁸⁵. Ancak bu ifade, 233 sayılı KHK’nin 2/6

⁸² Kanar, a.g.e., s.233

⁸³ Devellioğlu, a.g.e., s.474.

⁸⁴ “İBB İştirak Şirketleri” (2020). <https://akademi.ibb.gov.tr/wp-content/uploads/2017/02/istirakler.pdf>, 04.04.2020.

⁸⁵ Yüzer, a.g.t, s.107.

ncı maddesindeki “iştirak” tanımıdır. Hâlbuki 233 sayılı KHK’deki tanımların belediyeler bakımından bağlayıcı olmadığı yukarıda ifade edilmiştir. Bu bakımdan, belediye iştirakinin 233 sayılı KHK’de düzenlenen iştiraklerle bir ilgisinin bulunmaması sebebiyle, hisse pay sahipliği oranı bakımından farklı oranların belediye iştiraklerinde söz konusu olması mümkündür. Öte yandan; iştirak edilen şirketin sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip olunması durumunda, iştirak edilen şirketin kontrolü de, genel kurul oy hakları sebebiyle dolaylı olarak hâkim hissedâra geçmiş olacaktır.

Belediyeler açısından ihale mevzuatındaki yönleriyle “belediyeye bağlı işletme”, “belediyeye bağlı idare” ve “belediyeye bağlı müessese” kavramları yukarıda açıklanmaya çalışılmıştır. İhale mevzuatı bakımından sermaye şirketi olan şirketten pay almak sureti ile yapılan hisse iştiraki sonucunda ne belediyelere bağlı bir işletme, ne belediyelere bağlı bir müessese, ne de belediyeye bağlı bir idare ortaya çıkmamaktadır. Bu sebeple mevzuattaki “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün, iştirakler bakımından da uygulanacak bir hüküm olmadığı sonucuna varılmaktadır.

5.2.5. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler

Belediyelerin şirket kurması konusuna çalışmanın “Giriş” başlıklı bölümünde ve “Belediye İktisadî Teşebbüsleri” başlıklı bölümünde, konuyla ilgili yönleri bakımından kısmen değinilmiştir. Tekrardan kaçınmak maksadı ile bahse konu hususlara bu başlık altında yeniden yer verilmemektedir.

Çalışmanın esas konusu olan ve uygulamada belediye şirketi denilen kavramın, mevzuatta bir tanım yer almamaktadır. “Belediye şirketi” terimi, günlük konuşmalarda kullanılan bir terimdir. Doğru olan ifade belediyenin hissedâr olduğu şirket, belediye iştiraki olan şirket, belediyenin sermayedâr olduğu şirket gibi ifadelerdir. Ancak günlük konuşmalarda, söyleniş kolaylığına binaen, biraz da galât olarak belediye şirketi denilip geçilmektedir. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, çalışmanın “Giriş” kısmında aktarıldığı üzere, görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabilmektedirler. Belediyelerin ortak olmak ya da

bütün sermayelerini üstlenmek sureti ile kurdukları şirketler, belediyeden ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler, sermaye şirketi vasıfları bulunmaktadır ve hassaten anonim şirket türünde kurulmaktadır, dolayısıyla özel hukuk tüzel kişisi niteliğindedirler ve ayrıca belediye bütçesinden bağımsız bütçeleri bulunmaktadır⁸⁶. Belediye başkanının ya da belediye bürokratlarının, belediye personeli olma sıfatı ile şirketlere doğrudan emir ve talimat verme yetkileri, kural olarak bulunmamaktadır. Belediye başkanı, belediye payını temsilen şirket genel kurulunun üyesidir⁸⁷. Ancak belediye meclisinin ya da belediye encümeninin şirket “iç işleyişinde” herhangi bir görevi bulunmamaktadır. Belediye Kanunu’nun 42 nci maddesinde yer alan “Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir” hükmüne istinaden, şirket genel kurullarında belediye payını temsil görevini belediye başkanının yöneticilik sıfatı olan belediye personeline devri mümkündür. Öte yandan; daha evvelden de değinildiği üzere, belediye şirketleri de 233 sayılı KHK’ye tabi değildiler⁸⁸.

Belediyelerin sermayedâr oldukları şirketlerde müteşebbis, kamu tüzel kişisi olan belediyedir⁸⁹. Ancak bu şirketlerin çalışma şekli ve mal – hizmet üretimi, piyasa şartlarına göre şekillenmektedir⁹⁰. İhale hususu ise, çalışma şeklinin ve mal – hizmet üretimi konusunun piyasa şartlarına göre şekillenmesi konusundan kısmen ayrılmaktadır. Bunun sebebi de, daha evvelden değinildiği üzere, şirketin sermayedârı olurken şirkete kamu kaynağının yatırılmasından ileri gelmektedir.

Bir şirketten, ihale mevzuatı bakımından belediye şirketi olarak bahsedebilmek için, bu şirketin bütün sermayesinin ya tamamen belediye tarafından sağlanması ya da şirketin sermayesinin yarısından fazlasının

⁸⁶ Kerem Sarıoğlu (2016). “Belediye İşletmelerinin Kamuoyuna Sunduğu Finansal Bilgilerin Kapsamı Üzerine Bir Araştırma”, *Yönetim Dergisi: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü*, C.27, Sayı 81, s.5.

⁸⁷ Gazi Sert (2020). “Belediye Şirket Yönetimlerinin Görevlendirilmesi ve Değiştirilmesi”, <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/belediye-sirket-yonetimlerinin-gorevlendirilmesi-ve-degistirilmesi>, 05.04.2020.

⁸⁸ Ali İhsan Öztürk (2013). “Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukukî Sorunlar”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, C. 12, Sayı 8, Bahar, s.99.

⁸⁹ Bektaş, Olgun, a.g.e., s.244

⁹⁰ Bektaş, Olgun, a.g.e, s.244.

belediye, geri kalan kısmının ise belediye tüzel kişiliği haricindeki diğer kişilerce sağlanması icab etmektedir. İhale mevzuatı bakımından şirketlerde özellik arz eden husus, sermayenin yüzde ellisinden fazlasına belediyenin sahip olması durumudur. Netice itibarıyla ihale mevzuatı bakımından belediye şirketi denildiğinde, belediyenin kurduğu ya da sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu sermaye şirketlerinin anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu noktada işleyişe ilişkin bir örnek vermenin işletme, iştirak ve şirket kavramlarının somutlaşmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Şehir hatları gemi ve iskelelerinin işletmesi işi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait iken bu işi belediye, belediyeye bağlı (bütçe içi) bir işletme aracılığı ile yürütmekteydi. Bilahare bu işin işletmeciliği, belediyenin kendi iştiraki konumunda bulunan İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye (İDO) ihaleyle verilmiştir⁹¹. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştirakleri olan İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Ulaşım A.Ş.), Kiptaş - İstanbul Konut İmar Plân Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, İston - İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, Belbim - İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve İspark - İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi tarafından İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Şehir Hatları A.Ş.) kurulmuştur⁹². Böylelikle şehir hatları gemi ve iskelelerinin işletmesi işi Şehir Hatları A.Ş. tarafından yürütülmekle birlikte; gemi ve iskelelerin mülkiyeti belediyede kalmıştır⁹³.

Görüldüğü üzere, ulaşım işini belediyenin kendisinin yürütmesi durumunda belediyeye bağlı işletme söz konusu iken, belediyenin hissedâr olduğu bir şirket tarafından ulaşım işinin yürütülmesi halinde, ortaklık payının durumuna göre iştirak ve/veya sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket söz konusu olmaktadır.

⁹¹ Ali İhsan Öztürk (2011). "Belediyeler ve Deniz Ulaşımı: İstanbul Şehir Hatlarının Belediyeye Devri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 20, Sayı 4, Ekim, s.17.

⁹² Öztürk, a.g.m., (2011). s.18.

⁹³ Öztürk, a.g.m., (2011). s.18.

Sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu şirket, yukarıdaki alt başlıklar altında aktarıldığı üzere ne belediyeye bağlı bir idare statüsündedir, ne belediyeye bağlı bir müessese statüsündedir. Bu yönüyle mevzuattaki “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün, şirketler bakımından uygulanacak bir hüküm olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Peki, sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket, bir işletme midir? Diğer bir deyişle sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket, ihale mevzuatı bakımından “belediyeye bağlı işletme” olarak değerlendirilebilir mi? Bu soruların cevabının aşağıda ayrı bir başlık altında tartışılması, konu bütünlüğü bakımından faydalı olacaktır.

5.2.6. Sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketin ihale mevzuatı bakımından “belediyeye bağlı işletme” niteliğinin olup olmadığının incelenmesi

Yaprak, uygulamada belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin faaliyet konularının enerji, teknoloji, çevre, ulaşım, gıda, inşaat, mühendislik - müşavirlik ile hizmetler olmak üzere sekiz ana başlıkta toplanabileceğini aktarmaktadır⁹⁴. İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde belediye iştiraki statüsünde olan toplam otuz adet şirketin bulunduğu; bu otuz adet şirketin tamamının anonim şirket türünde olduğu görülmektedir⁹⁵. Başaran, a) Döner Sermayeli İşletmelerinin, b) İktisadî Kamu Kurumlarının, c) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin (KİT), d) Belediye İktisadî Teşebbüslerinin (BİT), e) Yerel Yönetimler İktisadî Teşebbüslerinin (YİT-Belediye ve İl Özel İdarelerinin kurmuş olduğu teşebbüsler) birer işletme olduğunu ifade etmektedir⁹⁶. Peki, bu şirketler hangi anlamda bir işletmedir?

⁹⁴ Nurhan Yaprak (2019). **Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, s.109.

⁹⁵ “Şirketler” (2020). <https://www.ibt.ibb.istanbul/SitePage/Index/149>, 29.03.2020.

⁹⁶ Mustafa Şakir Başaran (2010). **Belediyelerde Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim Örneği: Türkiye Modeli**, Marmara Üniversitesi Ortadoğu Ülkeleri Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, s.32.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde işletme; tarım, sanayi, ticaret, bankacılık v.b. faaliyet alanlarında, kâr elde etmek amacıyla bir sermaye yatırılarak kurulan kurum olarak tanımlanmaktadır⁹⁷. Uygulamada ve günlük dilde işletme yerine firma, girişim, teşebbüs veya şirket gibi isimler de kullanılmaktadır⁹⁸. Sözlük anlamı ile ele alındığında bir işletmenin malvarlığı yönü ticaret hukukunu, malî ve ekonomik yönü iktisat bilimini ve işletme bilimini, işletmede çalışan kişiler ise iş hukukunu ve personel hukukunu ilgilendirmektedir⁹⁹. Dolayısıyla sözlük anlamıyla işletme kavramının farklı bilim dalları açısından farklı tanımlarının/ anlamlarının olması tabiidir¹⁰⁰. Ayrıca günlük dilde “esnaf işletmesi”, “ticarî işletme”, “küçük ve orta ölçekli işletme”, “bakkal işletmesi”, “kasap işletmesi” “manav işletmesi” gibi işletme kelimesinin farklı büyüklükteki ve nitelikteki işyerlerini ifade etmek maksadıyla da kullanıldığı görülmektedir.

Kanun koyucu, ticarî işletmenin tanımına yer vererek, ticaret hukuku bakımından işletmeyi açıklamıştır. Türk Ticaret Kanunu'nun 11/1 inci maddesinde, “Ticarî işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletme” olarak açıklanmıştır. Bu yönüyle, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedefleyen tüm işletmeler, Türk Ticaret Kanunu kapsamında ticarî işletme sayılırlar¹⁰¹. Dolayısıyla ticarî işletme, esnaf işletmesinden farklı bir şeydir.

Taşkın, işletme kavramının üç temel özelliği olduğundan bahsetmektedir: Bunlardan ilki, kavramın bir faaliyeti anlatan “dinamik” özelliğidir. İkincisi fabrika, büro, ticarethane gibi yerler kapsamında işlerin görüldüğü yeri belirten “statik” özelliğidir. Üçüncüsü ise, söz konusu faaliyetleri görmek üzere oluşturulmuş yapı anlamı taşıyan “örgüt” olma özelliğidir¹⁰².

⁹⁷ “İşletme” (2020). <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

⁹⁸ Ahmet Taşkın (2012). “İş Hukukunda İşletme Kavramı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 1, s.77.

⁹⁹ Taşkın, a.g.m., s.77.

¹⁰⁰ Taşkın, a.g.m., s.77.

¹⁰¹ H. Ercüment Erdem (2013). “Türk Ticaret Kanunu Uyarınca Ticarî İşletmenin Devri”, **Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi**, C. 8, Özel Sayı - Prof. Dr. Aydın Zevkliler'e Armağan C. I, s.990.

¹⁰² Taşkın, a.g.m., s.78.

Öte yandan; teknik olarak ticarî işletme ile müessese de birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Taşkın, aynı işletmenin birçok müessesesinin (kurumunun) olabileceğini belirtmektedir¹⁰³. İşletmeler, müesseseden özellikle malî ve hukukî bağımsızlığa sahip bulunma noktasında ayrılmaktadırlar¹⁰⁴. Müessese, teknik üretim ünitesi olduğu halde; ticarî işletme, müesseselerin tamamına egemen olan ve onları koordine eden bir ekonomik ünite durumundadır¹⁰⁵. KİT'ler bakımından konuyu açıklayan Gözler, Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri bir işletme iken, bu işletmeye bağlı İskenderun Demir Çelik A.Ş.'nin bir müessese olduğunu; SEKA'nın bir işletme iken, SEKA'ya bağlı Afyon Müessesesi'nin (kamu iktisadî teşebbüsleri ile iktisadî devlet teşekkülleri bakımından) bir müessese olduğunu örnekle ifade etmektedir¹⁰⁶.

Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde belirtilen, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabileceklerine dair hüküm kapsamında kurulan şirketler; bir faaliyetin yürütüldüğü, işlerin görüldüğü, örgüt yapısının ve teşkilâtın bulunduğu yerlerdir. Bu yönüyle bu şirketler birer işletmedir. Ancak bu şirketler, yukarıda "1. Belediyeye bağlı işletme" alt başlığı altında değinilen, ihale mevzuatı bakımından belediyeye bağlı işletme olarak kabul edilen nitelikte bütçe içi bir işletme midir? El cevap; bu şirketler, ihale mevzuatı bakımından belediyeye bağlı işletme olarak kabul edilen nitelikte bir işletme değildir.

İş hukuku bakımından ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimleri bakımından konu ele alındığında, belediyenin kendisi de dâhil olmak üzere belediyeye bağlı işletmelerin, belediyeye bağlı müesseselerin, belediyeye bağlı idarelerin ve (ticaret hukuku bakımından) şirketlerin birer işletme oldukları söylenebilir. Ancak bu çalışmada bizim için önemli olan, belediyenin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu ya da belediye iştiraki olan şirketlerin, ihale hukukunda zikredildiği manası ile birer belediyeye bağlı işletme olup olmadığıdır. Zîra ihalelere katılmaktan yasaklama kararını alma

¹⁰³ Taşkın, a.g.m., s.78.

¹⁰⁴ Taşkın, a.g.m., s.78.

¹⁰⁵ Taşkın, a.g.m., s.78.

¹⁰⁶ Gözler, a.g.e., (2009). s.570.

yetkisi belediyelere bağlı işletmelerde Bakanlıkta olup; bu şirketler “belediyeye bağlı işletmedir” denilirse, mevzuat gereği yasaklama kararı verme yetkisi de Bakanlığa ait olmak durumundadır.

İhale mevzuatı açısından “belediyeye bağlı işletme”nin ticaret hukukunda, iş hukukunda ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimlerinde geçen işletme kavramından farklı özelliklerinin olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere, ihale hukukunda belediyeye bağlı işletme denildiğinde, belediyeden ayrı tüzel kişiliği bulunmayan, belediye bütçesinin içerisinde yer alan ve belediyenin “işletme ve iştirakler” birimi dâhilinde işleri takip edilen işletmeler kastedilmektedir¹⁰⁷. Bu yönüyle, sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu, müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığı, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi olan şirket, belediye mevzuatı ile ihdas edilmiş olan “belediyeye bağlı işletme”den farklı bir varlıktır. Dolayısıyla ticaret hukuku bakımından, iş hukuku bakımından ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimleri bakımından sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu, müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığı, belediyeden ayrı tüzel kişilikleri ve bütçesi olan şirketler birer işletme olarak değerlendirilse dahi, ihale mevzuatı yönüyle bu şirketlerin, (yukarıda bahsedilen) belediyeye bağlı işletmeden ayrı bir yapıda ve statüde olduğu sonucuna varılmaktadır.

5.3. Sermayesinin Yarısından Fazlası Belediyeye Ait Olan Şirketlere İlişkin İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararını Verme Yetkisinin Kime Ait Olduğunun Değerlendirilmesi

Yukarıda yer alan değerlendirmelere göre, belediyelerin “belediyelere bağlı müesseseler” ile ve belediyelerin “belediyelere bağlı işletmeler” ile, hukukî ve idarî açıdan adeta bütünleşmiş kurumlar olarak faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Ancak belediyelerin, birer özel hukuk tüzel kişisi olan sermaye şirketleri ile, müesseseler gibi ve işletmeler gibi bütünlük arz etmedikleri, bunların farklı statüde oldukları anlaşılmaktadır. Günümüzde maslahat gereği ya da siyasî saiklerle belediye tüzel kişilikleri ile belediye tüzel kişiliklerinden

¹⁰⁷ Serra Eğitim/Danışmanlık, a.g.m., s.1.

ayrı tüzel kişiliği bulunan sermaye şirketleri birlikte imiş gibi görünse de, bunların hukukî açıdan farklı kişilikleri, hukukî açıdan farklı hakları, hukukî açıdan farklı yetkileri, hukukî açıdan farklı borçları ve hukukî açıdan farklı yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu açıdan, “belediyelere bağlı müesseseler ve belediyelere bağlı işletmeler” ile belediyeler arasındaki hukukî ilişki ile belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketler ile belediyeler arasındaki hukukî ilişki de birbirinin aynı olan ilişkiler değildir. Bu ilişkilerin (özellikle belediye başkanının ve belediye meclisi çoğunluğunun aynı siyasî partiden olduğu belediyelerde) siyaseten aynı gibi görünmesi, hukukî açıdan da bu ilişkilerin aynı olduğu anlamına gelmemektedir.

Öte yandan; mevzuatımızda idarî vesayet yetkisi, mahallî idarelerin denetlemesini ihtiva etmektedir¹⁰⁸. Bu bağlamda idarî vesayet yetkisi aynı zamanda belediyelere bağlı müesseseleri ve belediyelere bağlı işletmeleri de kapsamaktadır. Ancak idarî vesayet yetkisi, belediyenin sermaye hissedârı olduğu özel şirketlerin işlerini ve işlemlerini kapsamamaktadır. Diğer bir ifadeyle özel şirketler üzerinde mahallî idarelerdeki benzer bir idarî vesayet söz konusu değildir.

4735 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesi ile aynı hükmü ihtiva eden 4734 sayılı Kanun’un 58 inci maddesinin gerekçesinde, “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlığa verilmesinin sebepleri arasında, “Anayasal vesayet yetkisi”nin Bakanlık tarafından kullanılması” hali (de) gösterilmiştir.

Gereğede yer alan “yasaklama kararı vermeye yetkili mercilerin açıkça belirtilerek, bu konuda doğabilecek tereddütlerin giderildiği” açıklaması ile idarî vesayet yetkisinin belediyelerin yanında “belediyelere bağlı birlikler, belediyelere bağlı müesseseler ve belediyelere bağlı işletmeler”i de kapsamaması, ancak sermayesinin yarıdan fazlası belediyelere ait olan şirketleri kapsamaması hususu ve gerekçede “Belediyeler ve bunlara bağlı birliklerde, bunlara bağlı müesseselerde ve bunlara bağlı işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlığa verilmesinin sebepleri arasında “Anayasal vesayet yetkisi”nin

¹⁰⁸ Semih Mustafa Önen, İhsan Eken (2016). “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdarî Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.15, Sayı 56, Kış, s. 218-219.

