

TÜRKİYE'DE  
YAPISAL  
REFORMLAR



Doç. Dr.  
Dilşad Çiğdem Sever

KAMU DENETÇİLİĞİ  
KURUMU

## LIBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 36  
Eylül 2024





## LIBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 36 • Ağustos 2024

### YAPISAL REFORMLAR PROJESİ: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Doç. Dr. Dilşad Çiğdem Sever

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2024

*Bu çalışma National Endowment for Democracy tarafından desteklenen Türkiye’de Yapısal Reformlar Projesi’nin 27 Ocak 2024 tarihinde gerçekleşen “Yapısal Reformlar: Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yapısı ve İşleyişi” başlıklı çalıştay sonucunda elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment for Democracy ve Özgürlük Araştırmaları Derneği’nin görüşlerini yansıtmaz.*

### Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 [www.oad.org.tr](http://www.oad.org.tr) [info@oad.org.tr](mailto:info@oad.org.tr)

[X](#) [ozgurlukar](#) [f](#) / [@](#) [ozgurlukarastirmalari](#)



### **Doç. Dr. Dilşad Çiğdem Sever**

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 2002 yılında mezun oldu. Avukatlık yaparken 2004 yılında başladığı yüksek lisans eğitimi sırasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde araştırma görevlisi olarak görev yapmaya başladı. 2007 yılında Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim görevlisi olarak çalışmaya başladı, 2013 yılında doktora eğitimini tamamladı. 2014-2020 yılları arasında dekan yardımcılığı görevini yürüttü, 2018 yılından bu yana da Fakültede kurulan Hukuk Kliniklerinin koordinatörlüğünü yürütmektedir. 2021 yılında Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi başlıklı doçentlik tezini yazdıktan sonra doçent unvanı alan Sever'in, idarenin mali sorumluluğu, kolluk yetkileri, sağlık hukuku, kadın, çocuk ve engelli hakları, ayrımcılık, akademik özgürlük, avukat hakları, ulusal insan hakları kurumları, stratejik davalama gibi konularda makaleleri, kitap bölümü ve bildirileri bulunmaktadır. Aynı zamanda Martin Loughlin'in Kamu Hukukunun Temelleri başlıklı kitabının da iki çevirmeninden biridir.

# İÇİNDEKİLER

Giriş.....	7
1. Ombuds Kurumunun İşlevi ve Önemi.....	9
2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluş Süreci ve Yapısal Özellikleri.....	11
3. Kurumun Başvuruları İnceleme Kapsamı ve Yöntemi.....	15
4. Kurumun Denetimde Kullandığı Ölçü Normlar ve İyi İdare İlkeleri.....	22
5. Kuruma Yapılan Başvurular ve Nitelikleri.....	24
6. Kurumun Verdiği Karar Türleri ve İstatistikler.....	29
7. Kurum'un Hazırladığı Özel Raporlar.....	34
8. Çocuk Hakları Alanında Bir İmkân: KDK Çocuk.....	39
Sonuç ve Öneriler.....	42
Kaynakça.....	46
<b>Tablo 1:</b> 2023 Yılı Şikâyet Başvurularının Yaş Grubuna Göre Dağılımı.....	26
<b>Tablo 2:</b> Son Üç Yılda Başvuru Konuları.....	27
<b>Tablo 3:</b> Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranları.....	34
<b>Şekil 1:</b> Yıllara Göre KDK'ya Yapılan Başvuru Sayıları.....	25
<b>Şekil 2:</b> Son Üç Yılda Konularına Göre Başvurular.....	28
<b>Şekil 3:</b> 2023 Kararları.....	30

## KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
CISST	: Ceza İnfaz Sisteminde Sivil Toplum Derneği
ÇHS	: Çocuk Hakları Sözleşmesi
ENOC	: Avrupa Çocuk Ombudsmanları Ağı da ( <i>European Network of Ombudsmen for Children</i> )
GANHRI	: Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KVYO Kararı	: Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
SODEV	: Sosyal Demokrasi Vakfı
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEOG	: Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş
TTB	: Türk Tabipler Birliği
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations International Children's Emergency Fund)