Bakanlık tarafından kullanılması” olarak gösterilmesi hususları bir arada ele alındığında; kanun koyucunun belediyenin sermaye hissedârı olduğu ve birer özel hukuk tüzel kişisi olan sermaye şirketlerine ilişkin ihalelerde, yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesini “murad etmediği”, belediyelerin işleyişleri ve belediyeye bağlı müessese ve işletmeler bakımından vesayet yetkisi öngörülürken, şirketlerin iç işleyişi ve şirket işlemleri bakımından kanun koyucunun bir vesayet yetkisi öngörmediği sonucuna varılmaktadır.

Gerekçede, “yasaklama kararlarının Türkiye çapında geçerli olması nedeniyle Bakanlıkça verilecektir” açıklamasına (da) yer verilmiştir. Ancak Bakanlıkça verilecek olan yasaklama kararları, (yukarıda da değinildiği üzere) belediyelere ilişkin ihaleleri, belediyelere bağlı birliklere ilişkin ihaleleri, belediyelere bağlı müesseselere ilişkin ihaleleri ve belediyelere bağlı işletmelere ilişkin ihaleleri kapsamaktadır.

Dolayısıyla “yasaklama kararı Türkiye çapında geçerli, o halde belediyenin yarısından fazla sermaye hissedârı olduğu şirketin ihalesine ilişkin veya şirketin ihale sözleşmesine ilişkin yasaklama kararının da Bakanlık tarafından verilmesi gerekir” şeklindeki bir değerlendirme madde metninden çıkarılamayacağı gibi, madde gerekçesinden de çıkarılamayacaktır. Zîra hem madde metninde hem de madde gerekçesinde Bakanlığın yasaklama kararına konu olan husus, belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketlerin ihaleleri değil; belediyelere ilişkin ihaleler, belediyelere bağlı birliklere ilişkin ihaleler, belediyelere bağlı müesseselere ilişkin ihaleler ve belediyelere bağlı işletmelere ilişkin ihalelerdir. “Yasaklama kararı Türkiye çapında geçerli, o zaman yasaklama kararını Bakanlık vermeli” yaklaşımı ile hareket edilirse, kanunun “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde, yasaklama kararının bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” hükmünün kanun koyucu olmayanlarca aşılması durumu söz konusu olacaktır.

Mevcut yasal düzenlemelere göre, sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku bakımından belediye statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı ve belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı görünmektedir. Ayrıca sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait

olduğu şirketler üzerinde bir idarî vesayet de öngörülmemiştir. Bu sebeple sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün uygulanamayacağı; sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde, bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında kaldığı sonucuna varılmaktadır. Nitekim belediye ile ilgili olsun veya olmasın, kamu ihale mevzuatına kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişileri, ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmekte olup; sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku uygulamasında “herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” statüsünde kaldıkları görülmektedir.

Öte yandan; mevzuat hükmünün hoşça gidip gitmemesi, beğenilip beğenilmemesi başka bir şeydir. Uygulayıcının mevzuatı beğenirse dahi, mevzuatı uygulama yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bakımdan, “kanun koyucunun belediyeye vermediği bir yetkinin, bir özel şirket tarafından kullanılması” beğenilmeyebilir. “Belediyeye verilmeyen bir yetkinin, bir özel şirket tarafından kullanılmasından” hoşlanılmayabilir de. Ancak hoşuna gitmese de, beğenirse de, mevzuat koyucu konumunda bulunmayan uygulayıcının yürürlükteki mevzuatı uygulaması gerekmektedir¹⁰⁹. Bu bakımdan, belediyeye verilmeyen bir yetkinin şirket tarafından kullanılmasından hoşlanılmasa da, mevzuat değişmediği sürece uygulayıcının mer’î olan pozitif hukuk kurallarına göre değerlendirmede bulunması gerekmektedir.

Ancak kanunun “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünde bir değişiklik yapılarak, “sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlerde” ibaresinin madde metnine eklenerek; maddenin “Belediyelerde ve belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ve sermayesinin yarısından

¹⁰⁹ Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.39.

fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” şeklinde yazılması durumunda, elbette sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararının da Bakanlık tarafından verileceği izahattan varestedir. Ancak böyle bir kanun değişikliği yapma yetkisinin de kanun koyucuya ait olduğu, uygulayıcının (zımnen dahi olsa) böyle bir değişiklik yapma yetkisinin bulunmadığı tabiidir

SONUÇ

Belediyeler, görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olmak kaydıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre iktisadî ve ticarî esaslara göre işletilen sermaye şirketleri kurabilmektedirler; kezâ sermaye şirketlerinden pay almak sureti ile kurulmuş sermaye şirketlerinin hissedârı olabilmektedirler. “İhalelere katılmaktan yasaklama hükümleri” bakımından belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerin mal ve hizmet alımları ve yapım işleri Kamu İhale Kanunu’na tabi durumdadır.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin kime ait olduğu noktasında idarî uygulama ile adlî uygulamanın (yargı uygulamasının) birbirinden farklı olduğu görülmektedir. İdarî uygulamada, ihale mevzuatı bakımından sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” kapsamında kaldığı ve bu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının şirketin ihale yetkilisi tarafından alınması usûlünün benimsendiği görülmektedir. Yargı uygulamasında ise, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin de bir işletme olduğu, ayrıca belediyeye dahi verilmeyen bir yetkinin şirket tarafından kullanılamayacağı, bu sebeple bu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmü kapsamında Bakanlık tarafından verilmesi gerektiği görüşünün benimsendiği gözlenmektedir.

Çalışmada, belediyeler tarafından kurulan veya iştirak edilen şirketler incelenerek, bu şirketlerin ihale mevzuatı bağlamında belediyeye bağlı idare, belediyeye bağlı müessese, belediyeye bağlı işletme statüsünde olup olmadıkları, ihale hukuku uygulamasında özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler üzerinde idarî vesayet öngörülüp öngörülmediği tartışılmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddelerinin kaleme alınış şekillerine, maddelerin içeriklerine ve madde gerekçelerine bakıldığında, kanun koyucunun belediyenin sermaye hissedârı olduğu ve birer özel hukuk tüzel kişisi statüsünde bulunan sermaye şirketlerine ilişkin ihalelerde, yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesini "murad etmediği", belediyelerin iç işleyişleri ve belediye işlemleri bakımından idarî vesayet yetkisi öngörülürken, özel şirketlerin iç işleyişi ve özel şirket işlemleri bakımından kanun koyucunun bir idarî vesayet yetkisi öngörmediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca sermayesinin yarısından fazlası oranındaki payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku bakımından belediye statüsünde olmadığı gibi belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı ve belediyeye bağlı işletme statüsünde de olmadığı; bu sebeple belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasının hissedârı olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, mevzuatın ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının "Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir" hükmünün uygulanamayacağı sonucuna varılmaktadır.

Ancak ilgili kanunlarda ek ve değişiklik yapılması durumunda, sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesinin mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Mevcut durumda ise, şirketin "belediyelere bağlı birlik, belediyelere bağlı müessese ve belediyelere bağlı işletme" kapsamında kalmadığı; sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olmaları, belediye tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması, şirketlerin kuruluş amaçları arasında zaten merkezî hükümetin belediyeler

üzerindeki idarî vesayetini aşmak ve azaltmak ve ayrıca ihale mevzuatındaki bazı sınırlandırmalardan kaçınmak amaçlarının (da) yer alması, vesayet yetkisinin şirketler üzerinde öngörülmemiş olması, kamu ihale mevzuatına kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişilerinin, ihale mevzuatı uygulamasında ayrı bir “idare” olarak kabul edildikleri hususu ile günlük hayatta belediye şirketleri ile her an karşılaşılması hali göz önünde bulundurulduğunda; kanun koyucunun şirketleri “belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletme” kapsamına bilinçli olarak dâhil etmediği kanaatine varılmaktadır.

Bu itibarla mevcut durumda, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketin “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idare” statüsünde olduğu; bu şirketlere ilişkin ihalelerde yasaklama kararı verme yetkisinin, ihale mevzuatı uygulamasında bir idare olarak kabul edilen şirkette ve şirketin ihale yetkilisinde olduğu, kanun koyucunun belediyelere vermediği bu yetkinin ihale mevzuatı bakımından idare statüsünde olan şirket tarafından kullanılmasından hoşlanılmasa dahi, mevzuat değişikliği yapılmadığı sürece bu yetkinin şirketin ihale yetkilisi tarafından kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

AKSOY, Mehmet; ŞİMŞEK, Mehmet (2010), **Kamu Alımları İhale Süreci**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.

AKSOY, Mehmet; AKKOÇ, Ali Kemâl (2016), **Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhalelerinde Genel Uyuşmazlık Konuları ve Çözümleri**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

AKYILMAZ, Bahtiyar; SEZGİNER, Murat; KAYA, Cemil (2009), **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara.

BAŞARAN, Mustafa Şakir (2010), **Belediyelerde Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim Örneği: Türkiye Modeli**, Marmara Üniversitesi Ortadoğu Ülkeleri Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.

BEKTAŞ, Mücahit; OLGUN, İbrahim (2017), “Belediye Şirketleri ve İştirakler”, **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, (Edit. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu), Der Yayınları, İstanbul.

ÇEKER, Mustafa (2012), “Ticaret Şirketlerinin Genel Hükümleri ve Yeniden Yapılandırılmaları”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, Sayı 3-4.

ÇETİNTAŞ, Dinçer (2006), **Belediye İktisadî Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

TBMM (2005), “Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” (Genel Gerekçe), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss922m.htm>, 04.04.2020.

DEVELLİOĞLU, Ferit (2007), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.

ERDEM, H. Ercüment (2013), “Türk Ticaret Kanunu Uyarınca Ticarî İşletmenin Devri”, **Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi**, C. 8, Özel Sayı - Prof. Dr. Aydın Zevkliler’e Armağan C. I.

ERYİĞİT, Burak Hamza; YÖRÜKOĞLU, Fuat (2012), “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı”, **Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi**, C. 10.

GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara.

GÖZLER, Kemâl (2009), **İdare Hukuku**, C. 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

GÖZLER, Kemâl (2018), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T. C. İdarî Teşkilâtı)**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

İLİKHAN, İlker (2015), **Türk Ticaret Kanununda Sermaye Şirketlerinin Kuruluşu İle İlgili Yenilikler ve Muhasebe Kayıtları**, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

“İBB İştirak Şirketleri” (2020), <https://akademi.ibb.gov.tr/wp-content/uploads/2017/02/istirakler.pdf>, 04.04.2020.

İçişleri Bakanlığı (2001), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 26.12.2011 tarih ve B.05.0.MAH. 0.02.01.00-349-31813 sayılı Genelgesi.

İçişleri Bakanlığı (2015), **2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler//2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf, 04.04.2020.

İLHAN, İlhami (2013), “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88, Ocak - Mart.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı (2020), “Sağlık Daire Başkanlığı İstanbul Darülaceze Müdürlüğü”, <https://saqlik.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2018/10/Darulaceze-Mudurlugu-Katalog-2.pdf>, 05.04.2020.

“İşletme” (2020), <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

KANAR, Mehmet (2009), **Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü**, Say Yayınları, İstanbul.

KARADENİZ, Yasin (2017), “Belediye İktisadi Teşebbüslerine Eleştirel Bir Bakış”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Eylül, https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg_694_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis, 28.03.2020.

KURTULUŞ, Barış (2006), **Türkiyede Belediyelerin Malî Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara.

Millî Eğitim Bakanlığı (2011), **Sermaye Şirketleri**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

MURATOĞLU, Tahir (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 59, Sayı 1-2.

“Müessese” (2020), <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

NADAROĞLU, Halil (1998), **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul.

ÖNAL, Hasan (2015), **Anayasa Mahkemesi Yargılanıyor**, Arı Sanat Yayınları, İstanbul.

ÖNEN, Semih Mustafa; EKEN, İhsan (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdarî Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.15, Sayı 56, Kış.

ÖZAY, İl Han (2004), **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

ÖZDEMİR, Gürbüz (2011), “Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukukî Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 11, Sayı 21.

ÖZDEMİR, Gürbüz (2008), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 71.

ÖZDEMİR, Selman (2018), “Yerindelik Yaşığı Kuralının İdarî Yargı Bakımından İncelenmesi”, **Adâlet Dergisi**, Sayı 60, Ocak.

ÖZDEMİR, Selman (2018), “Uygulama İmar Plânı İle Arsa Düzenlemesi Yapma Yetkisinin İlçe Belediyesinden Büyükşehir Belediyesine Devri Meselesi”, **Mahallî İdareler Dergisi**, Sayı 66, Haziran.

ÖZTÜRK, Ali İhsan (2011), “Belediyeler ve Deniz Ulaşımı: İstanbul Şehir Hatlarının Belediyeye Devri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 20, Sayı 4, Ekim.

ÖZTÜRK, Ali İhsan (2013), “Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukukî Sorunlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, C. 12, Sayı 8, Bahar.

PARLAR, Ali; HATİPOĞLU Muzaffer (2009), **İdarî – Hukukî Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

“Sağlık ve Sosyal Hizmetler” (2020), <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/birimler/saglikas/documents/hakkinda.pdf>, 05.04.2020.

SARIOĞLU, Kerem (2016), “Belediye İşletmelerinin Kamuoyuna Sunduğu Finansal Bilgilerin Kapsamı Üzerine Bir Araştırma”, **Yönetim Dergisi: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Enstitüsü**, C.27, Sayı 81.

Sayıştay Başkanlığı (2018), **Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü – EGO 2017 Yılı Denetim Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ANKARA%20ELEKTR%C4%B0K%20HAVAGAZI%20VE%20OTOB%C3%9CS%20%C4%B0C5%9ELETME%20M%C3%9CESSES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20EG-O.pdf>, 04.04.2020.

Serra Eğitim/Danışmanlık (2020), “Belediyeler Tarafından Kurulan Bütçe İçi İşletmelerin Özellikleri”, <https://sepra.com.tr/wp-content/uploads/2018/07/12.pdf>, 05.04.2020.

SERT, Gazi (2020), “Belediye Şirket Yönetimlerinin Görevlendirilmesi ve Değiştirilmesi”, <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/belediye-sirket-yonetimlerinin-gorevlendirilmesi-ve-degistirilmesi>, 05.04.2020.

SEVGLİ GENÇAY (2018), Fatma Didem, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 134.

“Şirketler”, <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/149>, 29.03.2020.

TAŞDELEN, Aziz (2006), “Malî Sonuçlu Bir İdarî Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 1, Haziran.

TAŞKIN, Ahmet (2012), “İş Hukukunda İşletme Kavramı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 1.

USTA, Sefa, BİLGİÇ, Erdal (2016), “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:23.

YAPRAK, Nurhan (2019), **Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.

YASİN, Melikşah (2013), “Kamu Hizmeti”, in **İdare Hukuku**, Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, XII Levha Yayınları, İstanbul.

YAYLA, Yıldızhan (1985), **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

YILDIRIM, Turan (2013), “İdarî İşlemler”, Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül; Okay Tekinsoy, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul.

YÜZER, Ferit (2010), **Türkiye’de Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

UYAP Bilişim Sistemi

www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

DERLEME

KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL ADALETİN TESİSİ; TARAFSIZLIK İLKESİ

Establishment of Organizational Justice in Public Institutions; Principle of Objectivity

Dr. Ufuk ÜNLÜ*

Geliş Tarihi: 1 Eylül 2020 Yayına Kabul Tarihi: 11 Aralık 2020

Öz

Devlet yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, işletmeler için geçerli olan örgütsel davranışlar, kamu kurumlarının yönetilmesi sürecinde her geçen gün daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Nitekim son yıllarda kamu görevlilerinin hizmet sunumunda tarafsızlık, adil davranma, kaliteli hizmet, kurumsal kültür ve benzeri dinamikler ön plana çıkmakta ve nihayetinde özel işletmeler için geçerli olan personel güçlendirme teknikleri kamu kurumlarında da kullanılmaktadır. Bu kurumları özel işletmelerden ayıran en temel unsur, bürokrasinin ve kamu görevlerinin nasıl çalışacağına yasalarla belirlenmiş olmasıdır. Özel işletmelerin başarı sağlamasında geçerli olan örgütsel davranışlar, kamu kurumları açısından emredici şekilde düzenlenmelidir. İşletme içerisinde çalışanların ne kadar adil davrandığını belirtilen bir kavram olarak örgütsel adaletin kamu kurumları açısından geçerliliği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki tarafsızlık ilkesidir. Bu çalışmanın amacı, işletmeler için geçerli olan örgütsel adalet algısının, kamu kurumlarında nasıl sağlanmaya çalışıldığına ilişkin açıklamalar yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Adalet, Tarafsızlık, Eşitlik, Ayrımcılık, Ödül-Ceza.

Abstract

With the introduction of private sector management techniques in state administration, organizational behaviors that apply to businesses have become more and more controversial in the process of managing public institutions. Indeed, in recent years public officials in the provision of services such as impartiality, fairness, quality service, corporate culture and similar dynamics to the fore, and, ultimately, empowerment techniques that apply to private businesses, public institutions are used. The most basic element that distinguishes these institutions from private enterprises is that the bureaucracy and public functions are determined by law. Organizational behavior, which is valid for the success of private enterprises, must be regulated in a commanding manner from the point of view of public institutions. The validity of organizational justice in terms of public institutions as a concept of how fair the employees behave within the enterprise is the neutrality principle in the civil servants Law No. 657. The aim of this study is to explain how the perception of organizational justice that applies to businesses is sought to be achieved in public institutions.

Keywords: Organizational Justice, Objectivity, Equality, Discrimination, Reward-Punishment.

* TC. Cumhurbaşkanlığı, Denetçi, ufuk1984@hotmail.com
ORCID: 0000-0003-2547-7609

GİRİŞ

Adalet, insanoğlunun var olduğu günden bu yana kullanılan oldukça geniş ve soyut bir kavramdır. Adalet olgusu insan onurunu muhafaza edebilmek ve özgürlükleri koruma altına alabilmek amacıyla devletler tarafından tercih edilmektedir. Bireylerin dürüst davranması ve devletlerin herkese karşı eşit hareket etmesini içeren bir kavram olarak adalet, tarihin ilk çağlarından bu yana varlığını korumaktadır. İnsanoğlunun varoluşunu sorgulandığı ilk dönemlerde adalet, toplum için bir erdem ölçüsü olarak mutlak eşitliğin sağlanması şeklinde tasvir edilmekteydi. Geçen zamanda herkesin payına düşenin verilmesi ve adil olma konusunda çaba harcanması adaleti tarif eden durumlar olarak görülmüş ve günümüzde bunlara hak ve hukuka uygun davranma, doğruluk, tarafsızlık gibi adalet kavramı daha iyi dolduran hususlar eklenmiştir.

Doğruluğun ve haklılığın ifadesi olan adalet kavramının örgütsel yaşamla etkileşimi neticesinde örgütsel adalet kavramı ortaya atılmıştır. Örgütsel adalet, örgütle ilgili olarak gerek yöneticilerin gerekse çalışanların adil olma durumlarını ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Örgütsel adalet açısından örgüt içi uygulamalarda tarafsızlık ve eşitlik esas alınır. Çalışanların ve yöneticilerin temel değerlerine ve tercihlerine saygı göstermek, örgütsel adalet anlayışının pozitif uzantıları arasında gösterilmektedir. Bu bakımdan adil uygulamaların olduğu örgütler, başarıya daha çabuk ulaşan ve çalışanların daha çok tercih ettikleri örgütler olarak kabul edilmektedirler. Bu anlamda örgütsel adalet, örgütler açısından bir zorunluluk haline gelmiş ve yokluğu örgütte başkaca sorunların doğmasına neden olmuştur. Nitekim örgütsel adaletin önemi, adil algılayışların pozitif davranışlara yol açmasından kaynaklanmaktadır. Olumsuz davranışların temel nedenleri arasında adaletsizlikler yer almaktadır.