## GİRİŞ

Kurumun kökenleri tarihsel olarak İsveç'te kurulan parlamenter ombudsmanlığa dayandırıldığından İsveççe kökenli *ombudsman* sözcüğü küresel ölçekte belirli türde bir kuruma atfen kullanılır.<sup>1</sup> İsveç'te ilk olarak 1713 yılında sürgünden dönen XII. Charles tarafından yokluğunda ortaya çıkan karmaşayı gidermek için yargıç ve kamu görevlilerinin denetlenmesi amacıyla kralın idaresinde olan ombudsmanlık (*His Majesty's Supreme Ombudsman*) kurulmuştur. Çeşitli kaynaklarda XII. Charles'ın bu modeli Osmanlı İmparatorluğu'nda bulunan "Kâdı-'l-Kudâtlık" makamından esinlenerek kurduğu belirtilmektedir.<sup>2</sup> "Kâdı-'l-Kudâtlık" makamının bu isimle kurulması Abbasilere kadar gitmekle birlikte,<sup>3</sup> bu makamın esas olarak Sasani devletinde yer alan "mobed-i mobedân"ın Arapçası olduğu veya önemli ölçüde bu makama benzediği ileri sürülmektedir. Her ne kadar mobed-i mobedân dini ve adli görevlerle donatılmışsa da model Abbasilere geldiğinde "Kâdı-'l-Kudâtlık" önceleri doğrudan dini yetkilere sahip olmaksızın başkadılık ve halifenin hukuk danışmanlığı işlevini yerine getiren ve adalet teşkilatının yönetiminden sorumlu olan bir makam olarak kurulmuştur.<sup>4</sup> Bununla birlikte, elbette İslam hukukunun uygulandığı devletler olmaları nedeniyle bu makamda da dini referansların baskın olduğunu da belirtmek gerekir.

Günümüz ombudsman modeline tarihsel olarak esas karşılık gelen yapı ise İsveç'te 1809 yılında yapılan reformla gündeme gelmiştir. Ülkenin 1719'da parlamenter sisteme geçmesi, 1772 ve 1789 yıllarında iki farklı yapıda anayasal monarşiyi takiben 1809 tarihli İsveç Anayasası'nın kabulüyle

- <sup>1</sup> Sözcük, Eski Norveç dilinde umboð + maðr kelimelerinden türetilmiştir ve İzlanda, Danimarka, Norveç dillerinde de benzer bir kelimeye karşılık gelir ve temsilci olarak çevrilebilir.
- <sup>2</sup> Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, SPEECH/08/520, Turkey and the EU: a win-win game, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_08\\_520/SPEECH\\_08\\_520\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_08_520/SPEECH_08_520_EN.pdf) (Erişim tarihi: 6.7.2024)
- <sup>3</sup> Abbasiler sonrasında bu kurum pek çok İslam devletinde; Fatıniler, Zengîler, Eyyûbîler, Anadolu Selçukluları, Memlûkler gibi birçok devlette kendisine yer bulmuştur. Endülüs'te ise Bağdat'ta ortaya çıkan kâdıl kudâtlıktan farklı olarak kâdıl cemâa ismi benzer görevi yürüten kadı için kullanılmıştır. Bunlardan sadece Memlûkler dört amelî mezhep (Hanefîlik, Şâfiîlik, Mâlikîlik ve Hanbelîlik) mensuplarına hizmet vermek üzere her birinden birer kâdilkudât atamış; diğerleri baskın mezhepten olmuştur. <https://islamdusunceatlası.org/kadilkudatlık/4583> (Erişim tarihi: 6.7.2024)
- <sup>4</sup> <https://islamansiklopedisi.org.tr/kadilkudat> (Erişim tarihi: 6.7.2024)

**Günümüzdeki anlamıyla ombudsmanlık; temel hak ve özgürlüklerin korunması ve gerçekleşmesine odaklanan, idarenin denetlenmesi işlevine ve halk adına denetim yapmasıyla demokratik temellere sahip olan bir kurum modeli olarak kabul edilmektedir.**

krallığın sembolik hale gelmesi ve temel hak ve özgürlükler konusundaki ilerleme gibi gelişmelerin ardından Kralın temsilcisi vasfına sahip bu makam dönüşerek *Riksgadens Ombudsmän* (Parlamentar ombudsman) haline gelmiştir. Bu yeni makam, bugünkü anlamına karşılık olacak şekilde halk adına bir denetim yapma işleviyle tanımlanan ve krala değil, halkın haklarına odaklanan ve halkı temsil eden bir yapı olarak kurulmuş; eski yapı ise *Justitiekanslern* olarak varlığını sürdürmüştür. İngilizeye “Chancellor of Justice” olarak çevrilen bu makam günümüzdeki ombudsmanlığa değil, Adalet Bakanı’na yakın bir statüdür.

Bu açıdan, yürütme ile yurttaşlar arasında köprü olma ve tavsiye verme gibi işlevlerle farklı dönemlerde farklı coğrafyalarda çeşitli yapılara rastlamak mümkünse de günümüzdeki anlamıyla ombudsmanlık; temel hak ve özgürlüklerin korunması ve gerçekleşmesine odaklanan, idarenin denetlenmesi işlevine ve halk adına denetim yapmasıyla demokratik temellere sahip olan bir kurum modeli olarak kabul edilmektedir. Elbette ombudsmanlığın da genel ya da özel amaçlı, dar ya da geniş yetki alanı olanlar, ulusal veya ulusalüstü düzeyde olanları bulunabilmektedir.<sup>5</sup> Zaman içerisinde ombudsman sözcüğünün cinsiyetçi olması ve bir makam olmaktan öte, kurum haline gelmeleri nedeniyle günümüzde ombudsman yerine ombuds kurumları veya *ombudsperson* ifadeleri tercih edilmektedir. Çalışmada da bu nedenlerle *ombuds kurumu ifadesi tercih edilmiştir*.

Günümüzde belli türde bir yapıya işaret etse de sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel etkenler ile idari yapı ve ihtiyaçlara göre ombuds kurumlarının da farklı şekilde yapılandırılması ve yetkilendirilmesi mümkündür. Tüm bu olası farklılıklara karşın bu kurumlar ayırt edici belli özellikler ve ortak paydalarla tanımlanır. Bunlardan biri, kendilerine yapılan başvurular hakkında alternatif bir uyuşmazlık çözme yöntemi olarak karar verirken *extra-legem* bir aktör olarak hareket etmeleri, yani sadece hukukilik denetimiyle sınırlı kalmayıp yerindelik/hakkaniyete uygunluk açısından da inceleme yapmalarıdır. Bu, aynı zamanda bu kurumların demokrasi ve insan hakları uygulamaları açısından da öğretici ve sosyalleştirici bir kaynak olmalarından kaynaklanır.<sup>6</sup> Bunun dışında, bu kurumlar bağımsız ve

<sup>5</sup> Bu örnekler için bkz. Seriy Sezen, “Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, 2001, s. 74 vd.

<sup>6</sup> A Comparative Review On Ombuds: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities Report, 2021, s. 8.



tarafsız olmaları ve genellikle tavsiye kararı vermeleri gibi belli özellikleri de içerirler.

Bu çalışmada, Türkiye'deki ombuds kurumu olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) yapısına ve bu yapının başta Paris ve Venedik İlkeleri olmak üzere uluslararası standartlara uygunluğuna odaklanılacaksa da bu koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin analizini yapabilmek için Kurumun bugüne kadarki performansına da gerektiği ölçüde yer verilmiştir. Bu kapsamda, Kurumun yapısı ve inceleme yöntemi dışında Kuruma yapılan başvurular ve alınan kararlar ile istatistiklere yer verilmiştir. Elbette Kurum'un tüm kararlarının analizini yapmak mümkün değilse de daha yapısal gösterge olabilecek nitelikteki özel raporlar ele alınmış, bir de çocuk hakları alanındaki gündem açısından KDK Çocuk uygulaması da ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

**Hukuk devleti ilkesinin farklı coğrafya ve zaman dilimlerindeki anlamında farklılıklar olabilecekse de en temel gereklerinden biri idarenin hukuk sınırları içerisine çekilmesi ve bunun etkili denetimidir.**

## 1. OMBUDS KURUMUNUN İŞLEVİ VE ÖNEMİ

Hukuk devleti ilkesinin farklı coğrafya ve zaman dilimlerindeki anlamında farklılıklar olabilecekse de en temel gereklerinden biri idarenin hukuk sınırları içerisine çekilmesi ve bunun etkili denetimidir. En etkili denetim yolu yargı olmakla birlikte, yargısal denetimin de belli güçlükleri ve dezavantajları da bulunmaktadır. Katı usul ve ispat kurallarına bağlı olması, dava türleri ve hukukilik kalıpları içerisinde olması, uzun bir süreci içermesi, özellikle dezavantajlı gruplar açısından masraflı ve bilgi gerektiren bir yol olması ilk bakışta sayılabilecek olumsuzluklar olarak karşımıza çıkar. Özellikle çabuk müdahale edilmesi gereken veya adalete erişimde eşitsizlik olan durumlarda yargı yoluna gidilemeyebileceği de bir gerçektir. Diğer yandan, idarenin denetiminin sadece hukukilik denetimi ile sınırlı kalması, özellikle insan haklarının geliştirilmesi bakımından yetersiz olabilmektedir. Bu açıdan, ombuds kurumları, hem temel hak ve özgürlüklerin iyileştirilmesi, hem de dezavantajlı gruplar başta olmak üzere adalete erişimin güçlendirilmesi ve idarede iyi yönetim kültürünün geliştirilmesi bakımından önemli bir işleve sahiptir.

Ombuds kurumları ilk kuruldukları tarihlerden sonraki uluslararası insan hakları hukukunda yaşanan gelişmelerden de etkilenmiştir. Bu kurumlar tanımı itibarıyla idareyle muhatap olan kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına odaklansa da özellikle 1990'lardan itibaren ulusal insan hakları kurumları uluslararası arenada önemli bir gündem maddesi haline

gelmiş ve ombuds kurumlarının da bu işleve sahip olabilmesi için belli uluslararası standartlar geliştirilmiştir.