Devlet bürokrasisi içerisinde yeni kamu yönetimi denilen, vatandaşa işletme odaklı hizmet sunumuna ilişkin anlayışın hâkim olmaya başlamasıyla birlikte, hizmetin tarafsız ve adil bir şekilde her kesimden insana ulaştırılması ve sunulması düşüncesi, her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Kamu hizmetinin herhangi bir ayrıma veya ayrıcalığa tabi olmaksızın sunulması, vatandaş

memnuniyetini sağlamak ve doğal olarak devlet kademelerine duyulan güveni artırmaktadır. Bu doğrultuda yürürlük kazanan düzenlemelerin başında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki tarafsızlık ilkesi gelmektedir. Söz konusu ilke ve benzeri ikincil düzenlemelerin, kamu kurumlarında örgütsel adaletin tesisinde fayda sağlayıp sağlayamadığının irdelenmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışmamız içerisinde, öncelikle örgütsel adalet ve boyutları hakkında bilgiler sunulacak, devamında kamu kurumlarında örgütsel adaletin tesisi adına yasalaşan düzenlemeler irdelenecektir.

1. ÖRGÜTSEL ADALET

Adalet sadece insanları değil, toplumları, devlet yapısını, inançları, her kademedeki örgütleri ve temel değerleri ilgilendiren bir kavramdır. İlkel toplumları dahi ilgilendiren adalet anlayışının sosyal yapıda ve dini anlamda her toplum açısından bir karşılığı bulunmaktadır. Bu bakımdan adalet anlayışı ayrıcalıkların bertaraf edilip, herkese eşit muamelede bulunulması disiplini üzerine kuruludur. Bu anlayış farkı şekillerde algılanıp, farklı uygulamalarda kendini gösterse dahi, temelinde adil davranma niyeti yatmaktadır.

Belirli amaçları yerine getirmek üzere kurulan örgütler içerisinde çalışan bireylerin adalet arayışı içerisinde olmaları adalet kavramını örgütlerin içerisine dahil etmiştir (Bies vd., 2001: 268). Örgütsel adalet, işletmelerde çalışanların adil bir muamele görüp görmediklerinin belirlenmesi ve bu belirlemenin işletmedeki diğer değişkenleri nasıl etkilediğinin değerlendirilmesiyle ilgili bir süreçtir (Moorman, 1991: 845). Bir başka tanımlamada örgütsel adalet, hem gelir paylaşımında adil olma, hem de üst yöneticilerin uyguladığı politika ve stratejilerin adil olması olarak ifade edilmiştir (Özdemir, 2013: 100). Adaleti sosyal bir olgu olarak gören bir tanımlamaya göre örgütsel adalet, çalışanların iş arkadaşları, yöneticileri ve örgütüyle olan ilişkileri açısından algılamalarını içeren sosyal bir sistemdir (Beugre, 1998: 10).

Stacy Adams tarafından 1965 yılında geliştirilen eşitlik kuramı, örgütsel adaletle ilgili yapılan çalışmaların öncüsü olarak kabul edilmekle birlikte, örgütsel adalet kavramı ilk defa Greenberg tarafından 1987 yılında eser haline getirilen “*A Taxonomy of Organizational Justice Theories*” adlı çalışmada kulla-

nılmıştır (Greenberg, 1987: 20). Bu dönemden sonra örgütsel adalet, örgütler açısından önemli bir problem olarak görülmüş ve üzerine birçok çalışma yapılmıştır. Zira Beugre'ye göre örgütsel adalet, örgütler açısından aşağıda yazan üç neden kapsamında önemlidir;

- Üst yöneticilerin, çalışanların adalet algılarına yönelik olumlu uygulamaları performans artışı sağlar.
- Birlik duygusu güçlenir.
- Çalışanlara değer verildiği izlenimi ortaya çıkar.

Örgütsel adalet, ilk olarak işletmelerde ödül ve ceza uygulamaları kapsamında ortaya atılmış, ardından yazılı kural ve teamüllerin adil uygulanıp uygulanmadığı şeklinde tarif edilmiş ve nihayetinde çalışma ortamının ve çalışanlar arası etkileşimin adil olup olmaması üzerine kurgulanmıştır. Bu anlamda örgütsel adalet, çalışanlar arası etkileşim, ödül-ceza uygulamaları, yazılı-yazısız kurallar, terfi ve benzeri işlemlerinin uygulamada ne kadar adil olduğunu içermektedir (Polat, 2007: 4).

Günümüz örgütleri açısından adalet kavramının önemi oldukça büyüktür. Öncelikle örgütler içerisinde adalet, çalışanlar açısından bir ihtiyaç olarak görülmekte ve olmazsa olmaz bir koşul olarak talep edilmektedir. Örgütsel adalet yönetimin tavır ve davranışlarıyla çalışanlara yansıdığı için bu tavır ve davranışlar işyerinde örgütsel adalet algısını oluşturmaktadır (Şahin ve Kavas, 2016: 121). Çalışanlarda ödül, kaynak, terfi ve ücretlerin adaletli dağıtıldığı algısı olursa, bu durum çalışan performansını ve dolayısıyla iş verimini olumlu etkileyecektir. Örgütsel adalet algısının daha iyi olmasını sağlayacak her türlü strateji ve politika, çalışma ortamının olumlu gelişmesine ve örgütsel performansın artırılmasına yönelik katkı olarak değerlendirilmelidir (Niehoff ve Moorman, 1993: 535). Örgütsel değerlerin ve çalışanlara ait özelliklerin en iyi şekilde analiz edilmesi, örgütsel adalete yönelik politikaların başarılı olmasında önemli ve gerekli bir ayrıntı olarak görülmektedir.

Örgütsel adaletin önemini kavrayamayan örgütlerde, adaletsiz bir durum algılaması çalışanların olumsuz davranışlar sergilemesine yol açabilmektedir.

“Çalışan hırsızlığı” olarak nitelendirilen bu durum, verimsiz ve isteksiz bir çalışma performansının sonucudur. Örneğin çalışanların, “ücretim aşırı derecede düşük ve diğer çalışanların çoğundan az ücret alıyorum” düşüncesiyle hareket etmesi, örgütsel adalet algısının zedelendiğini göstermektedir (Beugre, 1998: 15). Yöneticilerin eşit olmayan performans değerlendirmeleri, görev dağılımı ve terfilerde adaletsiz davranmaları yahut çalışanlara yeterli açıklamalar yapılmaması, çalışma ortamında adil davranılmadığını ortaya koymakta ve çalışanların olumsuz davranışlarda bulunmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle, örgütsel hedeflere zamanında ulaşabilmesinin yolu, olumlu bir örgütsel adalet algısının varlığını sağlayabilmektir. Colquitt ve diğerlerinin (2001) çalışmasında, örgütsel adaletin; performansla, olumlu/olumsuz tepkilerle, örgütsel tatminle, örgütsel uygulamalarla ve örgütsel vatandaşlıkla yakın bir ilişkisinin bulunduğu tespit edilmiştir (Colquitt vd., 2001).

Örgütsel adalet konusunun önemli olduğu görüşünden hareketle, örgütlerde adil bir durumun algılanmasının pozitif tutum ve davranışlara sebep olabileceği; adaletsiz bir durumun algılanması durumunda ise; “ücretim aşırı derecede düşük ve diğer çalışanların çoğundan daha az ücret alıyorum” gibi nedenlerden dolayı, “çalışan hırsızlığı” olarak nitelendirilebilen olumsuz davranışlara yol açabileceği ifade edilebilir (Beugré, 1998: 19). Yöneticilerin, çalışanların terfi ya da görev dağılımlarında taraflı bir şekilde davranmaları, örgüt içinde performans değerlendirme sistemindeki eşitsizlikler, çalışanlarla açık ve dürüst bir iletişim kurulamaması ve çalışanların yeterli düzeyde ödüllendirilmemesi, çalışanlarda örgütsel adalet algısının zedelenmesine sebep olabilir (Gürgen vd., 2003: 71). Bu gibi durumlar beraberinde, yeterlik ve aidiyet duygularının yıpranmasına ve çalışma enerjisinin tükenmesine neden olabilir. İşcan ve Naktiyok tarafından (2004) yapılan bir çalışmada, örgütsel adaletsizliğin, kurumsal aidiyeti ve kurumsal vatandaşlık duygusunu zedelediği sonucuna varılmıştır. Benzer şekilde Pfeffer ve Langton (1993) tarafından gerçekleştirilen çalışmada örgütte var olan adaletsizlik algısı, işten ayrılma motivasyonunun güçlenmesine ve iş stresinin yükselmesine neden olmuştur (İşcan ve Naktiyok, 2004; Pfeffer ve Langton, 1993).

Örgütsel adalet farklı boyutlarla açıklanmaktadır. Aşağıda örgütsel adaletin; dağıtımsal, süreç ve etkileşimsel boyutları ele alınmıştır.

1.1. Dağıtımsal Adalet

Dağıtımsal adalet, örgüt içerisindeki her türlü kazanımın personel tarafından adil olarak algılanması şeklinde tanımlanır. Burada personelin belirli davranışları göstermeleri şartıyla belirli ödüllere ulaşmaları garanti edilmektedir (İşcan ve Naktiyok, 2004: 183). Dağıtımsal adalet karar sürecinin dışında, uygulanan işlemlerin sonuçlarına odaklanır. Bir başka deyişle sonuçlar ne ölçüde adil olup olmadığını sorgular.

Dağıtımsal adalet, farklı olan çalışanlara farklı, benzer olan çalışanlara ise benzer davranılması gerektiğini savunur. Davranışlar ahlaki ve nesnel ölçütlerle dayanmalıdır (Foley vd., 2002: 473). Dağıtımsal adalet, eşitlik kuramından yola çıkmaktadır. Buna göre, eşit çaba eşit sonuç getirmelidir. Davranışlar neticesinde ortaya çıkan sonuçların ne denli adil olup olmadığı personelin zihninde bir algı oluşturmaktadır. Personel bu sonuçlarda denge olduğunu gördükçe eşitliğin sağlandığına inanır. Eşitsizlik algısı ise performansı azaltmaktadır. Bu durum işe olan isteksizliğin artmasına ve hatta iş değiştirilmesine kadar gitmektedir (Eren, 2011: 15).

Dağıtımsal adalette personel tarafının; zekası, eğitimi, deneyimi, yeteneği, yaşı, etnik kökeni, kıdemi, cinsiyeti, sosyal statüsü ve çabaları önemlidir. Burada, adalete karar vermek için bir eşitlik kuralının kullanılması gerekir. Araştırmalar göstermiştir ki, farklı durumlar, farklı örgütsel amaçlar (ve farklı kişisel dürtüler) belli dağıtım kurallarının öne çıkarılmasına veya kullanılmasına yol açabilirler. Ancak tüm dağıtım standartları amaç olarak dağıtım adaletinin sağlanmasına çalışırlar ve bunu farklı kuralları kullanarak yaratmaya uğraşırlar (Colquitt vd., 2001: 426; İçerli, 2010: 79).

1.2. Süreç Adaleti

Süreç adaleti, örgüt içerisinde alınan kararların sonuçlarına yoğunlaşmaktan farklı olarak, söz konusu kararlara neden olan süreçlere odaklanmıştır (Konovsky, 2000: 492). Bu noktada adaletin belirlenmesinde kullanılan yöntemler ve süreçler önemli hale gelmekte ve adalet algısının oluşumunda yöntemlerin kullanıldığı süreçler belirleyici olmaktadır. Elbette, dağıtımsal adalet süreç adaleti ile ilgilidir. Zira, adil olmayan bir süreç, nihayetinde adil olmayan sonuçlar

doğuracaktır. Süreç adaletini sağlamak adına örgütte, benzer konumda bulunanlara benzer süreçler uygulanmalı ve personele fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

Personel, süreç adaletini, örgüt yetkilileriyle iletişimlerini değerlendirerek yargırlar. Burada personeli ilgilendiren konularda “tarafsızlık” önemli bir kriter olarak karşımıza çıkar. Tarafsızlığın ihlali, olumsuz birtakım sonuçların ortaya çıkmasına sebebiyet verir. Örgütsel davranış alanı, tarafsızlık ihlali ve ayrımcılık araştırmalarıyla doludur. Nitekim işletmelerde olumsuz sonuçlar doğuran davranışların başında tarafsızlık ve ayrımcılık gelmektedir. Örgüt içerisinde süreç adaleti algısını belirleyecek temel kurallar aşağıdaki gibidir (Yılmaz ve Cihangiroğlu, 2010: 203);

- Tutarlılık: Örgüt içinde alınacak kararların birbirleriyle tutarlı olması gerekir.
- Önyargılı olmamak: Süreç içerisinde örgüt çalışanlarına önyargılı olmamak gerekir.
- Doğruluk: Bilgilerin doğruluğu zorunludur.
- Düzeltebilme: Alınan bazı kararlara personelin itiraz edebilmeleri veya o kararları düzelttirebilme haklarının olması gerekir.
- Temsilcilik: Personeli etkileyecek kararların alınmasında onlardan temsilciler seçilmesi ve sorulması gerekir.
- Etik: Alınacak kararların, özellikle süreçle ilgili, çalışanların etik değerleri ile aynı yönde olması gerekir.

1.3. Etkileşimsel Adalet

Etkileşimsel adalet, yönetimin dağıtımsal kararlarının alınma süreçlerini, personele açıklamasıyla ilgili bir adalet boyutudur. Çalışanlara değer verilmesi ve saygı duyulması, adalet algısının oluşması açısından bu durumun doğru bir şekilde aktarılmasını gerektirir (İçerli, 2010: 86). Bu açıdan etkileşimsel adalet, iletişimle doğrudan bağlantılıdır.

Çalışanların kendilerine yeterince adil davranıldığını hissetmeleri gerekir. Karar almadaki süreçlere ilişkin aşamaların gerekçelerinin ve mantığının anlaşılması personelin ikna olmasını ve adalet algısının oluşmasını sağlar. Örgütü ilgilendiren kararlar üzerine istişarede bulunmak, iletişim kurarken nazik, anlaşılır ve açık sözlü olmak, karar alırken tüm personelin haklarını eşit biçimde önemsemek, kararların neden ve nasıl alındığına dair açıklamalar yapmak, süreç boyunca önyargılardan ayrılmak gibi bazı hususlarda yönetimin hassasiyet gösterdiğini anlayan çalışanlar, örgüt içerisinde kişisel çıkarlarının yeterince gözetildiğine inanır (Şahin ve Kavas, 20156: 123).

2. KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL ADALETİN TESİSİ

Adalet kavramı; dürüstlük, doğruluk, tarafsızlık ve eşitlik ibarelerini kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında adalet; “Devletin temel amaç ve görevleri kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya çalışmaktır” şeklinde düzenlenmiştir (Şahin ve Kavas, 2016: 120). Bu defa, Anayasanın 128’inci maddesinde “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle” yürütüleceği hüküm altına alınırken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4’üncü maddesinde “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin, bu Kanun’un uygulanması bakımından memur” sayılacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda, devletin temel amaç ve görevleri arasında yer alan adaletin sağlanması fonksiyonunun yerine getirilmesinde, asli ve süreli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen memurlara (kamu görevlilerinin) önemli sorumluluklar düşmektedir.

2.1. Devlet Memurlarının Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık Ödevi

657 sayılı Kanunun 7’nci maddesi “tarafsızlık ve devlete bağlılık” başlığını taşımaktadır;

“Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.

Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler”

Anılan madde Anayasanın 68’inci maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen, *“Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yüksek öğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar”* hükmünün bir uzantısıdır. *“Tarafsızlık ve devlete bağlılık”* maddesi, devlet memurlarının tarafsız davranabilmelerini sağlamak adına birtakım yasaklar getirmekte ve davranışlarının sınırlarını çizmektedir. Buna göre devlet memurlarının temel amacı devletin menfaatlerini korumaktır.

Burada bahsedilen tarafsız davranma durumu, gerek amir ve memur ilişkisinde gerekse memurların vatandaşlarla olan ilişkilerinde geçerlidir. Örgütsel adaletin örgüt içi uygulamaları esas almasına karşın, anılan hüküm bu duruma farklı bir boyut eklemekte ve hem kamu kurumu içerisindeki uygulamalarda hem de kamu kurumlarının vatandaşlarla olan ilişkilerde tarafsız davranılması gerektiği yasal zorunluluk altına alınmaktadır. Örgütsel adaletin doğruluk, dürüstlük gibi farklı boyutları olmasına karşın, söz konusu madde örgütsel adaletin tarafsızlık, eşit davranma ve ayırım yapmama boyutlarına işaret etmektedir. Bu bakımdan işletmeler açısından uygulama alanı bulan örgütsel adalet kavramını, *“tarafsızlık ve devlete bağlılık”* hükmüyle ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır.

Bununla beraber, amirlerin maiyetindeki memurlara tarafsız ve adil davranması gerektiği, 657 sayılı Kanunun “Amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı, 10 uncu maddesinde düzenlenmiş ve bu hükmün bir gereği olarak 11 inci maddede devlet memurlarının görevlerini iyi ve doğru yürütmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır;

“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar. Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır.”

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.”

Devlet memurlarına görevlerini iyi ve doğru şekilde yerine getirme sorumluluğu yüklenmişken, amirlere memurları yetiştirme, kontrol etme ve maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu açıdan amirler, memurlara karşı ayrımcılık yapamazlar, taraf tutamazlar ve adil davranmak zorundadırlar.

Devlet hiyerarşisi içerisinde işe alım, atama ve görev dağılımı konularında tarafsız hareket edilmesi beklenmektedir. Ülkemizde özellikle göreve uygunluk kapsamında uygulanan sözlü sınavların (mülakat) tarafsızlığı tartışılmaktadır. Sözlü sınav sisteminin daha verimli hale getirilmesine yönelik, öncelikle sınavı yapacak heyetin kurumda veya o görev çevresinde güven tesis etmiş ve kendini kanıtlamış çalışanlardan/amirlerden oluşturulması, heyete duyulan güveni olumlu hale getirecektir (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 97). İşe alım sürecinde olduğu gibi, işe son verme, atama, görev dağılımı ve benzeri konularda nesnel ölçütlerin uygulanması, örgütsel adalet algısı konusunda başarılı olumasını sağlayacaktır. Nitekim Danıştay 5’inci dairesinin 18.12.2007 tarih ve E. 2005/452, K. 2007/7033 sayılı kararında; memurların görev ve görev yerlerinin değiştirilmesi hususunda ihtiyaç fazlası olarak belirlenen personelin,

söz konusu belirlemede sicil, liyakat, kıdem gibi nesnel ölçütler esas alınmadan karar verilmiş olması işlemin iptali ile sonuçlanmıştır;

“...Devlet memurlarının da, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan davranışta bulunamayacakları da, 657 sayılı yasayla öngörülen “Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık”ın gereğidir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde beliren aksaklıkların giderilmesi, kamu hizmetinin daha verimli işletilmesi, yönetim içindeki kurumların işleyişiyle olanaklı olup, aksine uygulama, yönetiminin yasallığı ve yansızlığı ilkeleriyle bağdaşmaz. Dava konusu olay somutunda ise, yönetimin nesnel ölçütler çerçevesinde, ihtiyaç fazlası olarak belirleyeceği personeli, hizmetine ihtiyaç duyulan yerlere naklen atayabileceği kuşkusuzdur. Ancak, ihtiyaç fazlası personel belirlenirken ve personel planlaması yapılırken kamu yararı ve hizmetin gerekleri dışında bir amacın (kişisel, siyasi v.b.) güdülmemesi, bunun içinde, sicil, liyakat, hizmet süresi gibi nesnel ölçütler esas alınarak ihtiyaç fazlası personelin belirlenmesi gerekmektedir.”