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi erken sayılabilecek bir tarih olan 1975'te bazı ombuds kurumlarıyla bir araya gelerek 757 sayılı Tavsiye Kararı'nı yayınlamış, 1985 yılında bu defa Bakanlar Komitesi tarafından R(85)13 sayılı Tavsiye Kararı kabul edilmiş,<sup>7</sup> bunu bu kurumların daha yaygınlaşmasını takiben 2003 yılında 1615 sayılı, 2013 yılında 1959 sayılı Parlamenter Meclis Tavsiye Kararları izlemiştir. On kısa maddeden oluşan 1975 tarihli metin meclisin yürütme üzerindeki denetim aracı olan ombuds veya parlamenter komisyon üyesi uygulamalarının faydalarına vurgu yapan, geleneksel yargısal denetim biçiminin yeterli olmayabileceği ve daha basit, çabuk, esnek ve az maliyetli bu yöntemlerin teşvik edilmesini içermektedir.<sup>8</sup> 1985 tarihli Karar da benzer bir yapıya sahipken, 2003 yılına gelindiğinde Paris İlkeleri'ne de atıf yapılarak bu kurumların insan hakları alanında etkin kurumlar olması gerektiği vurgusu güçlendirilmiş ve iyi idare hakkına odaklanılmıştır.<sup>9</sup>

Bu açıdan, insan hakları ihlallerinde yargı öncesi etkili bir başvuru yolu olması bakımından ulusal insan hakları kurumlarının temel ilkeleri olan ve BM tarafından kısaca Paris İlkeleri olarak anılan 1993 tarihli Ulusal Kurumların Statüsüne ilişkin İlkeler ombuds kurumların bakımından da önem taşır. Paris İlkeleri; a. Yetki ve Sorumluluklar, b. Oluşum, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, c. Çalışma Yöntemleri, d. Yargısal-Benzeri Yetkilerle Donatılmış Komisyonların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler başlıklı bölümlerden oluşmaktadır ve her başlık altında ombuds kurumları bakımından da uygulanabilecek ilkeler bulunmaktadır.

2019 yılına gelindiğinde, önce Avrupa Komisyonunda Ombudsmanlık Kurumunun Korunması ve Güçlendirilmesi Üzerine İlkeler (Venedik İlkeleri) kabul edilmiş; Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Avrupa'daki ombuds kurumları için ortak standartlar arayışı ile Venedik İlkelerine de atıf yapan bir de karar hazırlamıştır.<sup>10</sup> 2022 yılında Uluslararası Ombuds Örgütü'nün bu kurumlar için kabul ettiği standartlar da beş ana başlık altında toplanmıştır:

<sup>7</sup> <https://rm.coe.int/0900001680506bee> (Erişim Tarihi: 1.8.2024)

<sup>8</sup> <https://pace.coe.int/en/files/14791/html> (Erişim Tarihi: 15.7.2024)

<sup>9</sup> <https://rm.coe.int/16805dcab8> (Erişim Tarihi: 28.7.2024)

<sup>10</sup> Resolution 2301 (2019) Ombudsman institutions in Europe – The need for a set of common standards, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28161&lang=en> (Erişim Tarihi: 2.8.2024)

a. Genel Uygulama Standartları, b. Bağımsızlık, c. Tarafsızlık, d. Enformallik, e. Güvenilirlik.<sup>11</sup>

Tüm bu uluslararası standartlar incelendiğinde belli ortak paydaların bu kurumlar açısından olmazsa olmaz nitelikte olduğu görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Venedik İlkelerine genel anlamda uyumlu olduğu söylenebilecekse de belli açılardan gelişme sağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır.<sup>12</sup> Türkiye'de genel anlamda kurumların özerklik düzeyinin düşük olduğu ve özellikle 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra partili ve geniş yetkili cumhurbaşkanının sistemin karakteristik özelliği olduğu dikkate alındığında, Kurumun işlevsel olabilmesi için hayati öneme sahip olan bağımsızlık ve tarafsızlık ile güvenilirlik özellikle değerlendirilmesi gereken unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Kurumun temel bir işlev olarak sadece farklı yöntemleri de var olan bir denetim mekanizması olmaktan çok bir katılım aracı da olduğu değerlendirildiğinde, bu unsurlar bürokratik nitelikleri olan idarenin idare edilenlerle ilişki kurması anlamında demokrasi ile de ilişkilidir ve bu ilişkide demokratik değerlerin (eşitlik, çoğulculuk, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik vb) esas alınması sağlanmalıdır.

## 2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULUŞ SÜRECİ VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Ombuds kurumu 1982 Anayasası'nın kabul edilmesinden önce Türkiye'de zaman zaman kurulması gündeme gelmiş bir konudur. İlk olarak Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan Anayasa önerisinde mevzuat önerisi olarak dile getirilmiş; 1979 Kalkınma Planı'nda devlet avukatlığı kurumu olarak öngörülmüş, 1991 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu'nda ise Devlet Denetleme Kurumu'nun dönüştürülmesi önerilmiştir. Kanun tasarısı olarak ise 1998 yılından itibaren çalışmalar yapılmış, 2000 yılında önce Yurttaş Sözcülüğü Kanun tasarısı adı altında, daha sonra Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı olarak gündeme gelmişse de<sup>13</sup> yasalaşabilmesi 2006 yılında 5548 sayılı Kanun'la olmuştur. Kanununun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine<sup>14</sup> önce 2010 Anayasa

**Türkiye'de genel anlamda kurumların özerklik düzeyinin düşük olduğu ve özellikle 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra partili ve geniş yetkili cumhurbaşkanının sistemin karakteristik özelliği olduğu dikkate alındığında, Kurumun işlevsel olabilmesi için hayati öneme sahip olan bağımsızlık ve tarafsızlık ile güvenilirlik özellikle değerlendirilmesi gereken unsurlar olarak dikkat çekmektedir.**

<sup>11</sup> [https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/SOP-COE/IOA\\_Standards\\_of\\_Practice\\_English.pdf](https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/SOP-COE/IOA_Standards_of_Practice_English.pdf) (Erişim Tarihi: 1.7.2024)

<sup>12</sup> Benzer yönde A Comparative Review On Ombuds, s. 11.

<sup>13</sup> Ayrıntılar için bkz. Sezen, s. 85 vd.

<sup>14</sup> 5548 sayılı ve 13.10.2006 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nde Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. (E. 2006/140, K. 2008/185,

**KDK, TBMM'ye bağlı ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur. Bu açıdan, kamu hizmeti sunmak veya kolluk faaliyeti yürütmek gibi tipik idari faaliyetlerden farklı bir işlevi yerine getiren, meclise bağlı ve meclis adına denetim yapan bir organ olması nedeniyle kendine özgü bir kurum olarak nitelendirilmesi mümkündür.**

değişikliklerine dahil edilmiş ve Anayasa'nın 74. maddesine dördüncü eklenen "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler" hükmüne yer verilmiştir. Bunu takiben 2012 yılında aynı isimli 6328 sayılı Kanun<sup>15</sup> kabul edilmiş ve Kurum, 2013 yılının Mart ayında başvuru almaya başlamıştır.

KDK, TBMM'ye bağlı ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur. Bu açıdan, kamu hizmeti sunmak veya kolluk faaliyeti yürütmek gibi tipik idari faaliyetlerden farklı bir işlevi yerine getiren, meclise bağlı ve meclis adına denetim yapan bir organ olması nedeniyle kendine özgü bir kurum olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Kurum, bir başdenetçi ve beş denetçiden oluşmaktadır. Kanun'da belirtilen nitelikleri taşıyan denetçiler ve başdenetçi aday adayları Meclis Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, başvuruda bulunurlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon Başdenetçi aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurulda yapılan seçimde Başdenetçi, ilk oylamada ve çoğunluk sağlanamadığı takdirde yapılacak ikinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Bu oylamada da çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar.

Denetçilerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayabilmek üzere KDK Kanunu'nun 12. maddesinde hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Bunun dışında Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda olduğu belirtilmiş ve 13. maddede görevlerine başlarken bu doğrultuda yemin edecekleri öngörülmüştür.

25.12.2008, R.G.:04.04.2009-27190) Kararın temel gerekçesi meclisin böyle bir yetkisinin Anayasa'da öngörülmemiş olmadığından 2010 değişiklikleri sırasında meclisin başdenetçi seçme yetkisi Anayasa'ya eklenmiştir.

<sup>15</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kabul Tarihi: 14.6.2012, R.G: 29.6.2012.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi dört yıldır ve en fazla iki dönem görev yapabilirler. Bu dört yıl içerisinde başdenetçi ve denetçiler görevden alınma konusunda belli güvencelere sahiptir. İstifa, ölüm gibi durumlar dışında görevlerinin sona ermesi ancak Kanun'da belirtilen nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması, bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde veya seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme veya kısıtlanma hallerinde mümkündür.

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere hazırladığı raporu Meclis Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da ivedilikle görüşülür.

Gerek Paris İlkeleri'nde gerek Venedik İlkeleri'nde vurgulanan ilk ve en önemli konu -farklı şekillerde örgütlenebilecekse de- bu tür kurumların bağımsızlığının sağlanmasıdır. Her iki ilkede de ombudsmanlığın tercihen anayasal, ama en azından yasal dayanağa sahip olmasının önemi vurgulanmıştır. Venedik İlkelerinde ombudsmanın nitelikli çoğunlukla meclisten seçilmesinin daha iyi bir yöntem olduğu belirtilmiştir. Bu özellikler bakımından KDK anayasal dayanağa sahip olup meclis tarafından seçim ile bu kriterleri karşılamaktadır. Denetçi seçiminde aday adayları meclise başvuru yapmakta, Karma Komisyon üç aday belirleyerek bu adayları meclise sunmaktadır. Meclis seçimlerinde ilk iki turda nitelikli çoğunluk (üye tamsayısının üçte iki) aransa da iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda salt çoğunluk aranmaktadır. Üçüncü turda da çoğunluk sağlanamazsa dördüncü turda sadece en çok oyu alan iki aday arasından daha fazla oy alanın seçilmesi ihtimali nedeniyle düşük bir sayıyla dahi başdenetçi seçilmesi mümkündür.<sup>16</sup>

Paris İlkeleri'nde de Venedik İlkeleri'nde de bu kurumlarda çalışacak kişilerin seçiminde objektif kriterler geliştirilmesi ve seçim/atama sürecinin olabildiğince şeffaf olmasının yanı sıra mesleki deneyim, hatta mümkünse insan hakları alanında deneyim sahibi olmasının önemi vurgulanmıştır.