Devlet memurlarının siyasi partilere üye olmamaları ve görevlerini yerine getirirken herhangi bir ayırım yapmamaları, amirlerin memurlara eşit muamelede bulunmalarını ve memurların görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmalarını gerektirir. Dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi farklılıkların referans kabul edilmediği kamu kurumlarında adalet algısı olumlu gerçekleşir. Terfiye ilişkin takdir hakkını kullanılmasında, görev dağılımında veya ödül-ceza sisteminin uygulanmasında tarafsızlık ilkesi gereğince ayırım yapılmaması ve hakkaniyete uygun tercihlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Tarafsızlık, dağıtımsal adaletteki eşitliğin bir uzantısıdır. Kamu kurumlarında tarafsızlığın; kanun önünde tarafsızlık, kamu hizmetinin sunumunda tarafsızlık, kamu hizmetine girişte tarafsızlık ve devlet memurlarının birbirlerine karşı tarafsızlığı şeklinde irdelendiği tespit edilmiştir (Nayır vd., 2019: 2917). Nitekim devlet memurlarının ast-üst ilişkilerinde ve birbirlerine karşı davranışlarında eşit mesafede bulunmaları gerekir. Danıştay 2’nci Dairesinin 02/11/2017 tarih ve E. 2016/10078, K. 2017/6692 sayılı kararında, devlet memurlarının tarafsızlık ilkesine bağlı davranmasına yönelik, aşağıda bulunan ifadelere yer verilmiştir;

“...idarenin düzenleme alanının kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararıyla sınırlı bulunması, kamu hizmetinin ana ilkelerinden olan tarafsızlık ilkesinin idarece öncelikle gözetilmesinin gerekmesi nedeniyle kamu hizmetini yürütmekle yükümlü bulunan ve bu statüye girerken belirli ilkelere uymayı kabul eden kamu görevlilerinin, din ve vicdan hürriyetinden bahisle dinsel mensubiyetlerini öne çıkarmalarına olanak sağlayacak şekilde kural getirilmesi... hukukten kabul edilemez.

...Tarafsızlık, kamu hizmetine hâkim olan temel ilkelerden biridir. İdareye yüklenmiş bir ödev niteliğini taşıyan tarafsızlık ilkesi ile kamu hizmetini yürüten personele siyasi, sosyal ve dinsel eğilimlerini dışa yansıtma yükümlülüğü getirilmiş, kamu hizmetinin düzenli ve her türlü kuşkudan uzak bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır.”

Amirlerin tarafsızlık ilkesine aykırı davranışları açısından devlet memurlarının şikayet hakkı bulunmaktadır. 657 sayılı Kanununun 21’inci maddesi hükmüne göre; “Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır...” Burada sadece amir tarafından değil, kamu görevlisine eşit görev düzeyindeki personel yahut astları tarafından yapılan eylemler dahi şikayete konu olabilir (Turhan, 2013: 100-101). Söz konusu şikayetlerin muhakkak suretle cevaplandırılması ve sonuçlandırılması gerekmektedir. Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 26.02.2004 tarih ve E.2002/13 ve K.2004/217 sayılı kararında; devlet memuruna amiri olarak vali tarafından sicili, tarafsızlık ilkesine aykırı olarak olumsuz şekilde düzenlendiği iddiasıyla, vali hakkında yasal işlem yapılması talebiyle idareye yapılan başvurunun cevaplandırılmayarak reddine ilişkin işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır;

“T.C. Anayasası’nın 74. maddesinde vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği öngörülmüş olup bu durumda Anayasa’nın 74. ve 657 sayılı Kanun’un yukarıda açıklanan

21. maddesi hükmü gereğince konu ile ilgili inceleme yapılarak davacıya bir cevap verilmesi gerektiğinde kuşku yoktur.”

Tarafsızlık ilkesinin ihlaliyle ilgili idare, disiplin soruşturması açmalıdır. “Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller” 657 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Ceza uygulanacak fiil ve haller içerisinde bizzat tarafsızlık ilkesinin ihlaline ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, 125’inci maddede, “yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir” denilmek suretiyle, disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere benzer nitelikte olan davranışlara da ceza verilebileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede, tarafsızlık ilkesinin ihlali kapsamında adil olmayan davranışlar 657 sayılı Kanun kapsamında disiplin cezasıyla karşı karşıya kalabilecektir. Örneğin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren “1) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak” maddesi, kanımızca tarafsızlık ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmelidir.

2.2. Devlet Memurlarının Etik Davranma Yükümlülüğü

Tarafsızlık ilkesi, anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış, devlet yönetiminin önemli unsurlarından biridir. Bu ilke, devlet idaresinin tüm alanlarında olması gereken, devlet yönetimine ve kamu görevlilerine yükümlülük getiren bir ilke olarak görülmektedir (Nayir vd., 2019: 2917). Tarafsızlık ilkesi, temel düzenlemelerin yanısıra ikincil düzenlemelerle de güvence altına alınmıştır. Bu kapsamda 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Etik ilkeler bu düzenleme ile belirlenmiştir. Nitekim anılan Kanunun genel gerekçesinde, “İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap-verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni arttırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir

ortam oluşturur ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur. Kamu yönetiminde etik, iyi yönetimin temel anahtarındır.” ifadesine yer verilmiştir.

Anılan yönetmelikte etik davranış ilkeleri 18 madde olarak sıralanmış olup, bunlardan biri 9’uncu madde kapsamında düzenlenen “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesidir;

“Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar. Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar. Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engellemezler.”

Anılan madde 657 sayılı Kanununun 7’nci maddesindeki “tarafsızlık ve devlete bağlılık” hükmüne benzer olarak düzenlenmiştir. Ek olarak kamu görevlilerinin takdir yetkilerini nasıl kullanmaları gerektiğini belirtmiş, tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri birkaç defa vurgulanmıştır. Öte yandan yönetmeliğin 23’üncü maddesinde kamu görevlilerinin, bir ay içinde, “Etik Sözleşme” belgesini imzalamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Anılan sözleşmenin dördüncü paragrafında tarafsızlık ilkesine yer verilmiştir;

“Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı... taahhüt ederim.”

Etik davranış ilkelerinden biri olarak tarafsızlığın, normlar hiyerarşisinin her kademesinde (anayasa, kanun, yönetmelik, sözleşme) düzenlenmiş olması,

yönetimin bu ilkenin uygulanmasına ve adil bir yönetim anlayışının oluşturulmasına verdiği önemden kaynaklanmaktadır. Adalet algısının olumlu bir şekilde oluşturulması, devlete duyulan güveninin artmasına katkıda bulunmaktadır.

SONUÇ

Adalet, çalışanlar için önemli bir motivasyon aracıdır. Çalışanların beklentilerinin karşılanması, hakkaniyetli bir çalışma ortamının oluşturulması, adil dağıtım sağlanması ve tüm bunlar yapılırken karar alma süreçleriyle ilgili bilgilendirmelerin tarafsız bir şekilde iletilmesi örgütsel adalet algısını yükseltmektedir. Görev dağılımı, atama, terfi ve ödül-ceza konularında yaşanabilecek adaletsizlik algısı, beraberinde çalışanların tepkisine neden olur. Adaletsizliğin varlığı çalışanları adalet arayışına sevkeder yahut son çare olarak işten ayrılma niyeti ortaya çıkar. Örgütsel adalet dağıtımının ve tarafsızlığın yüksek düzeyde bağlılık yarattığı, farklı muameleye maruz bırakılma algısının ve eşitsizliğin var olduğu bir ortamın, bağlılığı önemli ölçüde zayıflattığı bilinmektedir. Bu yönleriyle örgütsel adalet, son yıllarda gerek özel sektörde gerekse kamu kurumlarında oldukça önemli ve üzerinde araştırmalar yapılan bir konu haline gelmiştir.

Belirtildiği gibi, örgütsel adalet konusu sadece özel sektör işletmelerini ilgilendirmez. Adalet konusu genel olarak, Anayasa ile güvence altına alınmış, kamu kurumları açısından 657 sayılı yasada belirtilen hükümlerle kendine uygulama alanı bulmuştur. Bu anlamda anılan Kanunda yer alan tarafsızlık ilkesi, gerek amir-memur ilişkisinde gerekse memurların vatandaşlarla olan ilişkilerinde geçerlidir. Tarafsızlık ilkesinin layık-ı veçhile uygulanabilmesi adına, amirlerin maiyetindeki memurlara tarafsız ve adil davranması gerektiği ve yine devlet memurlarının görevlerinin iyi ve doğru yönetilmesinden amirlerine karşı sorumlu olacakları hüküm altına alınmıştır. Bu açıdan amirler, maiyetindeki memurlara karşı ayrımcılık yapamazlar, taraf tutamazlar ve adil davranmak zorundadırlar. Bu açıdan, çalışanların tarafsız davranmalarına yönelik yükümlülükleri, kamu kurumlarında örgütsel adalet algısını oluşturmaktadır. Adaletin sağlandığına yönelik bir algı, çalışan performansını ve iş verimini olumlu etkiler. Yapılan birçok çalışma (Beugré, 1998; İşcan ve Naktiyok, 2004; Pfeffer ve Langton, 1993) bu durumu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Olumsuz adalet

algısı, çalışma enerjisini tüketmekte, aidiyet duygusunu ve dolayısıyla devlete olan bağlılığı zedelemektedir.

İşe alım, atama, görev dağılımı, ödül-ceza verilmesi ve tayin gibi konularda eşitlik ilkesine uygun ve adil davranılması kamu kurumları ve nihayetinde devlet memurları açısından yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış, buna aykırı davranışların ise cezalandırılacağı belirtilmiştir. Kamu kurumlarında özel işletmelerden farklı olarak, örgütsel adaletin tesisi için emredici hükümler yer almaktadır. Bununla birlikte, tarafsızlık ilkesinin kamu çalışanları açısından ahlaki bir yönü de bulunmaktadır. Çalışanların hizmet sunarken ve takdir yetkilerini kullanırken adaleti sağlayacak şekilde, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun hareket etmeleri gerekir.

Ancak burada söz konusu hükümlerin varlığından ziyade ne ölçüde uygulanabildiğinin ve adalet algısının ne ölçüde içselleştirildiğinin tartışılması gerekir. Nitekim adalet konusu her çalışan ya da her amir tarafından farklı algılanıp farklı uygulanabilir. Önemli olan karşı tarafa verilen algının olumlu yönde olmasıdır. Bunu belirleyebilmek adına kamu kurumlarında belirli periyotlarla anket veya yüz yüze görüşme şeklinde mülakat yöntemleri kullanılabilir. Örgütsel adaletin tüm çalışanların faydasına olduğu ve ayrımcılığın iş verimini, çalışma motivasyonunu ortadan kaldıracığı mesajını vermeye yönelik eğitim, konferans ve sempozyumlar düzenlenebilir. Olumlu adalet algısı bir geleneksel bir unsurdur. Örgüt içerisinde oluşan kültürde ne düzeyde adalet algısı bulunuyorsa, tüm çalışanlara ve işe yeni başlayanlara muhakkak sirayet eder. Bu nedenle adalet algısının sağlanması kısa zaman periyoduna sığacak bir husus değildir.

KAYNAKÇA

BEUGRÉ, Constant (1998). **Managing Fairness in Organizations**, Greenwood Publishing Group, Incorporated. Connecticut, Quorum Books Westport, Londra.

BIES, Robert, Jerrold Greenberg ve Russell Cropanzano (2001). Interactional (in)justice: The Sacred ve the Profane: Advances in Organizational Justice. **Stanford University Press**, California, ss. 262-294.

COLQUITT, Jason (2001). On the Dimensionality of Organizational Justice: A Construct Validation of A Measure. **Journal of Applied Psychology**, 86 (3), ss. 386-400.

EREN, Erol (2011). **Yönetim ve Organizasyon; Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

FOLEY, Sharon, Deborah Kidder, D. L. ve Gary Powell (2002). The Perceived Glass Ceiling ve Justice Perceptions: An Investigation of Hispanic Law Associates, **Journal of Management**, 28 (4), ss. 471-496.

GREENBERG, Jerald (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. **The Academy of Management Review**, 12(1), ss. 9–22.

GÜRGEN, Haluk, Çiğdem Kirel, Ferruh Uztuğ. ve Nezih Orhan. (2003). **Halkla İlişkiler ve İletişim**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1482, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 792, 1. Baskı, Eskişehir.

İÇERLİ, Leyla (2010) Örgütsel Adalet: Kuramsal Bir Yaklaşım ve Girişimcilik, **Kalkınma Dergisi**, 5 (1), ss. 67-92.

İŞCAN, Ömer Faruk ve Atılhan Naktiyok (2004). Çalışanların Örgütsel Bağdaşmalarının Belirleyicileri Olarak Örgütsel Bağlılık Ve Örgütsel Adalet Algıları. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 59(1), ss. 181-201.

KARATEPE, Selma ve Salim Kurnaz (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, XLVI, 1, ss. 77-104.

KONOVSKY, Mary. (2000), Understanding Procedural Justice and Its Impact on Business Organizations, **Journal of Management**, 26 (3), ss. 35-50.

MOORMAN, Robert (1991). Relationship Between Organizational Justice and Organizational Citizenship Behaviors: Do Fairness Perceptions Influence Employee Citizenship? **Journal of Applied Psychology**, 76(6), ss. 845-855.

NAYİR, Funda, Pelin Taşkın ve Saadet Çetin (2019). Öğretmen ve Yönetici Görüşlerine Göre Tarafsızlık Kavramına İlişkin Nitel Bir İnceleme, **Journal of Social and Humanities Sciences Research**, 6(43), ss. 2916-2933.

NIEHOFF, Brian ve Robert Moorman, (1993). Justice as a Mediator of the Relationship Between Methods of Monitoring and Organizational Citizenship Behavior. **Academy of Management Journal**, 36(3), ss. 527-556.

ÖZDEMİR, Asım (2013). Okul Yöneticilerindeki Adalet ve Liyakat İle Öğretmenlerdeki Sadakat Ve Gayret Arasındaki İlişki. **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi**, 19(1), ss. 99-117.

POLAT, Soner (2007). **Orta Öğretim Öğretmenlerinin Örgütsel Adalet Algıları, Örgütsel Güven Düzeyleri İle Örgütsel Vatandaşlık Davranışları Arasındaki İlişkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

PFEFFER, Jeffrey ve Nancy Langton, N. (1993). The effect of Wage Dispersion on Satisfaction, Productivity, and Working Collaboratively: Evidence from college and university faculty. **Administrative Science Quarterly**, 38(3), ss. 382-407.

ŞAHİN, Ramazan ve Erkan Kavas (2016). Örgütsel Adalet ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin Belirlenmesinde Öğretmenlere Yönelik Bir Araştırma: Bayat Örneği. **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 7(14), ss. 119-140.

TURHAN, Mine (2013). Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Ve Hukuki Korunma Yolları, **TBB Dergisi**, 105, ss. 89-128.

YILMAZ, Ali ve Necmettin Cihangiroğlu (2010). Çalışanların Örgütsel Adalet Algısının Örgütler İçin Önemi, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 13(19), ss. 195-213.

KARAR ÖRNEKLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : S.20.5263
BAŞVURU NO : 2019/15220
KARAR TARİHİ : 27/02/2020

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :
BAŞVURUYA KONU İDARE : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ
BAŞKANLIĞI
BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın okul birinciliği kontenjanından faydalandırılarak yükseköğretim programına yerleştirme işleminin yapılması talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 05/09/2019

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran ... başvurusunda özetle; 2018-2019 eğitim öğretim döneminde ... Özdemirler Çok Programlı Anadolu Lisesinin Anadolu Lisesini okul birincisi olarak bitirmesine rağmen, özellikle birinci tercihi olan 107010201 kodlu Necmettin Erbakan Üniversitesi(KONYA)/Ahmet Keleşoğlu Eğitim Fakültesi/Türkçe Öğretmenliği Bölümüne ve diğer tercihlerine okul birinciliği kontenjanından yerleştirilmediğini, sonuçları açıklandığında okul birinciliğinin sistemde görünmemesi nedeniyle yerleşmesi gereken birinci tercihinine (107010201 kodlu Necmettin ERBAKAN Üniversitesi(KONYA)/Ahmet Keleşoğlu Eğitim Fakültesi/Türkçe Öğretmenliği) ve diğer tercihlerine yerleşemediğini anladığını ifade ederek, sistemsel sorunların düzeltilerek hakkı olan okul birinciliğinin sisteme işlenerek tercih sırasına göre yerleştirmesinin yapılmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzun bilgi ve belge talebi üzerine, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı Hukuk Müşavirliği'nin konuya ilişkin olarak Kurumumuza göndermiş olduğu 11/10/2019 tarih ... sayılı yazısı ve eklerinden özetle;

2.1.15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 347. maddesi gereğince Yükseköğretim

Kurulu kararlarına, ilgili mevzuat hükümlerine istinaden başta yükseköğretim kurumlarında lisans, lisansüstü öğrenim görecekt adayların puan sıralamasına göre tespiti, yerleştirilmesi ile yükseköğretim kurumlarında atama, yükselmelerde esas alınan sınavlar olmak üzere ulusal ve uluslararası her türlü bilim, yetenek, yabancı dil sınavları ile gerektiğinde yerleştirme işlemlerini yapmak dahil mezkur Kararname, 6114 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatla verilen görevleri yerine getirmekle yetkilendirilmiş kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumu olan ÖSYM Başkanlığının 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 347. maddesinin 2. fıkrasının (ç) bendi uyarınca **"Sınav ölçme, değerlendirme ve yerleştirme işlemlerine yönelik yıllık sınav takvimini belirlemek, kamuoyuna duyurmak ve 6114 sayılı Kanunda ve bu Bölümde belirlenen ilkelere göre yerine getirmek."**, (i) bendi uyarınca **"Görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapmak ve kılavuzlar hazırlamak"** hususunda yetkili kıldığı, 17/02/2011 tarihli ve 6114 sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Hizmetleri Hakkında Kanun'un 7. maddesinin yedinci fıkrasında **yükseköğretim ile ilgili sınavların Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yapılacağı**, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Yükseköğretime giriş ve yerleştirme" başlıklı 45. maddesinde **Yükseköğretim kurumlarına giriş ve yerleştirme işlemlerinin imkân ve fırsat eşitliğini sağlayacak tedbirleri almak** kaydıyla, **Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslara göre yapılacağı**, **Yükseköğretim kurumlarına esasları Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen merkezî sınavlarla girileceği**, **ortaöğretim kurumlarını birincilik ile bitiren adaylar için mevcut kontenjanların yanı sıra Yükseköğretim Kurulu kararı ile ayrı kontenjanlar belirlenebileceği** açıkça ifade edildiği,

2.2. 6114 sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Hizmetleri Hakkında Kanun'un "Tanımlar" kenar başlıklı 2. maddesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Tanımlar" kenar başlıklı 346. maddesinde **"kılavuz"**; ölçme, seçme ve yerleştirme işlemlerine ilişkin uyulması gereken kurallar, duyurular veya yol gösterici açıklamalardan oluşan, **adaylar ile diğer ilgilileri bağlayıcı olan** basılı veya elektronik ortamdaki bilgi paketi olarak tanımlanmış, 6114 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" kenar başlıklı 7. maddesinin beşinci fıkrasında sınavlarla ilgili her türlü açıklama, başvuru ve sınav sonuçlarının adaylara duyurulmasının ÖSYM Başkanlığının internet sayfasında yapılacağı, **internet sayfasındaki duyuruların adaylara tebliğ hükmünde olduğu**,

2.3. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 45. maddesi uyarınca yükseköğretim kurumlarına öğrenci seçme ve yerleştirme esaslarını belirleyen, yayımlanması ve uygulanması Yükseköğretim Genel Kurulunun 07/02/2019 tarihli toplantısında kabul edilen ve 11/02/2019 tarihinde ÖSYM Başkanlığı internet sayfasında yayımlanan 2019 YKS Kılavuzunun (Ek-1); 2. sayfasında **"Sınava başvuran adaylar, kılavuzlarda ve ilgili mevzuatta yer alan düzenlemeleri kabul etmiş sayılırlar."**, "7.1. OKUL BİRİNCİLERİ" başlıklı maddesinde **"Ortaöğretim okullarını birincilikle bitiren adaylar için yükseköğretim programlarında okul birincisi kontenjanı bulunmaktadır. Okul birincileri, genel kontenjan (öncelikle) ve okul birincisi kontenjanı göz önünde tutularak merkezî yerleştirme ile yerleştirme puanlarının yeterli**

olduğu en üst tercihlerine yerleştirilmektedir. 2018-2019 öğretim yılı okul birincileri bu kontenjanlardan, 2019-YKS'ye girmek koşuluyla, sadece 2019-YKS'de yararlanırlar. Okul birincisi bilgisi, MEB e-okul sisteminden 11 Temmuz 2019 tarihinde elektronik ortamda alınarak, ÖSYM Aday İşlemleri Sistemine aktarılacaktır. Adayların bu bilgilerini hem kendi okullarından hem de ÖSYM'nin <https://ais.osym.gov.tr> internet adresinden 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kontrol etmeleri 19 Temmuz 2019 tarihi saat 16.00'ya kadar MEB e-okul sisteminde gereken düzeltmeleri yaptırmış olmaları gerekmektedir. Bu süre tamamlandıktan sonra düzeltme/değişiklik yapılamayacaktır. Adayların bireysel olarak veya ortaöğretim kurumlarının doğrudan Merkezimize yapacakları değişiklik/düzeltilme talepleri kabul edilmeyecektir. Okul birincileri için ayrılan kontenjanlar sınırlıdır. Bu nedenle, tercihlerinin tümünü çok istenen programlar arasından yapan okul birincileri, puanlarının yüksek olmaması durumunda hiçbir programa yerleşemeyebilirler. Okul birincileri için ayrılan kontenjanların dolmaması durumunda boş kontenjan genel kontenjane aktarılır. Kılavuzda yer alan tüm genel kurallar, okul birincileri için de geçerlidir." denilmek suretiyle adayların okul birinciliği bilgisini 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kendi okullarından ve ÖSYM'nin <https://ais.osym.gov.tr> internet sayfasından kontrol etmeleri ve 19 Temmuz 2019 tarihi saat 16.00'ya kadar MEB e-okul sisteminde gereken düzeltmeleri yaptırmaları gerektiği, adayların bireysel olarak veya ortaöğretim kurumlarının doğrudan ÖSYM'ce yapacakları değişiklik/düzeltilme taleplerinin kabul edilmeyeceği hususunda 6114 sayılı Kanun'un 7. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca tebliğ hükmünde olmak üzere adaylara gerekli bilgilendirme yapılmış, ilaveten 18 Haziran 2019 tarihli ve "2019 YKS: Sistemdeki Eğitim Bilgilerinin Adaylar Tarafından Kontrolü ve Eğitim Bilgisi Seçme İşlemi" başlıklı duyuruda da adaylara gerekli uyarılarda bulunulduğu,

2.4. ÖSYM Başkanlığınca sınavlara ilişkin iş ve işlemlerin belirli bir işlem-zaman çizelgesi kapsamında aylar öncesinde planlanan takvime göre yürütülmesi ve adayların belirlenen bu süreçlere uyma zorunluluğunun sınavlardan aylar önce tebliğ hükmünde olmak üzere ilan edilmeye başlanan Kılavuzlarla detaylı olarak düzenlenmesi bir kamu kurumu olan ÖSYM Başkanlığının bireysel değil kamu yararı eksenli görev ifa etmeyi hedefleyen sorumluluk bilincinden kaynaklandığı, ÖSYM Başkanlığınca gerçeleştirilen sınavlara ilişkin yerleştirme dahil tüm işlemlerin adaylar açısından eşit koşullar altında ve aynı kurallara tabi olarak gerçeleştirilmesi, Devlet organları ve idare makamların bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda olduğuna dair Anayasamızın 10. maddesinin de bir gerekliliği olduğu, ÖSYM Başkanlığının, okul birinciliği bilgisinde düzeltme yaptırmak isteyen adaylara 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kendi okullarına başvuru yapma imkanı tanıdığı ve bu hususta gerekli uyarı ve hatırlatmayı tebliğ hükmünde olmak üzere birden çok kez yinelediği ancak başvurunun üzerine düşen kontrol ve düzeltme yükümlülüğünü yerine getirmekten imtina ettiği dikkate alındığında ÖSYM Başkanlığına atfi kabil herhangi bir kusurlu işlem bulunmadığı, ilaveten adayların eğitim hakkının korunmasını teminen Başkanlık Oluru doğrultusunda okul birinciliği bilgisinde düzeltme yapıldığı Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Başkanlığımıza bildirilen adaylar hakkında bildirim doğrultusunda gerekli işlemler tesis edilerek okul birinciliği bilgisi güncellemesi yapıldığı,

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

2.5. Benzer konuda başvuranın eğitim bilgilerinin güncelleme tarihini kaçırmaması nedeniyle DGS puanının eksik hesaplanmasına itirazı ve diploma notunun düzeltilerek DGS puanının yeniden hesaplanması talebi hakkında Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu 02/02/2018 tarihli ve 1509 sayılı Ret Kararının bulunduğu,

2.6. 2019 YKS'ye başvuran adayların okul birincilik durumları Başkanlığımızca 2019 YKS Kılavuzunda belirtilen tarihlerde Milli Eğitim Bakanlığının e-okul servisi üzerinden sorgulanmış ve **2018-2019 döneminde e-okul kaynaklı 10971 adayın okul birinciliği bilgisi işlendiği**, başvuranın Ek-5'te sunulu 2019 YKS Aday Başvuru Kayıt Bilgilerinde 2018-2019 öğretim döneminde okul birinciliğinin bulunmadığı bilgisi yer almakta olup, başvuranla ÖSYM Başkanlığı arasında yargı organlarında açılmış/sonuçlanmış bir dava bulunmadığı,

3. Kurumumuzun bilgi ve belge talebi üzerine, Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü'nün konuya ilişkin olarak Kurumumuza göndermiş olduğu 21/10/2019 tarih ... sayılı yazısı ve eklerinden özetle;

3.1 Konu hakkında Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı ve Mersin Valiliği (İl Millî Eğitim Müdürlüğü)'nden bilgi ve belgeler ile görüş ve önerileri talep edilerek gelen yazılar doğrultusunda değerlendirmeler yapıldığı,

3.2. Türkiye genelinde; 8.914 resmi, 3589 özel olmak üzere toplam **12.503 lise bulunduğu**,

3.3. Ortaöğretim kademesinde kayıtlı öğrencilerin eğitim ve öğretim yılı sonunda ÖSYM işlemleri kapsamında okul birinciliği belirleme iş ve işlemlerinin ilgili Yönetmeliğin Okul birincilerinin tespiti başlıklı 64. Maddesi çerçevesinde ilgili okul idarelerince "e-Okul Kurum İşlemleri / Diploma İşlemleri / ÖSYM-Okul Birincisi" ekranı üzerinden yapılmakta olduğu, "**e-Okul Kurum İşlemleri / Diploma İşlemleri / ÖSYM-Okul Birincisi**" ekranının kullanım yetkileri **2018-2019 eğitim ve öğretim yılı için 19 Haziran 2019 tarihi itibarıyla aktif edilmiş olup 17 Temmuz 2019 tarihine kadar okul idarelerinin kullanımına açık bırakıldığı**, bahsi geçen ekranın kurum idarelerinin kullanımına açıldığına dair Bakanlığımız Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca 19 Haziran 2019 tarihinde e-Okul sisteminin Duyurular bölümüne detaylı bir şekilde duyuru metni eklenmiş olup ekranın kullanıma açık kaldığı süre içerisinde bahsi geçen ekranın **okul idarelerince kullanımında teknik olarak herhangi bir sistem hatası veya sorun meydana gelmemiştir**. Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca e-Okul sistemine eklenen duyuru metnine ilişkin gerekli açıklama ve ekran görüntüsünün de bulunduğu,

3.4. İlgili Yönetmeliğin 64. Maddesi 8. Fıkrasında "Okul birincileri, okul müdürlüğünce ders yılının bitimini izleyen beş İş günü içerisinde e-Okul sistemine işlenir." hükmünün yer almakta

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

olup Ortaöğretim Genel Müdürlüğünün yayımladığı ilgili Genelgede ders kesiminin 14 Haziran 2019 Cuma günü olduğu belirtilmiş olup 17-21 Haziran 2019 tarihleri arasında e-Okul Yönetim Bilgi Sistemine girilmesinin gerektiği,

3.5. Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının ilgili yazısından; 04 Ekim 2019 tarihi itibarıyla e-Okul sisteminin LOG kayıtları üzerinde yapılan kontrollerde adı geçen öğrenci ... (...)’ün ÖSYM okul birincisi bilgisinin Mersin Valiliğinin (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) 19.08.2019 tarihli ve 14927537 sayılı yazısı doğrultusunda ” 19/08/2019 17:08:55” itibarıyla e-Okul sistemine Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca işlenmiş olduğu ve yapılan işleme dair 20.08.2019 tarihli ve 14983233 sayılı yazı ile Mersin Valiliğine (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) gerekli cevabi yazının gönderildiği, Mersin Valiliğinin (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) ilgili yazı ekinde yer alan yazı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına gönderildiğinin anlaşıldığı,

3.6. Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca "e-Okul Kurum İşlemleri / Diploma İşlemleri / ÖSYM-Okul Birincisi” ekranının 19 Haziran 2019 tarihinde okul idarelerinin kullanımına açıldığı ve söz konusu ekranın kullanıma açık kaldığı süre içerisinde teknik olarak herhangi bir sistem hatası veya sorun meydana gelmediğinin anlaşıldığı,

3.7. 04 Ekim 2019 tarihi itibarıyla e-Okul sisteminin LOG kayıtları üzerinde yapılan kontrollerde bahsi geçen ekranın 2018-2019 eğitim ve öğretim yılı için 17 Temmuz 2019 tarihinde okul idarelerinin kullanımına kapanana kadar toplam 631 (altıyüztotuzbir) resmi ve özel ortaöğretim kurumu okul birincisi verisini e-Okul sistemine işlememiş olduğunun görüldüğü, 04 Ekim 2019 tarihi itibarıyla e-Okul sisteminin LOG kayıtları üzerinde yapılan kontrollerde bahsi geçen ekranın 2018-2019 eğitim ve öğretim yılı için 17 Temmuz 2019 tarihinden sonra okul idarelerinin kullanımına kapanması nedeniyle 18 Temmuz 2019 -18 Eylül 2019 tarihleri arasında okul İdarelerince ÖSYM Okul Birincisi belirleme İşlemleri yapılmayan toplam 90 (doksan) resmi ve özel ortaöğretim kurumu öğrencisine ait ÖSYM okul birincisi bilgisi DYS üzerinden Bakanlığımıza gelen resmi yazılar doğrultusunda Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca e-Okul sistemine işlendiği,

3.8. Bakanlığın 21.08.2019 tarihli ve 15110355 sayılı olurlarına istinaden, 2018-2019 ders yılı bitiminde, ortaöğretim kurumları okul birincilerini MEB e-Okul sistemine süresi içerisinde ya da hiç işlemediklerinden okul birincisi olarak mezun olan öğrencilerin yükseköğretim kurumlarına yerleşme sürecinde mağdur olmalarına sebep oldukları hususlarında Bakanlık maarif müfettişlerince inceleme/soruşturma çalışmaları yürütüldüğü,

3.9. ... (...)’ün ÖSYM okul birincisi bilgisinin Mersin Valiliğinin (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) 19/08/2019 tarihli ve ... sayılı yazısı doğrultusunda "19.08.2019 17:08:55" itibarıyla e-Okul sistemine Bakanlığımız Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca işlenmiş olduğu ve yapılan işleme dair 20.08.2019 tarihli ve ... sayılı yazı ile Mersin Valiliğine (İl Millî Eğitim Müdürlüğü)

gerekli cevabi yazının gönderildiği ve **ayrıca Mersin ... Müdürlüğünün 15.08.2019 tarihli ve ... sayılı yazısı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına gönderildiği anlaşılmış olup Yükseköğretim Kurumlarına giriş ve yerleştirme işlemlerinin ÖSYM tarafından yapıldığı dikkate alınarak konunun ilgili Başkanlıkça değerlendirilmesi gerektiği.**

3.10. Adı geçen öğrencinin Okul Birinciliği bilgisinin Mersin ... Lisesi Müdürlüğünün 15.08.2019 tarihli ve ... sayılı yazısı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına bildirildiği ayrıca okul **Birinciliğini e-Okul sistemine girmemiş olan okul müdürlükleri tarafından Bakanlığa gönderilen resmi yazılar doğrultusunda okul birinciliklerinin e-Okul sistemine Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca işlenerek Genel Müdürlüğünün ilgili yazılar ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına gönderildiği,**

3.11. Önümüzdeki yıllarda aynı konu ile ilgili herhangi bir mağduriyet yaşanmaması için yönetici, öğretmenler ve velilere yönelik Bakanlıkça gerçekleştirilmesi planlanan; seminer, çalıştay, toplantı vb. faaliyetlerde bu konuya gerekli hassasiyetin gösterilmesi, iş ve işlemlerin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda zamanında gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması ve ayrıca okullarda velilere veli toplantılarında, öğrencilere ise rehberlik dersinde gerekli yönlendirme çalışmalarında bu konuya ayrıca özel hassasiyet gösterilmesi gerektiği konularında bilgilendirme yapılmasının düşünüldüğü,

3.12. İlgili Yönetmeliğin Beşinci Bölümde yer alan Okul Birincilerinin Tespiti başlıklı 64 üncü maddesinde “(Değişik:RG-1/9/2018-30522) Ders kesiminde, dört yıllık eğitim ve öğretim yılına ait mezuniyet puanı en yüksek olan öğrenci öğretmenler kurulunca okul birincisi olarak tespit edilir. Ancak bütün derslerden başarılı olmasına rağmen stajım tamamlamayanlar, mezun olduğu ders yılının tamamını bulunduğu okulda okumayan öğrenciler okul birincisi olamaz.(2) Mezuniyet puanlarının eşit olması hâlinde son sınıf yılsonu başarı puanı yüksek olan öğrenci okul birincisi seçilir.(3) Eşitlik bozulmadığı takdirde, bir alt sınıftan başlanarak geriye doğru eşitlik bozuluncaya kadar öğrencilerin yılsonu başarı puanları incelenerek okul birincisi tespit edilir.(4) Bu şekilde de eşitlik bozulmuyorsa son ders yılından başlanarak derslerin yılsonu puanlarına esas olan dönem puanlarının aritmetik ortalamasının ağırlıklı ortalaması alınır.(5) Bu değerlendirme sonunda da eşitliğin bozulmaması hâlinde ilgili öğrenci ve velilerin de katılımıyla öğretmenler kurulunda kura çekilerek okul birincisi tespit edilir.(6) (Değişik:RG-16/9/2017-30182) Güzel sanatlar liselerinde; görsel sanatlar ile müzik, Türk halk müziği, Türk sanat müziği alanlarında, çok programlı Anadolu liselerinde; Anadolu lisesi, Anadolu imam-hatip lisesi ile Anadolu meslek ve Anadolu teknik programları için ayrı ayrı okul birincisi tespit edilir.(7) (Değişik:RG-1/9/2018-30522) Mesleki ve teknik Anadolu liseleri ile mesleki ve teknik eğitim merkezlerinde; Anadolu meslek ve Anadolu teknik programları ile bünyesinde farklı programlar uygulayan Anadolu imam hatip liselerinde her program için ayrı ayrı okul birincisi tespit edilir.(8) (Değişik:RG-1/9/2018-30522) Okul birincileri, okul müdürlüğünce ders yılının bitimini izleyen beş iş günü içerisinde e-Okul sistemine işlenir. (9)(Ek:RG-5/9/2019-30879) **Tam zamanlı kaynaştırma/bütünleştirme yoluyla eğitimlerine devam eden öğrenciler hariç**

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytinadağı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

olmak üzere özel eğitim programı uygulayan özel eğitim sınıflarında kayıtlı öğrenciler okul birincisi tespitinde değerlendirilmeye alınmaz.” hükmü doğrultusunda iş ve işlemlerin yapıldığı,

3.13. Başvuru konusuna ilişkin bugüne kadar Başkanlığa ulaşan bir adet dava bulunmakta olup yargılama süreci devam eden davaya ilişkin evrakların paylaşıldığı,

Açıklamalarına yer verildiği görülmektedir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T. C. Anayasasının;

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

4.2. “Yargı yolu” başlıklı 125 inci maddesinin yedinci fıkrasında; *“İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”*

4.3. “Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence” başlıklı 129 uncu maddesinin beşinci fıkrasında; *“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.”*

4.4. “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında; *“Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.”*

5. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; *“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”* hükümleri düzenlenmiştir.

6. 15/07/2018 tarihli, 4 Sayılı, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

6.1. “Kuruluş, görev ve yetkiler” başlıklı 347 nci maddesinde; *“(2) Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır; a) Yükseköğretim Kurulu kararlarına veya ilgili mevzuat hükümlerine istinaden başta yükseköğretim kurumlarında ön lisans, lisans veya lisansüstü öğrenim görecektir.”*

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65

e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

adayların puan sıralamasına göre tespiti veya yerleştirilmesi ile yükseköğretim kurumlarında atama veya yükselmelerde esas alınan sınavlar olmak üzere, ulusal ve uluslararası her türlü bilim, yetenek veya yabancı dil sınavları ile gerektiğinde yerleştirme işlemlerini yapmak. b) İlgili mevzuat hükümleri uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında görev almaya veya görevde yükselmeye yönelik sınavları ve gerektiğinde yerleştirme işlemlerini ilgili kurumun talebine bağlı olarak yapmak. c) Özel hukuk tüzel kişilerinin talep ettikleri her türlü ölçme ve değerlendirme işlemlerini yapmak. ç) Sınav ölçme, değerlendirme ve yerleştirme işlemlerine yönelik yıllık sınav takvimini belirlemek, kamuoyuna duyurmak ve 6114 sayılı Kanunda ve bu Bölümde belirlenen ilkelere göre yerine getirmek. d) Sınav hizmetlerinin yerine getirilmesinin tüm aşamalarında, konuyla ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak gerekli güvenlik tedbirlerini almak.”

7. Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonu’nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve BM Genel Kurulu’nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilen İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler (Paris Prensipleri)’de; “(...)Ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler. (...)Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar.” kararına yer verilmiştir.

8. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Yükseköğretime giriş” başlıklı 45’inci maddesi, “Yükseköğretime giriş ve yerleştirme aşağıdaki şekilde yapılır: ...c. Ortaöğretim kurumlarını birincilik ile bitiren adaylar için mevcut kontenjanların yanı sıra Yükseköğretim Kurulu kararı ile ayrı kontenjanlar belirlenebilir.” hükmüne haizdir.