**Paris İlkeleri'nde de Venedik İlkeleri'nde de bu kurumlarda çalışacak kişilerin seçiminde objektif kriterler geliştirilmesi ve seçim/atama sürecinin olabildiğince şeffaf olmasının yanı sıra mesleki deneyim, hatta mümkünse insan hakları alanında deneyim sahibi olmasının önemi vurgulanmıştır.**

<sup>16</sup> Henüz daha kurulmadan bu konudaki bir çalışmada ombudsmanın parlamento tarafından seçiminde salt iktidar partisi oyuyla seçilemeyeceği bir model getirilmesi bağımsızlık açısından bir gereklilik olarak öne sürülmüştür. Tufan Erhürman, "Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 49, S. 1, s. 166.

Oysa KDK Kanunu'nun 10. maddesine göre, "Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden" mezun olmak ve toplam on yıllık herhangi bir iş deneyimi dışında bir koşul aranmamaktadır. Bugüne kadarki denetçilerin profiline bakıldığında siyasi deneyim ya da bürokrasi deneyimi olan denetçilerin ağırlık kazandığı görülmektedir.<sup>17</sup> Bu açıdan, belirlenen koşulların yanı sıra insan hakları alanında deneyim başta olmak üzere belli koşullar getirilmesi ve hatta farklı kaynaklardan üyelerin seçilmesine olanak sağlayan bir yapı geliştirilmesi yetkinlik ve çoğulculuk açısından daha olumlu uygulamalar olacaktır. Bu açıdan, Kurumun oluşum biçimine ilişkin en önemli sorunlardan biri çoğulculuğa ilişkindir. Paris İlkeleri'nde vurgulandığı üzere, üyelerin belirlenmesi "insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin var olduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır. Bu da özellikle, (a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların, (b) Din ve felsefi düşünce akımlarının, (c) Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların, (d) Parlamentonun, (e) (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcileriyle etkin bir işbirliğine imkan veren yetkilerle veya bu temsilcilerin bu kuruluşlara katılımıyla gerçekleştirilebilir".

Çoğulculuğun sağlanmasında bir başka unsur da denetçilerin uzmanlık ve deneyiminin yanı sıra cinsiyet başta olmak üzere denetçilerin seçilmesinde belli önlemler alınması olabilecektir. Belli sayıda denetçinin kadın olması gibi koşullar bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Her ne kadar parlamenter ombuds kurumu sisteminde demokratik meşruiyetin kaynağı meclis olsa da çoğulculuk açısından bir başka alternatif de adaylık için bireysel olarak başvurmak dışında Türkiye Barolar Birliği (TBB) gibi meslek kuruluşları, yargı veya sivil toplum örgütlerinin de aday adaylığı süreçlerine dahil olmalarıdır. Türkiye'de giderek vazgeçilen bir yöntem olan karma işlemler yani birden çok makamın belli bir sırayla izlediği işlem kurma yöntemlerinin de çoğulculuk ve liyakat açısından yararlı uygulamalar

<sup>17</sup> Şu anki denetçilerin ve başdenetçinin özgeçmişleri incelendiğinde üç denetçinin kamu kökenli olduğu, birinin siyasi geçmişe sahip eski milletvekili olduğu, bir denetçinin ise avukat olduğu ve insan hakları alanında deneyimi olduğu; başdenetçi Şeref Malkoç'un ise avukat olduğu, sivil toplum deneyimi ve sonrasında 1995'den bu yana aktif siyasetin içinde olduğu anlaşılmaktadır.

olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle, belirli sayıda denetçinin Anayasa Mahkemesi'nin ve TBB'nin belirleyeceği ve birbirine yakın niteliklere sahip adaylar arasından meclisçe seçilmesi gibi yöntemler hem farklı kaynaklardan yararlanılması hem de meclis çoğunluğundan ibaret olmayan bir irade yansımaları sağlayabilecek ve nihayetinde meclis tarafından seçim yapılıyor olması demokratik meşruiyeti de devam ettirecektir. Elbette Kanun'a tüm adaylık ve seçim süreçlerinin şeffaf olacağına ilişkin -örneğin tüm adayların isim ve özgeçmişlerinin meclis web sitesinde yayınlanması gibi- hükümler eklenmesi gerekir.