9. 07/09/2013 tarihli 28758 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği’nin;

9.1. “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; “ (1) Bu Yönetmeliğin amacı, Millî Eğitim Bakanlığında bağlı resmî ve özel örgün ortaöğretim kurumlarında eğitim, öğretim, yönetim ve işleyişe ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

9.2. “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde; “(1) Bu Yönetmelik, Millî Eğitim Bakanlığında bağlı resmî ve özel örgün ortaöğretim kurumlarının eğitim, öğretim, yönetim ve işleyişine ilişkin usul ve esasları kapsar.”

9.3. “Okul birincilerinin tespiti” başlıklı 64 üncü maddesinde; “*Ders kesiminde, dört yıllık eğitim ve öğretim yılına ait mezuniyet puanı en yüksek olan öğrenci öğretmenler kurulunca okul birincisi olarak tespit edilir. Ancak bütün derslerden başarılı olmasına rağmen stajını tamamlamayanlar, mezun olduğu ders yılının tamamını bulunduğu okulda okumayan öğrenciler okul birincisi olamaz.*

(2) *Mezuniyet puanlarının eşit olması hâlinde son sınıf yılsonu başarı puanı yüksek olan öğrenci okul birincisi seçilir.*

(3) *Eşitlik bozulmadığı takdirde, bir alt sınıftan başlanarak geriye doğru eşitlik bozuluncaya kadar öğrencilerin yılsonu başarı puanları incelenerek okul birincisi tespit edilir.*

(4) *Bu şekilde de eşitlik bozulmuyorsa son ders yılından başlanarak derslerin yılsonu puanlarına esas olan dönem puanlarının aritmetik ortalamasının ağırlıklı ortalaması alınır.*

(5) *Bu değerlendirme sonunda da eşitliğin bozulmaması hâlinde ilgili öğrenci ve velilerin de katılımıyla öğretmenler kurulunda kura çekilerek okul birincisi tespit edilir.*

(6) **(Değişik:RG-16/9/2017-30182)** *Güzel sanatlar liselerinde; görsel sanatlar ile müzik, Türk halk müziği, Türk sanat müziği alanlarında, çok programlı Anadolu liselerinde; Anadolu lisesi, Anadolu imam-hatip lisesi ile Anadolu meslek ve Anadolu teknik programları için ayrı ayrı okul birincisi tespit edilir.*

(7) **(Değişik:RG-1/9/2018-30522)** *Mesleki ve teknik Anadolu liseleri ile mesleki ve teknik eğitim merkezlerinde; Anadolu meslek ve Anadolu teknik programları ile bünyesinde farklı programlar uygulayan Anadolu imam hatip liselerinde her program için ayrı ayrı okul birincisi tespit edilir.*

(8) **(Değişik:RG-1/9/2018-30522)** *Okul birincileri, okul müdürlüğünce ders yılının bitimini izleyen beş iş günü içerisinde e-Okul sistemine işlenir.”*

10. 2019 Yükseköğretim Kurumları Sınavı(YKS) Kılavuzunun; “7. ÖZEL DURUMU BULUNAN ADAYLAR 7.1. OKUL BİRİNCİLERİ” başlığı altında; “*Ortaöğretim okullarını birincilikle bitiren adaylar için yükseköğretim programlarında okul birincisi kontenjanı bulunmaktadır. Okul birincileri, genel kontenjan (öncelikle) ve okul birincisi kontenjanı göz önünde tutularak merkezî yerleştirme ile yerleştirme puanlarının yeterli olduğu en üst tercihlerine yerleştirilmektedir. 33 2018-2019 öğretim yılı okul birincileri bu kontenjanlardan, 2019-YKS'ye girmek koşuluyla, sadece 2019-YKS'de yararlanırlar. Okul birincisi bilgisi, MEB e-okul sisteminden 11 Temmuz 2019 tarihinde elektronik ortamda alınarak, ÖSYM Aday İşlemleri Sistemine aktarılacaktır. Adayların bu bilgilerini hem kendi okullarından hem de ÖSYM'nin <https://ais.osym.gov.tr> internet adresinden 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kontrol etmeleri 19 Temmuz 2019 tarihi saat 16.00'ya kadar MEB e-okul sisteminde gereken düzeltmeleri yaptırmış olmaları gerekmektedir. Bu süre tamamlandıktan sonra düzeltme/değişiklik yapılamayacaktır. Adayların bireysel olarak veya ortaöğretim kurumlarının doğrudan Merkezimize yapacakları değişiklik/düzeltilme talepleri kabul edilmeyecektir. Okul birincileri için ayrılan kontenjanlar sınırlıdır. Bu nedenle, tercihlerinin tümünü çok istenen programlar arasından yapan okul birincileri, puanlarının yüksek olmaması durumunda hiçbir programa yerleşemeyebilirler. Okul birincileri için ayrılan*

kontenjanların dolmaması durumunda boş kontenjan genel kontenjana aktarılır. Kılavuzda yer alan tüm genel kurallar, okul birincileri için de geçerlidir.”

Düzenlemesinin yer aldığı görülmektedir.

IV. KAMU DENETÇİSİ ARIF DÜLGER’İN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

11. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Tavsiye Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

12. 1 numaralı paragrafta açıklandığı üzere, başvuran, 2018-2019 eğitim öğretim döneminde ... Lisesinin Anadolu Lisesinden okul birincisi olarak mezun olduğunu, ancak okul birinciliğinin sistemde görünmemesi nedeniyle okul birinciliği kontenjanından faydalandırılmadığını ifade ederek okul birinciliği kontenjanından faydalandırılarak tercih sırasına göre yerleştirilme işleminin yapılmasını talep etmektedir.

13. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Kurumumuza gönderilen bilgi ve belgelerden başvuranın 2018-2019 eğitim öğretim döneminde ... Anadolu Lisesinden okul birinciliği ile mezun olduğu, 04 Ekim 2019 tarihi itibarıyla e-Okul sisteminin LOG kayıtları üzerinde yapılan kontrollerde adı geçen öğrenci ... 'ün ÖSYM okul birincisi bilgisinin Mersin Valiliğinin (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) 19/08/2019 tarihli yazısı doğrultusunda 19/08/2019 17:08:55 itibarıyla e-Okul sistemine Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca işlenmiş olduğu ve yapılan işleme dair 20/08/2019 tarihli yazı ile Mersin Valiliğine (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) gerekli cevabi yazının gönderildiği, Mersin Valiliğinin (İl Millî Eğitim Müdürlüğü) ilgili yazıyı ÖSYM Başkanlığına gönderdiğinin anlaşıldığı, ayrıca Mersin ... Müdürlüğünün de 15/08/2019 tarihli ve ... sayılı yazısı ile ÖSYM Başkanlığına okul birinciliği yazısını gönderildiği anlaşılmış olup yükseköğretim kurumlarına giriş ve yerleştirme işlemlerinin ÖSYM tarafından yapıldığı dikkate alınarak konunun değerlendirilmesi gerektiği, okul Birinciliğini e-Okul sistemine girmemiş olan okul müdürlükleri tarafından Bakanlığa gönderilen resmi yazılar doğrultusunda okul birinciliklerinin e-Okul sistemine Bakanlığın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca işlenerek Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğünün ilgili yazılar ile ÖSYM Başkanlığına gönderildiği ayrıca Türkiye genelinde toplam 12.503 lise bulunduğunu ifade ettiği görülmüştür.

14. Öte yandan ÖSYM Başkanlığı tarafından Kurumumuza gönderilen yazıda ÖSYM Başkanlığınca sınavlara ilişkin iş ve işlemlerin belirli bir işlem-zaman çizelgesi kapsamında aylar öncesinde planlanan takvime göre yürütülmesi ve adayların belirlenen bu süreçlere uyma zorunluluğunun sınavlardan aylar önce tebliğ hükmünde olmak üzere Kılavuzlarla ilan edildiği,

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

ÖSYM Başkanlığının, okul birinciliği bilgisinde düzeltme yaptırmak isteyen adaylara **11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kendi okullarına başvuru yapma imkânı tanıdığı** ve bu hususta gerekli uyarı ve hatırlatmayı tebliğ hükmünde olmak üzere birden çok kez yinelediği, ancak başvuranın üzerine düşen kontrol ve düzeltme yükümlülüğünü yerine getirmekten imtina ettiği dikkate alındığında ÖSYM Başkanlığına atfı kabil herhangi bir kusurlu işlemin bulunmadığı, **ilaveten adayların eğitim hakkının korunmasını teminen Başkanlık Oluru doğrultusunda okul birinciliği bilgisinde düzeltme yapıldığı, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Başkanlığımıza bildirilen adaylar hakkında bildirim doğrultusunda gerekli işlemler tesis edilerek okul birinciliği bilgisi güncellemesi yapıldığı**, 2019 YKS Kılavuzunda belirtilen tarihlerde Milli Eğitim Bakanlığının e-okul servisi üzerinden sorgulandığı ve **2018-2019 döneminde e-okul kaynaklı 10971 adayın okul birinciliği bilgisinin işlendiği**, başvuranın 2019 YKS Aday Başvuru Kayıt Bilgilerinde göre 2018-2019 öğretim döneminde okul birinciliğinin bulunmadığı bilgisi yer aldığı ifade edildiği görülmüştür.

15. 8 ve 9 numaralı paragrafta yer verilen ilgili mevzuat hükümlerine bakıldığında; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Yükseköğretime giriş” başlıklı 45’inci maddesi, Ortaöğretim kurumlarını birincilik ile bitiren adaylar için mevcut kontenjanların yanı sıra Yükseköğretim Kurulu kararı ile ayrı kontenjanlar belirlenebildiği, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmî ve özel örgün ortaöğretim kurumlarında eğitim, öğretim, yönetim ve işleyişe ilişkin usul ve esaslarının düzenlendiği **28758 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği’nin; “Okul birincilerinin tespiti” başlıklı 64 üncü maddesinde ders kesiminde, dört yıllık eğitim ve öğretim yılına ait mezuniyet puanı en yüksek olan öğrenci öğretmenler kurulunca okul birincisi olarak tespit edildiği. Okul birincileri, okul müdürlüğünce ders yılının bitimini izleyen beş iş günü içerisinde e-Okul sistemine işlendiğinin** ifade edildiği görülmüştür. Bu kapsamda süresi içinde okul birinciliğinin ÖSYM’ye bildirilmesi için zamanında ve doğru bir şekilde gerekli işlemleri yapmaya yetkili ve sorumlu mercinin okul müdürleri ve dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığı olduğu anlaşılmıştır.

16. Ortaöğretim Kurumlarından okul birincisi olarak mezun olanlara YKS tercihlerinde okul birinciliği kontenjanı ayrıldığı ve buna göre tercih yapabilme hakkı tanındığı dikkate alındığında, 2019 YKS Kılavuzunda okul birincisi bilgisinin, MEB e-okul sisteminden 11 Temmuz 2019 tarihinde elektronik ortamda alınarak, ÖSYM Aday İşlemleri Sistemine aktarılacağı ifade edilmektedir. Adayların bu bilgilerini hem kendi okullarından hem de ÖSYM’nin <https://ais.osym.gov.tr> internet adresinden 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında kontrol etmeleri ve 19 Temmuz 2019 tarihi saat 16.00’ya kadar MEB e-okul sisteminde gereken düzeltmeleri yaptırmış olmaları gerektiği ve bu süre tamamlandıktan sonra düzeltme/değişiklik yapılamayacağı, adayların bireysel olarak veya ortaöğretim kurumlarının doğrudan ÖSYM’ye yapacakları değişiklik/düzeltilme talepleri kabul edilmeyeceğinin de vurgulandığı anlaşılmıştır.

17. Başvuranın iddiaları ile ilgili idarelerin açıklamalarından başvuranın 2018-2019 eğitim öğretim döneminde ...nden okul birinciliği ile mezun olduğu, okul birinciliği bilgisinin

19/08/2019 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığı'nın e-okul sistemine Mersin İl Milli Eğitim Müdürlüğünün yazısına müteakip Milli Eğitim Bakanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca işlendiği, **Mersin ... Müdürlüğünün** 15/08/2019 tarihinde ÖSYM yazı ile bildirimde bulunduğu, Mersin İl Milli Eğitim Müdürlüğünün de 20/08/2019 tarihinde durumu ÖSYM Başkanlığına bildirdiği anlaşılmakla beraber, **Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 64 üncü maddesinde yer alan Okul birincileri, okul müdürlüğünce ders yılının bitimini izleyen beş iş günü içerisinde e-Okul sistemine işlenir,** düzenlemesi doğrultusunda 14/06/2019 tarihinde eğitim öğretim döneminin bitmesini izleyen 5 iş günü içerisinde başvuranın okul birinciliği bilgisinin e-okul sistemine girilmesi gerekirken bunun yapılmadığı ve **bu anlamda mevzuata aykırı hareket edildiği anlaşılmıştır. Öte yandan 2018-2019 eğitim-öğretim döneminde 17/07/2019 tarihine kadar(okul idarecilerine sistemin kapatıldığı son tarihe kadar) toplam 631 ortaöğretim kurumunun okul birincisinin verilerinin e-okul sistemine işlenmediği bu anlamda çok sayıda mağdur okul birincisinin okul birinciliği kontenjanından yararlanamayarak mağdur olduğu anlaşılmaktadır.**

18. Kararda yer verilen ilgili mevzuat gereği ilgili e-Okul sistemine okul birincilerini kaydetme görev ve yetkisinin Okul Müdürlüklerinde olduğu yetkiyi kullanan/kullanmayan görevlilerin birer kamu görevlisi olduğu ve Milli Eğitim Bakanlığının taşra personeli olduğu, bu anlamda Bakanlık ile İlçe Müdürlükleri/Okul Müdürlükleri arasında hiyerarşi ilişkisinin bulunduğu anlaşılmıştır. Anayasa'nın 123 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında da, İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu açıkça belirtilmiştir. Bilindiği üzere idarenin gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden bütünlüğü, hiyerarşi ve idari vesayet olarak adlandırılan belli başlı iki hukuki araç ile gerçekleştirilmektedir. Hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Bu anlamda İlgili Okul Müdürlüklerinin eğitim öğretim hizmetini yerine getirirken gerçekleşen kusur/aksaklık/gecikme idari hizmet yerine getirilirken istenmeyen bir takım durum ve sonuçlardan ilgili Bakanlığın sorumluluğu bulunmaktadır. Bununla beraber idareyi oluşturan örgütlerin görevleri yönüyle de bir bütünlük göstermeleri gerekmektedir. Bu örgütler, görevlerini birbirlerinden kopuk olarak değil ve fakat birbirleri ile belli bir uyum içinde yürütmekle mükelleftir. Somut olayımızda belli bir haktan faydalandırılacak olan öğrencinin bu haktan faydalandırılabilmesinin yolu Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM arasındaki süreçlerin sağlıklı, etkin, zamanında ve mağduriyete neden olmayacak şekilde yürütülmesi gerekirken ilgili Okul idarecilerinin e-okul sistemine başvuranın okul birinciliği bilgisini zamanında girmemiş olması, akabinde durumun fark edilerek 15/08/2019 tarihinde resmi yazı ile ÖSYM ye okul birinciliği bilgisini bildirmesi, ÖSYM'nin de ilgili Kılavuzda yer verilen tarihlerin dikkate alınacağını ifade etmesi ve fiziki hiçbir bilgi/belge ile işlem yapılmayacağını MEB e-okul ya da KKİS aracılığı ile işlem yapılacağını ifade etmiş olması başvuranın mağduriyet yaşamasına neden olmuştur.

19. Somut olayımızda başvuranın mağduriyetinin okul birinciliği bilgisinin süresi içerisinde ilgili sisteme işlenmemiş olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bilindiği üzere idarenin

kusur sorumluluğu hizmet kusuru terimiyle ifade edilir. Hizmet kusuru, idarece yürütülen hizmetlerin kurulmasında ve işleminde meydana gelen aksaklık, bozukluktur. Hizmet kusuru sayılan haller arasında hizmetin işlememesi, geç işlemesi, kötü işlemesi gibi haller bulunmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Kurumumuza gönderilen yazılarda ilgili okul idarecileri hakkında teftiş yürütüldüğü ifade etmiş olursa da İdarenin hizmet kusurundan söz edebilmek için söz konusu kusurun belli bir kamu görevlisine atfedilmesi, diğer bir deyişle kusurun kişiselleştirilmesi zorunluluğu da bulunmamaktadır.

20. Danıştay 13. Dairesi E. 2005/2625, K. 2005/5753, 2/12/2005 tarihli kararında yer bulduğu üzere: «Bilindiği gibi, idarenin kusurlu sorumluluğundan söz edebilmek için idarenin hizmet kusuruna dayalı davranışından bir zarar doğması ve bu davranış ile zarar arasında bir nedensellik bağının bulunması gerekmektedir. Hizmet kusuru kavramı genel anlamıyla bir kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişindeki aksaklık eksiklik ve bozuklukları ifade etmektedir. Başka bir anlatımla yasalarla kendisine görev olarak verilen kamu hizmetinin işlemlerini sağlayacak örgütü kurmak, **gerekli organizasyonu sağlamak, denetimleri yapmak ve önlemleri almakla yükümlü olan idarelerin, bu yükümlülüklerini gereği gibi ve zamanında yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan aksaklık, aykırılık, bozukluk, düzensizlik, eksiklik hallerinde idarenin hizmet kusurunun varlığı kabul edilmektedir.** İdarenin hizmet kusurundan doğan sorumluluk halleri, uygulama süreci içinde giderek artmış ve yaygınlaşmışsa da bu haller günümüz öğreti ve içtihatlarında da hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi ve hiç işlememesi şeklinde üç ana başlık halinde toplanmaktadır. Hizmetin kötü işlemesi, hizmetin gereği gibi yapılmaması, hizmetin beklenen özen, dikkat ve kalitede yapılmaması, hizmetin geç işlemesi, hizmetin belli bir çabukluk içinde ve zamanında yerine getirilmemesi beklenen ölçü ve süratin gösterilmemesi hizmetin hiç işlememesi de idarenin yükümlü ve görevli kıldığı hizmeti yerine getirmemesi, hareketsiz kalması olarak tanımlanmaktadır.»

21. Neticede, somut olayımızda söz konusu idari işlemin süresi içerisinde ilgili sisteme kaydedilmesi sonucunda 2019-YKS puanı doğrultusunda başvuranın okul birinciliği kontenjanından yerleşebileceği yükseköğretim programları bulunurken, ilgili idare tarafından e-okul sistemine başvuranın okul birinciliği bilgisinin girilmemesi ve e-okul sisteminden okul birinciliği bilgisini alan okul birinciliği bilgisinin zamanında girilmemiş olması nedeniyle ÖSYM'nin başvuranı okul birinciliği kontenjanından tercih yapma hakkından faydalandıramaması idari hizmetin işlemediğini göstermektedir. Bu anlamda idarenin bu davranışı hizmet kusuru olarak nitelendirilebilir.

22. Her ne kadar ÖSYM Başkanlığı ilgili Kılavuz hükümleri doğrultusunda 11-19 Temmuz 2019 tarihleri arasında adayların e-okul sistemi ve <https://ais.osym.gov.tr> internet adresinden bilgilerini kontrol etme görevinin adaylarda olduğunu ifade etmiş olsa da çok sayıda okul idarecisinin yılların verdiği tecrübe ve görev bilincine rağmen bunu yapmaması/yapamaması olmasına karşın çoğu 18 yaşın altında olan öğrencilerin bu olayın kusurluları olarak nitelendirmelerinin adil bir yaklaşım olmayacağı değerlendirilmiştir.

23. Diğer taraftan Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Kurumumuza gönderilen evraklar arasında çeşitli İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerinden İl Milli Eğitim Müdürlüklerine bölgelerindeki okulların okul birincilerinin e-okul sistemine girilmiş olmasına rağmen sistemde yaşanan sıkıntı nedeniyle, kayıt işlemleri tamamlanamayan öğrencilerim olduğuna dair yazışmaların da bulunması öğrencilerin bu hizmet aksaklığından mağdur olduklarının ispatı niteliğindedir.

24. İlgili yargı kararlarına bakıldığında;

24.1. Ankara 9. İdare Mahkemesinin E:2019/1630 ve K:2019/1718 Kararında; “...Bu durumda, davacının mezun olduğu ortaöğretim kurumunu birincilikle bitirdiği .hususunda bir tartışma bulunmadığı, davacının okul birincileri için sağlanan mel kontenjandan yararlanamama sebebinin okul birinciliği bilgisinin süresi İçerisinde e-Okul sistemine işlenmemesinin ve bu nedenle Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının sistemine aktarılmamasının olduğu, bu konudaki yükümlülüğün davacıya ait olmadığı, bilgilerin davacının eğitim gördüğü okulun müdürlüğüne e-Okul sistemine işlenmesinin gerektiği, ilgili bilgilerin Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına iletilmemesinin sorumluluğunun davacıya yüklenemeyeceği, aksi bir düşüncenin davacının lise öğrenimi boyunca elde ettiği başarının dikkate alınmaması sonucunu doğuracağı, dolayısıyla davacının okul birincisi olduğu gözetilerek yerleştirme işlemlerinin yapılması gerektiği sonucuna ulaşıldığından...”

24.2. Danıştay 8. Dairesinin 05/10/2017 tarih ve E:2017/6244 K:2017/6941 Kararında; “

İdare Mahkemesince, 2015 ÖSYS sınavına katılan ve okul birincisi olduğu tartışmasız olan davacı hakkında, e-Okul sistemine okul birinciliğine ait bilgilerin girilmemiş olması, 2015 ÖSYS sınavına katılan adayların okul birinciliklerine ilişkin bilgilerin ÖSYM'ye bildirilip bildirilmediğini internet üzerinden bizzat takip edemedikleri halde 2016 yılında ÖSYS'ye giren adaylara ise okul birinciliklerinin ÖSYM'ye bildirimini yapıp yapılmadığını internet üzerinden bizzat denetleme imkanının verilmesinin uygulamada adayların okul birinciliklerinin bildirimini yapıp yapılmadığı konusunda bilgi sahibi olmamalarının doğurduğu sakıncaları gidermek için getirilmiş bir uygulama olduğu, 6114 sayılı Kanun'un 7.maddesi uyarınca sınav yerleştirme işlemlerinde güvenilirlik ve adaylara fırsat eşitliği sağlamanın davalı idarenin görevi olduğu, davacının okul birincileri için sağlanan özel kontenjandan yararlanamamasının sebebinin okul birinciliği bilgisinin süresi içerisinde MEB e-okul sistemine işlenmemesi ve davalı idare sistemine aktarılmaması olduğu, bu konudaki yükümlülüğün davacıya ait olmadığı, ...yönünde İdare Mahkemesince verilen karar ve dayandığı gerekçe usul ve kanuna uygun olup...”

değerlendirmelerinde bulunduğu görülmektedir

25. Kurumumuz tarafından geçtiğimiz yıllarda da okul e-okul sistemine veri girişlerinin ne denli önemli olduğunun 22/05/2018 tarih E.8705 numaralı Tavsiye Kararında da vurgulanarak: “Adayların üniversite yerleştirmelerinde hak kayıplarının önüne geçmek bakımından genel eğitim ve okul birincilikleri bilgilerinin e-okul sistemine veri girişlerinin

Adres : Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

süresinde ve herhangi bir hataya mahal vermeyecek bir şekilde titizlikle yapılması ve hatalı işlem yapan idareciler hakkında gerekli işlemlerin yapılması” hususunda **Millî Eğitim Bakanlığın**a tavsiyede bulunulmuştur.

26. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuranın okul birinciliğinin e-okul sistemine zamanında işlenmemiş olması nedeniyle 2019 YKS tercihlerinde okul birinciliği kontenjanından faydalandırılmamasının **hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

27. İyi yönetim ilkelerine, 28.03.2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “İyi Yönetim İlkeleri” başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurulara ilişkin İdareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde ve gerekçeli bir şekilde Kurumumuza gönderildiği; İdarenin *kanunlara uygunluk, hesap verilebilirlik, makul sürede ve gerekçeli karar verme ve kararın gerekçeli olarak bildirilmesi* ilkelerine uygun davrandığı, ancak idarenin, başvurana verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği bu nedenle **“karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine uygun davranmadığı** tespit edilmiş olup, İdarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

28. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının başvurana tebliğ tarihinden itibaren, ilgili idarenin işlemine karşı (varsa) dava açma süresinden kalan süre, kaldığı yerden işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Adayların üniversite yerleştirmelerinde hak kayıplarının önüne geçmek bakımından genel eğitim ve okul birincilikleri bilgilerinin e-okul sistemine veri girişlerinin süresinde ve herhangi bir hataya mahal vermeyecek şekilde titizlikle yapılması ve hatalı işlem yapan idareciler hakkında gerekli işlemlerin yapılması hususunda **MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞINA,**

2019 YKS'de okul birinciliği e-okul sistemine işlenmeyen yahut geç işlendiği için puanı yettiği halde okul birinciliği kontenjanından yerleştirme işlemi yapılmayan adayların mağduriyetlerini gidermek adına bu adaylara gerekli bildirimler yapılarak talepleri halinde yapmış oldukları tercihleri doğrultusunda puanlarının yettiği yükseköğretim

kurumlarına yerleştirme işlemlerinin yapılması, bu doğrultuda başvuranın da yerleştirme işlemlerinin yapılması,

Bunun m¼mk¼n olmaması halinde; 2020 YKS Kılavuzuna 2018-2019 eğitim-ğretim döneminde okul birinciliği ile mezun olan adayların 2020 yılında gerçekleştirilecek YKS'de okul birinciliği kontenjanından faydalandırılmalarının sağlanması ve bu yapılırken 2019-2020 eğitim ğretim dönemi okul birincilerinin de hak kaybı yaşamaması için 2019 YKS yerleştirme işlemlerinde boş kalan okul birinciliği kontenjanlarının 2020 yılı okul birinciliği kontenjanına eklenerek mağduriyetlerin giderilmesi, hususlarında ÖSYM BAşKANLIğINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin c¼nc¼ fıkрасı uyarınca; lme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz g¼n içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın BAşVURANA, MİLLİ EğİTİM BAKANLIğINA ve ÖLÇME, SEÇME ve YERLEşTİRME MERKEZİ BAşKANLIğINA tebliğine,

T¼rkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır
şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Kurumumuza yapılan başvuruda başvuran özetle, 36 yıl 69 ay 20 gün hapis cezası ile hükümlü olarak Karabük T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğünde bulunduğunu, %49 oranında engelli sağlık kurulu raporunun olduğunu, cezaevinin ve “diğer adres/ikinci adres” kaydının bulunduğu Karabük İli ile ikamet adresi olan Bolu İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDV) 2022 sayılı Kanun kapsamında yapmış olduğu engelli aylığı başvurularının ikamet ve diğer gerekçelerle reddedildiğini belirterek kendisine engelli aylığı bağlanmasını talep etmiştir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Kurumumuzun 29/01/2020 tarihli S.20.2607 sayılı bilgi-belge isteme yazısına cevaben Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Bolu Valiliğine ilettiği 03/02/2020 tarihli E.323041 sayılı yazı ile konu hakkında inceleme yapılması ve yazının tebliğinden itibaren en geç 30 gün içinde sonucun Kurumumuza gönderilmesi talimatını vermiş ise de talep Bolu Valiliği tarafından da cevaplandırıldığı halde dağıtımda sehven Kurumumuz yer almadığı için süresinde cevap alınmamıştır. Konuyla ilgili 05/06/2020 tarihli tekit yazısına cevaben Bolu Valiliğinin 24/06/2020 tarihli 8/322 sayılı yazısı ve eklerinde özetle aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

2.1) Hükümlü ...'ın 2022 Sayılı Kanuna göre engelli aylığı talebi yazınız gereği tekrar değerlendirilmiştir. 24.06.2020 tarih ve 37/11 sayılı ilke kararı gereği Bolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğü'nün 20.01.2020 tarih ve 7 sayılı Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğü'nün 03.02.2020 tarih ve 9 sayılı yazılarına istinaden hükümlülerin iâşe ve ibate bedellerinin devlet tarafından karşılandığı ve hükümlülerin cezaevine aylık maliyetlerinin muhtaçlık sınırı üzerinde olması nedeniyle 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre uygun bulunmamıştır.

2.2) Söz konusu yazı ekinde bulunan Adalet Bakanlığı Bolu Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğünün Kurumda barınmakta olan hükümlü-tutukluların cezaevine ortalama aylık maliyetinin (yemek, elektrik, su vb.) vakfa bildirilmesi talebine istinaden hazırlanan 11/01/2019 tarihli 2019/21 sayılı ve Bolu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığına muhatap yazısında ise özetle;

“Ortalama hükümlü-tutuklu mevcudu baz alınarak yapılan hesaplama neticesinde;

1-Günlük kişi başı iâşe 7,00 TL olup, aylık olarak 210,00 TL yemek maliyeti,

2-Ortalama kişi başı 36,77 TL elektrik maliyeti,

3-Ortalama kişi başı 31,60 TL ısınma ve sıcak su gideri,

4-Ortalama kişi başı 46,93 TL su maliyeti,

5-Aylık olarak memur maaşı 574.463,00 TL ödenmektedir. Ortalama Hükümlü-Tutuklu sayısı olan 460 sayısına bölüldüğünde, kişi başı 1.248,83 TL memur maaş gideri bulunmaktadır.

Toplam olarak 1.574,13 TL bir hükümlünün devlete aylık maliyeti olduğu, ancak bu maliyete ilaç alımı, akaryakıt alımı, araç bakım onarımı, amortisman giderleri v.b. giderler dahil edilmemiştir. Bu giderlerden günlük iâşe 7.00 TL sabit olup değişmemektedir, diğer giderler ise aylık olarak farklılık gösterebilmektedir.”

hususları kaydedilmiştir.

2.3) Söz konusu yazı ekinde bulunan Adalet Bakanlığı Bolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğünün Kurumda barınmakta olan hükümlü-tutukluların cezaevine ortalama

aylık maliyetinin (yemek, elektrik, su vb.) vakfa bildirilmesi talebine istinaden hazırlanan 29/01/2019 tarihli 2019/A3 sayılı ve Bolu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığına muhatap yazısında ise özetle;

“Ortalama hükümlü-tutuklu mevcudu baz alınarak yapılan hesaplama neticesinde;

*1-Günlük kişi başı iaae 7.00 TL olup, aylık olarak 210,00 TL yemek maliyeti,
2-Ortalama kişi başı 134,00 TL elektrik maliyeti,
3-Ortalama kişi başı 112,00 TL ısınma ve sıcak su gideri,
4-Aylık olarak memur maaşı 540.495,00 TL ödenmektedir. Hükümlü/Tutuklu sayısı olan 335 sayısına bölündüğünde kişi başı 1.613,00 TL memur maaş gideri bulunmaktadır.
Toplam olarak 2.069,00 TL bir hükümlünün devlete aylık maliyeti olduğu, ancak bu maliyete ilaç alımı, akaryakıt ahım, araç bakım onarımı. amortisman giderleri v.b.giderler dahil edilmemiştir. Bu giderlerden günlük iaae 7.00 TL sabit olup değişmemektedir, diğeer giderler ise aylık olarak farklılık gösterebilmektedir.”*

hususları belirtilmiştir.

2.4) Söz konusu ekinde bulunan Bolu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığının 13/03/2019 tarihli 166 sayılı Bolu Cumhuriyet Savcılığını muhatap Nakdi Yardım konulu yazısında özetle *“İlgi sayılı yazınız ekindeki dilekçede adı geçen hükümlü ...'ın 2022 Sayılı Kanuna göre engelli aylığı talebi 23.01.2019 tarihli Mütevelli Heyeti İlke Kararı gereği; hükümlülerin iaae ve ibate bedelleri devlet tarafından karşılandığından ve Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu ile Bolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüklerinin yazılarına istinaden de hükümlülerin cezaevine aylık maliyetlerinin muhtaçlık sınırı üzerinde olması nedeniyle 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre uygun görülmemiş olup ilgili hükümlüye bilgi verilmesini rica ederim.”* hususları kaydedilmiştir.

2.5) Söz konusu ekinde bulunan Bolu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığının 13/05/2019 tarihli 272 sayılı Bolu Cumhuriyet Savcılığını muhatap 2022 Engelli ve Yaşlı Maaş konulu yazısında ise özetle *“İlgi sayılı yazılar ekindeki dilekçelerde adı geçen hükümlüler B.P., A.E., O.D., A.K. ve ...'ın 2022 engelli ve yaşlı aylığı talepleri, Vakfımızın 23.01.2019 tarihli Mütevelli Heyeti İlke Kararı gereği; hükümlülerin iaae ve ibate bedelleri devlet tarafından karşılandığından ve Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu ile Bolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüklerinin yazılarına istinaden de hükümlülerin cezaevine aylık maliyetlerinin muhtaçlık sınırının üzerinde olması nedeniyle 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre uygun görülmemiş olup ilgili hükümlülere bilgi verilmesini rica ederim.”* hususları belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3) 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının,

3.1) “Devletin temel amaç ve görevleri” başlıklı 5 inci maddesinde; *“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”*

3.2) “Kanun Önünde Eşitlik” başlıklı 10 uncu maddesinde; *“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.(...) Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılamaz.(...) Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde (...) kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”*

3.3) VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı başlıklı 74 üncü maddesinde *“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”*

3.4) Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma başlıklı 90 ıncı maddesinde *“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.(...) Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır. (...) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7/5/2004-5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”*

4) Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin; “Genel Yükümlülükler” başlıklı 4 üncü maddesinde; *“1. Taraf Devletler engelliliğe dayalı herhangi bir ayrımcılığa izin vermeksizin tüm engellilerin insan hak ve temel özgürlüklerinin eksiksiz olarak yaşama geçirilmesini sağlamak ve engellilerin hak ve özgürlüklerini güçlendirmekle yükümlüdür. Bu amaç doğrultusunda Taraf Devletler; (a) Bu Sözleşme’de tanınan hakların uygulanması için gerekli tüm yasal, idari ve diğer tedbirleri almayı (...) (b) Yürürlükte mevcut, engelliler aleyhinde ayrımcılık teşkil eden yasalar, düzenlemeler, gelenekler ve uygulamaları değiştirmek veya ortadan kaldırmak için gerekli olan, yasama faaliyetleri dahil uygun tüm tedbirleri almayı; (...) taahhüt eder.”*

5) 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanununun; “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu Kanunun amacı; engellilerin temel hak ve özgürlüklerden faydalanmasını teşvik ve temin ederek ve doğuştan sahip oldukları onura saygıyı güçlendirerek toplumsal hayata diğer bireylerle eşit koşullarda tam ve etkin katılımlarının sağlanması ve engelliliği önleyici tedbirlerin alınması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktır.”*, **“Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;** *“Engelli: fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuşsal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireyi”*, aynı fıkranın **(j) bendinde;** *“Makul düzenleme: Engellilerin insan haklarını ve temel özgürlüklerini tam ve diğer bireylerle eşit şekilde kullanmasını veya bunlardan yararlanmasını sağlamak üzere belirli bir durumda ihtiyaç duyulan, ölçüsüz veya aşırı bir yük getirmeyen, gerekli ve uygun değişiklik ve tedbirleri (...) ifade eder.”*

6) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; *“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka*

ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”

7) 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 19 uncu maddesinde; “Yerleşim yeri bir kimsenin sürekli kalma niyetiyle oturduğu yerdir. Bir kimsenin aynı zamanda birden çok yerleşim yeri olamaz.”

8) 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununun “Tanımlar” başlıklı Üçüncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; “Adres: Herhangi bir toprak parçası veya binanın coğrafi konumu ve işlevi açısından tanımlanmasını, (ı) bendinde; “Diğer adres: Yerleşim yeri adresi dışında kalan yerleri,”; (e) bendinde; “Yerleşim yeri adresi: Sürekli kalma niyetiyle oturlan yeri”, ifade eder”; “Adres bilgilerinin tutulması ve adres standardı” başlıklı 48inci maddesinin dördüncü fıkrasında (Değişik: 19/10/2017-7039/12 md.); “Faydalanılan kamu hizmetleriyle sınırlı olmak üzere adrese dayalı olarak yürütülen iş ve işlemlerde diğer adres, yerleşim yeri adresi ile aynı hukuki değere sahiptir. Kurumlar yürütecekleri iş ve işlemlerde yerleşim yeri adresi gibi diğer adres bilgilerini de esas alır.”; “Bildirim yükümlülüğü ve süresi” başlıklı 50 inci maddesinin (Değişik: 19/10/2017-7039/13 md.) altıncı fıkrasında; “Huzurevi, yetiştirme yurdu, cezaevi, öğrenci yurdu gibi yerlerde kalanların adres bildirimleri ilgili kurum yetkililerince, bildirim yapamayacak durumda olan kimsesizlerin ise muhtarlar tarafından yapılır.”

9) 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un 2 inci maddesinde (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.); “65 Yaşını doldurmamış olmasının yanı sıra;...b)İlgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile engelli olduklarını kanıtlayan, 18 yaşını dolduran ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olan Türk vatandaşlarından; sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış ya da nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak üzere, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilenlere muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (3.240) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda, aylık bağlanır. Birinci fıkranın (a) ve (b) bentleri kapsamına giren engellilerden veya ikinci fıkra gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz. (Ek cümle: 20/2/2014-6525/12 md.) Ayrıca, 2828 sayılı Kanun hükümlerine göre harçlık ödenenler de muhtaç olarak kabul edilemez ve kendilerine bu Kanun hükümlerine göre aylık bağlanamaz.”

10) 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun Kapsam başlıklı 2 nci maddesi “Fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) (1) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir. (...) (Ek fıkra: 4/7/2012-6353/17 md.) Ayrıca, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmasıyla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geliri, onaltı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır.”; **Kuruluş başlıklı 3 üncü maddesi** “Bu Kanunda

öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Cumhurbaşkanınca görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.”; **Vakıflar başlıklı 7 nci maddesi** “(Değişik birinci fıkra: 1/12/2004-5263/19 md.) Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynı yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur.”