Venedik İlkeleri'nin 23. maddesinde de denetçilerin veya karar verici konumundaki personelinin kurum adına yapacağı açıklamalardan ötürü –görev süresi sona erdikten sonra da devam edecek şekilde- işlevsel bağımsızlığının/dokunulmazlığının olması gerektiği belirtilmiştir. Kanunda bu tür bir dokunulmazlık öngörülmemiş, 31. maddede görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlı kılınmış, genel kanun olan Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine atıf yapılmıştır. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda sorunlar yaşanan ve yargının siyasallaştığı bir ortamda bu tür bir dokunulmazlığın olmaması denetçilerin pasif tutum içine girmelerine yol açabilecektir.

Çeşitli ülkelerde uzmanlık ombudsmanları bulunmaktadır. Belli bir kurum içerisinde veya belli konulara özgü ombuds kurumları veya makamları uzmanlaşma açısından olduğu kadar daha yakın görülme potansiyeli ile ilgili kişilerin başvuru yolundan haberdar olması ve başvurması bakımından da olumlu bir uygulama olma potansiyeline sahiptir. Türkiye'de var olan yapıda bu tür bir uzmanlaşmanın güç olduğunu ve bu kadar farklı alanda karar vermenin belli dezavantajları getirebileceği değerlendirilmelidir. Pek çok ülkede bulunan çocuk ombudsları, engelli haklarına özgülenen ombudslar veya Britanya'daki üniversite ombudsmanı gibi örnekler bu kapsamda sayılabilir. Bu tür uygulamalarla ombuds kurumlarının çeşitlenmesinin Türkiye gibi kalabalık ve dava sayıları çok fazla olan bir ülkede de gündeme getirilmesi faydalı olacaktır.



**Pek çok ülkede yaygın uygulama haline gelen ombuds kurumlarının bir özelliği de bu makam/kurumların kararlarının tavsıye niteliğinde olmasıdır.**

### **3. KURUMUN BAŞVURULARI İNCELEME KAPSAMI VE YÖNTEMİ**

Kurumun çalışma alanı bakımından idare; “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini” ifade etmektedir. Bu kapsamda, Kurum kamu bankalarına ilişkin uyuşmazlıkları dahi inceleyebilmektedir ve idare tanımı açısından yetki alanı geniştir. Kurum; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) sırf askerî nitelikteki faaliyetleri dışında her tür idari işlem eylem, tutum ve davranışa ilişkin inceleme yapabilmektedir. Bu inceleme kapsamı mahkemelerden farklı olarak tutum ve davranışları da içerdiği gibi, inceleme yönteminin farklı olması nedeniyle mahkemelerde idari eylemlerden dolayı sadece tazminat alma imkânı varken KDK’ya eylemin durdurulması veya uygulamanın değiştirilmesi gibi taleplerle de başvuru yapılabilmektedir.

Kurum’un görev kapsamına ilişkin tartışılabilir bir istisna “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” ile Kanun’un 17/3-b hükmünde yer alan ve incelenemezlik verilecek durumlarda sayılan “Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar”ın kapsamının ne olduğudur. Öncelikle bu hükümlerin istisna hükmü olduğunu ve Kurumun görev alanını daraltacak biçimde dar yorumlanmaması gerektiğini belirtmek gerekir. Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin karar, bir mahkeme kararı veya savcılığın verdiği adli nitelikte kararları içermektedir ve zaten idare kapsamına girmediğinden Kurum’un görev alanına girmemektedir. Kapsam konusunda belirleme yapılması gereken esas konu, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıkların ne anlama geldiğidir ve bunu yargı kollarındaki farklı davalar açısından ayrı ayrı değerlendirmek gerekir. İdari yargıya konu olacak bir uyuşmazlıkla aynı nitelikte bir başvuru yapılıyorsa ve dava açılmışsa bu durumda Kurum’un hukuka uygunluk incelemesi açısından başvuruya bakmaması gerekir. Bununla birlikte, uyuşmazlıkların niteliği farklı kapsamlara sahipse, örneğin mobbing yapıldığı iddiasıyla yapılan bir