11) 25/01/2013 tarihli 28539 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları İle Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4üncü maddesinde “a) 2022 modülü: Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemindeki 2022 sayılı Kanuna ilişkin iş ve işlemlerin yürütüldüğü modülü, (...) d) (Ek:RG-19/8/2018-30514)⁽⁴⁾ **Kişi başına düşen gelir:** Yaşlı aylıklarında aynı hanede ikamet edip etmediklerine bakılmaksızın kendisine ve eşine ait her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarını; engelli ve engelli yakını aylıklarında ise hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarını, (...) g) (Değişik ibare:RG-25/3/2014-28952) **Engelliler için, sağlık kurulu raporu:** 3/7/2009 tarihli ve 27277 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2022 sayılı Kanun Kapsamında Aylık Alan Özürlülere Sağlık Kurulu Raporu Vermeye Yetkili Hastanelerin Belirlenmesi ile Sağlık Raporlarının Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre alınan raporu (...) ifade eder.”; **“Başvuru ve ön inceleme” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında** “2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanacak aylıklara ilişkin başvurular, kişilerin adrese dayalı nüfus kayıt sisteminde kayıtlı ikametgâhının bulunduğu Vakfa yapılır.”; **ikinci fıkrasında** “Başvuruların şahsen ve yazılı olması esas olmakla birlikte başvuru işleminin kanunî temsilciler tarafından yapılması hâlinde mahkemeden alınmış karar örneği, vekil tarafından başvuru yapılması hâlinde vekâletname örneği başvuru formuna eklenir.”; **üçüncü fıkrasında** “ 2022 sayılı Kanun uyarınca bağlanacak aylıklara ilişkin olarak Vakıflar tarafından yapılacak tüm iş ve işlemler sistem üzerinden 2022 modülü kullanılarak gerçekleştirilir.”, **sekizinci fıkrasında** “Başvuruda bulunan kişilerden gelir durumlarının tespiti için belge istenmemesi esastır.”; **Sosyal inceleme başlıklı 6 ncı maddesinde** “Sosyal inceleme, hane ziyareti ve çevre araştırmasından elde edilen bilgilerden oluşur. Sosyal inceleme; başvuru formunda beyan edilen bilgiler ile merkezi veri tabanlarından yapılan sorgulamalar doğrultusunda elde edilen bilgilerin doğrulanması ve hanenin genel durumunun mahallinde tespit edilmesi amacıyla, Vakıf personeli tarafından başvuruda bulunanın ikametgâhına ve çevresine gidilmek ve hane ziyaret bilgi formu doldurulmak suretiyle gerçekleştirilir. Aylık almaya hak kazanan kişilerin sosyal incelemeleri her yıl yenilenir.”; **“Değerlendirme” başlıklı 7 inci maddesinde** “(Değişik:RG-19/8/2018-30514) 2022 sayılı Kanunun uygulanmasında; (...) b) Engelli aylıkları ve 18 yaş altı engelli yakını aylığında, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı asgari ücretin aylık net tutarının 1/3’ünden az olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olmayanlar, muhtaç sayılır. (...) (8) (Değişik:RG-19/8/2018-30514) Engelli aylıklarında, aylığa hak kazanma durumları uygun olanların muhtaçlığı; gelir, servet ve harcamalar esas alınarak aşağıdaki şekilde belirlenir. a) Hanenin gelir durumu; 1) Tespit veya beyan edilen aylık net maaş, ücret, nafaka, yevmiye ve her ne ad altında olursa olsun elde edilen diğer gelirlerin yıllık tutarının aylık ortalaması, (...) dahil edilerek yapılan hesaplama ile belirlenir. b) Vergi indirimlerinden faydalanılarak alınan ve engelli adına kayıtlı olan araçlar için vergiler indirilmiş tutarın 120’de biri dikkate alınarak hanenin geliri hesaplanır. c) Bu fıkranın (a) bendinin alt bentlerinde yer alan taşınır ve taşınmazların tespit edilen rayiç bedellerine ilişkin değerlendirmeyi Mütevelli Heyeti yapar. ç) Hanenin harcama durumu; emsal kira bedeli hariç gıda, giyim, ısınma, eğitim, sağlık, ulaşım, eğlence ve benzerlerine yapılan yıllık ödemelerin aylık ortalaması dâhil edilerek yapılan hesaplama ile belirlenir. d) Harcamalar, hanenin gelir seviyesinin bir göstergesi olarak dikkate alınır. Emsal kira bedeli dışındaki harcamalar bu fıkranın (a) bendine göre hesaplanacak gelir tutarından hiçbir şekilde çıkarılamaz. e) Hanenin tespit/beyan edilen harcamalarının bu fıkranın (a)

bendine göre tespit edilen gelir tutarından fazla olması durumunda harcama ve gelir arasındaki fark gelire eklenir. f) Bu fıkranın (a) bendine göre tespit edilen gelir tutarının beyan/tespit edilen harcama düzeyinin üzerinde olması durumunda harcamalar gelire eklenmez.(...) Değerlendirmeler sonucu (Mülga ibare:RG-19/8/2018-30514) (...) kişi başına düşen geliri muhtaçlık sınırının altında olanlara aylık bağlanır.”; Karar başlıklı 8 inci maddesinde “2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklara ilişkin tüm iş ve işlemler, başvuru tarihinden itibaren en geç bir ay içinde tamamlanır.”; Yürütme başlıklı 24 üncü maddesinde “Bu Yönetmelik hükümlerini Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı yürütür.”

12) 15/12/2006 tarih ve 26377 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren yerleşim yeri ve diğer adres bilgilerinin tutulmasına, güncellenmesine ve kullanılmasına ilişkin düzenlemeleri kapsayan Adres Kayıt Sistemi Yönetmeliğinin Tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde “Bu Yönetmelikte geçen (...) “MERNİS: Merkezî Nüfus İdaresi Sistemini” (...) ifade eder”, Adres bildirim yükümlülüğü ve şekli başlıklı 13 üncü maddesinde birinci fıkrasında “Yerleşim yeri ve diğer adreslerin tutulmasında kişilerin adres beyan formundaki yazılı beyanı esas alınır. Bildirim nüfus müdürlüklerine, kurumlara ve dış temsilciliklere şahsen yapılır. Adres beyan formundaki bildirimler aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir.”; altıncı fıkrasında ise “Yatılı okul, hastane, huzur evi, yetiştirme yurdu, cezaevi, öğrenci yurdu gibi yerlerde kalanların adresleri ilgili kurum yetkililerince bildirilir.”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ CELİLE ÖZLEM TUNÇAK’IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

13) Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Tavsiye Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

14) Kurumumuza yapılan başvuruda başvuran özetle, 36 yıl 69 ay 20 gün hapis cezası ile hükümlü olarak Karabük T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğünde bulunduğunu, %49 oranında engelli sağlık kurulu raporunun olduğunu, cezaevinin ve “diğer adres/ikinci adres” kaydının bulunduğu Karabük İli ile ikamet adresi olan Bolu İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (SYDV) 2022 sayılı Kanun kapsamında yapmış olduğu engelli aylığı başvurularının ikamet ve diğer gerekçelerle reddedildiğini belirterek kendisine engelli aylığı bağlanmasını talep etmiştir.

15) Başvurunun incelenmesinde; başvuranın hapis cezasının infazının Karabük T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğünde devam ettiği ancak MERNİS adresinin Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu olarak gözüktüğü, Nüfus Hizmetleri Kanunu ile Adres Kayıt Sistemi Yönetmeliğine göre adres bildirim yükümlülüğü ve şekline ilişkin düzenleme doğrultusunda adres beyan formlarının nüfus müdürlüklerine veya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne gönderilmesi ve cezaevinde kalanların adreslerinin ilgili kurum yetkililerince Genel Müdürlüğe bildirilmesi gerektiği halde idarece bildirim yapılmadığı için başvuranın engelli aylığı taleplerine yönelik işlemlerin MERNİS kaydında Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu geçmesi nedeniyle Bolu SYDV tarafından yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bolu SYDV tarafından başvuranın engelli aylığı talebinin 2019 yılı içerisinde

incelenerek reddedildiği, akabinde Kurumumuzun bilgi belge talebine istinaden yapılan yazışmalar neticesinde Vakfın 24.06.2020 tarih ve 37/11 sayılı ilke kararıyla 2019 yılı incelemesine ilişkin belgelere dayanarak hükümlünün cezaevine aylık maliyetinin muhtaçlık sınırı üzerinde olması gerekçesiyle engelli aylığı talebini uygun bulmadığı görülmüştür.

16) Başvuranın engelli aylığı talebinin reddine ilişkin yazı eklerinden muhtaçlık sınırının tespiti amacıyla Bolu SYDV Başkanlığınca, Bolu F Tipi Yüksek Güvenlikli Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğü ve Bolu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğü olmak üzere iki ayrı ceza infaz kurumundan hükümlülerin devlet tarafından karşılanan iâşe ve ibate bedellerinin dökümünü içeren bir yazı alarak ret işlemini gerekçelendirdiği ve Bolu Cumhuriyet Savcılığı kanalıyla ret kararı hakkında başvurana bilgi verilmesini talep ettiği, başvuranın talebinin 2020 yılında devam ettiği halde Bolu SYDV Başkanlığınca 2020 yılında yeni bir inceleme, değerlendirme ve karar sunulmaksızın ilke kararı alınarak engelli aylığı talebinin reddedildiği anlaşılmaktadır.

17) 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları İle Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelikte detaylı şekilde açıklandığı üzere engelli aylıklarında, aylığa hak kazanma durumları uygun olanların muhtaçlığının gelir, servet ve harcamalar esas alınarak belirleneceği düzenlenmiştir. Engelli aylıkları ve 18 yaş altı engelli yakını aylığında, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden az olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olmayanların muhtaç sayılacağı belirlenmiştir. Hanenin gelir durumunda tespit veya beyan edilen aylık net maaş, ücret, nafaka, yevmiye ve her ne ad altında olursa olsun elde edilen diğer gelirlerin yıllık tutarının aylık ortalamasının dahil edilerek yapılan hesaplama ile belirleneceği hükmü düzenlenmiştir.

17.1) Ayrıca Bolu SYDV tarafından paylaşılan ek evrakta, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminde (BSYBS) duyuru olarak yayımlanan “*Cezaevi ve Tutukevinde Bulunan Kişilere Yönelik Yardımlar Hk.*” konulu 24/04/2018 tarihli E.45707 sayılı resmi yazıda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun 2018/1 sayılı Kararıyla kabul edilmiş olan “*Cezaevi ve Tutukevinde Bulunan Kişilere Yönelik Yardımlara İlişkin İlke Kararı*” kapsamında yazıda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde uygulamanın yürütülmesinin kararlaştırıldığı bildirilmiş; Vakıf Başkanlığınca aşağıdaki usul ve esaslara göre işlem yapıldığı kaydedilmiştir. Söz konusu yazıda özetle; *terör örgütü üyeliği, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, cinsel saldırı veya çocuğun cinsel istismarı sebebiyle hükümlü ve tutuklu olarak ceza infaz kurumunda bulunanların söz konusu İlke Kararı kapsamı dışında olduğu, istisna şeklinde, bu İlke Kararı kapsamındaki kişilere ailelerinin ikametgâhının bulunduğu yerdeki SYD Vakfı tarafından aileleri ile birlikte hane dosyası açılabilceği gibi, cezaevi veya tutukevinin bulunduğu yerdeki SYD Vakfı tarafından da hane dosyası açılabilceği, hangi SYD Vakfında dosya açılacağı hususunda hükümlü ve tutukluların talebinin dikkate alınacağı* bildirilmiştir. Yazıda muhtaçlık değerlendirmesine konusunda ise; “*SYD Vakıfları tarafından başvuru sahibi hükümlü veya tutuklunun; bu İlke Kararının 2 nci maddesinde sayılan suçlar sebebiyle kurumda bulunup bulunmadığı, emanet hesabındaki nakit durumu, başvuru konusuna ilişkin olarak kurumdan ayrıca yardım, destek vb. alıp almadığı, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılıksız olarak hangi yardım, destek vb. aldığı, yakımlarından aynı veya nakdi olarak yardım alıp almadığı, gelir getirici bir faaliyet yürütüp yürütmediği gibi hususlarda cezaevi veya tutukevinden yazılı bilgi alınarak bu bilgiler kapsam ve muhtaçlık değerlendirmesine dahil edilir.(...)*” hususları açıklanmıştır.

17.2) Somut olayda başvuran cezaevinde bulunduğu ve mevzuatta muhtaçlık değerlendirmesi yönünden hükümlülere yönelik ayrı bir düzenleme yapılmadığından, başvuranın muhtaçlık durumunun gelir, servet ve harcamaları esas alınarak hesaplanması, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun 2018/1 sayılı İlke Kararı doğrultusunda başvuranın emanet hesabındaki nakit durumu, başvuru konusuna ilişkin olarak kurumdan ayrıca yardım, destek vb. alıp almadığı, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılıksız olarak hangi yardım, destek vb. aldığı, yakınlarından aynı veya nakdi olarak yardım alıp almadığı, gelir getirici bir faaliyet yürütüp yürütmediği hususlarında cezaevi veya tutukeviden yazılı bilgi alınması suretiyle değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna karşın ilgili ceza infaz kurumunun günlük kişi başı iâşe üzerinden hesaplanan aylık yemek maliyeti, ortalama kişi başı elektrik, ısınma ve sıcak su maliyetlerine aylık olarak memur maaşının kurumda mevcut hükümlü/tutuklu sayısına bölümünden elde ettiği memur maaş giderini eklemek suretiyle bulunduğu verilerin toplamından hükümlünün devlete aylık maliyetini hesaplandığından bahisle Bolu SYDV başvuranın aylığa hak kazanmadığı sonucuna ulaşmıştır. Bu şekilde iâşe ve ibate bedellerinin memur maaş gideri eklenerek muhtaçlık sınırı tespitine esas alınması işleminin hukuken dayanaktan yoksun olması nedeniyle ilgili SYDV Başkanlığınca yapılacak yeni değerlendirmede uygulamanın düzeltilmesi, ilgili mevzuat ve Fon Kurulu kararına uygun şekilde başvuranın engelli aylığı talebinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

18) Bunun yanı sıra bilgi belge talebine cevap yazısı eklerinde diğer hükümlüler yönünden de benzer hatalı uygulamaya başvurulmuş olabileceği dikkate alınarak ceza infaz kurumlarında bulunan engelli hükümlülerin aylık taleplerinin değerlendirilmesinde tüm Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakıflarının başvurabileceği uygulama usul ve esaslarının detaylı şekilde açıklanması ve güncellenerek Vakıf Başkanlıklarının bilgilendirilmesine, bu şekilde konuyla ilgili tereddütlerin giderilmesine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Böylelikle uygulama birliği ve benzer işlemlerde tutarlık sağlanarak engelli hükümlü bireylerin engelli aylıkları açısından başvuru konusu benzeri hak ihlallerinin önüne geçilmesi sağlanabilecektir.

19) Diğer taraftan engellilerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi, hak ihlallerinin önlenmesi, temel hak ve özgürlüklerden toplumdaki diğer bireylerle eşit düzeyde faydalanmaları için her türlü engelin ortadan kaldırılması, engellilerin maruz kaldığı mağduriyetlerin giderilmesi devletin anayasal yükümlülükleri arasında düzenlenmekte ve aynı zamanda engelli haklarına ilişkin taraf olunan uluslararası sözleşmeler gereğince de bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda devletin engelli bireylerin haklarına ilişkin yükümlülükleri sosyal bir hukuk devleti niteliğini haiz olmasıyla bağlantılı olup engelli hakları alanında idarenin işlemlerinin ve mevcut uygulamalarının hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri doğrultusunda yasal düzenlemelerle uyumlu olması gerekmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin E.2017/24, K.2017/112 sayılı kararında hukuk devleti niteliğinin hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri ile ilişkisi hakkında *“1982 Anayasası'nın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti; insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletili bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlarından kaçman, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır.”* hususları kaydedilmiştir. Yine Anayasa Mahkemesi kararlarında *“kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesinin hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kıldığı (AYM, E.2013/39, K.2013/65, 22/5/2013; E.2014/183, K.2015/122, 30/12/2015, § 5)”* belirtilmektedir.

Belirlilik ilkesinin ise “yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını; ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini” ifade ettiği çeşitli kararlarda (AYM, E.2013/39, K.2013/65, 22/5/2013; E.2010/80, K.2011/178, 29/12/2011) kaydedilmektedir. (İskenderun Demir ve Çelik A.Ş. [GK], B. No: 2015/941, 25/10/2018, https://www.anayasa.gov.tr/media/5770/2018_cilt_02.pdf, E.T. 29/06/2020)

20) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; engelli hükümlü olan başvuranın adres bildirimini bulunduğu Karabük T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Müdürlüğü tarafından nüfus müdürlüğüne ivedilikle bildirilmesi ve diğer engelli hükümlülerin benzer sorunlarla karşılaşmaması için Adalet Bakanlığınca tüm ceza infaz kurumu müdürlüklerine hükümlülerin adres güncelleme taleplerinin yerine getirilmesi konusunda sorumluluklarının hatırlatılması amacıyla bilgilendirme yapılması; Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne engelli aylığı talebinin ikamet değişikliği nedeniyle yeniden reddedilerek başvuranın tekrar mağdur olmasını ve süreçte gecikme yaşanmasını önlemek için gerekli tedbirlerin alınması ve ilgili SYDV ile koordinasyon sağlanarak işlemlerin takip edilmesi, hükümlülerin gelir ve muhtaçlık sınırı hesaplamasına ilişkin tereddütlerin giderilmesi ve hatalı uygulamaların önlenmesi amacıyla uygulama usul ve esasları hakkında tüm Vakıf Başkanlıklarının yeniden bilgilendirilmesi, başvuranın güncellenecek ikamet kaydına göre yetkili SYDV Başkanlığınca engelli aylığı talebinin ilgili mevzuatın yanı sıra Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunca belirlenen usul ve esaslara uygun şekilde yeniden ivedilikle değerlendirilmesi, başvuranın gerekli şartları taşıdığına tespiti halinde başvurana engelli aylığı bağlanması gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

21) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; idarenin Kurumumuzun bilgi ve belgelere süresi içinde cevap vermediği, bu açıdan hem Kurumumuzla yapılan yazışmalarda hem de başvuranla ilgili işlemlerinde makul sürede karar verme, kararını geciktirilmeksizin bildirilmesi ve karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkelerine uymadığı anlaşılmış olup idarenin bundan sonra bahse konu ilkelere uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

22) 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, idare mahkemesinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle;

BAŞVURUNUN KABULÜNE,

Engelli hükümlü olan başvuranın adres bildirim işleminin ilgili ceza infaz kurumu müdürlüğüne ivedilikle yapılması, hükümlülerin adres güncelleme talepleri konusundaki sorumluluklarının tüm ceza infaz kurumu müdürlüklerine hatırlatılması amacıyla bilgilendirme yapılması için **ADALET BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Başvuranın engelli aylığı talebinin ikamet kaydına göre tespit edilecek yetkili SYDV Başkanlığınca yeniden ivedilikle değerlendirilmesi ve başvuranın gerekli şartları taşıdığıının tespiti halinde başvurana engelli aylığı bağlanması için Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünce gerekli koordinasyonun sağlanması; hükümlülerin muhtaçlık durumunun hesaplanması konusunda tereddütlerin giderilmesi ve hatalı uygulamaların önlenmesi amacıyla konuyla ilgili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararını dikkate alarak uygulama usul ve esasları hakkında tüm SYDV Başkanlıklarına güncel bilgilendirme yapılması için **AİLE, ÇALIŞMA ve SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Engelli hükümlülerin engelli aylığı başvurularının değerlendirilmesine yönelik hatalı uygulamanın düzeltilerek konuyla ilgili mevzuat ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararına uyumlu şekilde usul ve esasların uygulanması, varsa tereddüt hâsıl olan hususlarda Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünden konuyla ilgili görüş alınması için **BOLU VALİLİĞİNE (SOSYAL DAYANIŞMA ve YARDIMLAŞMA VAKFI) TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın Başvurana, Adalet Bakanlığına, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Bolu Valiliğine (Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı) tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğin; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun imzalandığına dair bilgiye makalede yer verilmesi gereklidir.
5. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelere dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve “insanı ya-şat ki devlet ya-şasın” ifadesi ile anlam kazanan “hak”, “hukuk”, “adalet” ve “vicdan” kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden “haklar kültürünün” gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimlerle ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yayın kabul edilmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanının da taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın ilkelere uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumunun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aranmaktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytinalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytinalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: dergi@ombudsman.gov.tr

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgöl ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(lar)ı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise sürekli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. **<http://dergipark.gov.tr/>** adresinden **"Ombudsman Akademik" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır.** Bundan sonraki süreçlerde **dergipark** üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış ka-pak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hake-me de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.