başvurunun içeriğinde aynı zamanda bir disiplin cezası varsa ve bu işleme karşı dava açılmışsa başvurunun tamamıyla ilgili incelenemezlik kararı verilmemesi, disiplin cezasının hukuka uygunluğu dışında kalan kısımlar bakımından inceleme yapması gerekir. Benzer şekilde, idari yargının incelemesi ile Kurumun incelemesinin kapsamı farklı olduğundan başvuru ile davanın konusu ve talepleri aynı değilse inceleme yapılması gerekir. Kamu görevlileri hakkında suç duyurusunda bulunulması ve aynı zamanda KDK'ya başvuru yapılması durumunda ise suç tanımı ile başvuru konusu birebir örtüşmüyor ise başvurunun görülmekte olan dava kapsamında görülmemesi gerekir. Bu açıdan, bu istisnanın kapsamının daha net biçimde belirlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Pek çok ülkede yaygın uygulama haline gelen ombuds kurumlarının bir özelliği de bu makam/kurumların kararlarının tavsiye niteliğinde olmasıdır. Bir denetim mekanizması olması bakımından bu yönden çeşitli eleştiriler yöneltilmekle birlikte, bu kurumların kamu adına bir denetim mekanizması olması, özünde idare ile toplum arasında bir bağlantı niteliğinde olması anlamına gelir. Ulusal ve uluslararası mahkeme kararlarının uygulanmasında bile sorun yaşanan Türkiye'de bağlayıcı olmayan kararların etkililiği konusundaki şüpheler elbette anlaşılır olmakla birlikte, tavsiye niteliğinde olması kararlarının daha kapsamlı ve esnek olmasını sağlamaktadır. Örneğin insan hakları kurumu niteliğinde olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun (TİHEK) idari yaptırım kararı verebilmesinin getirdiği bir sonuç da masumiyet karinesi nedeniyle yaptırımlar bakımından ispat standardının yüksek olmasıdır.<sup>18</sup> Buna karşılık hem başvuru kapsamının hem kararlarının daha esnek nitelikte olması nedeniyle KDK'nın ispat konusunda da farklı yaklaşımlar geliştirmesi mümkündür. Örneğin üniversite hastanesinde doktorların özel hastası olmama nedeniyle ayrımcılık yapıldığı iddiasında başvuran bu iddiasını tam anlamıyla ispatlayamamasına ve idare o yatağın verilmemesine ilişkin başka gerekçeler sunmasına karşılık, KDK hastanedeki görevlilerin "ayrımcılık algısı" yaratmayacak şekilde davranması ve bu yönde eğitimler verilmesi yönünde bir tavsiye kararı verebilmiştir.<sup>19</sup> Yine ispatı zor başvurular olan mobbing iddialarında da "mobbing veya mobbing olarak algılanabilecek idari uygulamaların" sona

**Ulusal ve uluslararası mahkeme kararlarının uygulanmasında bile sorun yaşanan Türkiye'de bağlayıcı olmayan kararların etkililiği konusundaki şüpheler elbette anlaşılır olmakla birlikte, tavsiye niteliğinde olması kararlarının daha kapsamlı ve esnek olmasını sağlamaktadır.**

<sup>18</sup> TİHEK Kanunu'nda ayrımcılığın ispatlanması konusunda ispat yükünün dengelemesi konusunda özel hüküm bulunmakla birlikte, KDK'nın denetimindeki ispat standardı yine de farklılaşmaktadır.

<sup>19</sup> 2021/6614, 22.9.2021.

erendirilmesi yönünde kararlar verebilmektedir.<sup>20</sup> Mobbing iddiası içeren bazı başvurularda tam olarak mobbing nitelmesi yapmamakla birlikte “Başvurana yöneltile ve iyi yönetim ilkeleriyle bağdaşmayan olumsuz tutum ve davranışların sonlandırılması” yönünde<sup>21</sup> veya “şikâyetçi hakkında yapılan işlemlerin hakkaniyete uygun olmadığına tespitiyle bu işlemleri yapanların hatalı davrandıklarını hiyerarşik ve sıralı amirlerince kabul etmeleri” ve Kuruma bildirmeleri yönünde tavsiyede bulunulmasına<sup>22</sup> karar verebilmektedir. Mobbing olmadığı durumlarda da mobbing şikâyetine yol açan haksız bulunduğu uygulamanın sona erdirilmesine de karar verebilmektedir. Mesela kişinin sağlık raporu nedeniyle “kargo takip” işinin kendisinden alınması<sup>23</sup> veya “idarenin hukuka ve hizmet gereklerine aykırı olan şikâyete konu görevlendirmelere son vererek başvuranın asli kadrosunun bulunduğu ... görevini icra etmesini sağlamak üzere gerekli işlemleri tesis etmesi” yönündeki<sup>24</sup> veya “uyarı cezasının iptali”ne yönelik<sup>25</sup> kısmen tavsiye kararları bunlara örnek verilebilir. Talebe bağlılık ilkesinin mahkemeler gibi uygulanmaması sorunlara daha farklı çözümler bulunmasına imkân vermektedir.

Mevzuatta değişiklik yapılması talebiyle dava açma imkânı olmamasına karşılık Kurum’a başvuru yapılabilmesi de insan haklarının geliştirilmesi anlamında bir fırsat olabilecektir. Örneğin ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların açık görüş yapabilmesi için “Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret

<sup>20</sup> 2022/2601, 17/08/2022.

<sup>21</sup> 2019/12780, 28/10/2019.

<sup>22</sup> 2016/4180, 2/5/2017.

<sup>23</sup> 2021/15350 T. 24.2.2022.

<sup>24</sup> 2020/5539 T. 24.9.2020.

<sup>25</sup> 2023/6011, 24/10/2023. Benzer yönde başka iki karar: İdarenin engelli personeline yönelik politikalarını gözden geçirerek engelli bireyler için yapılan düzenlemelerin getiriliş amacına, sistematiğine ve hakkaniyete uygun şekilde başvuranın görevini yerine getirirken engel durumundan dolayı karşılaşılabileceği güçlükleri ortadan kaldırmaya yönelik istihdam süreçlerine dair önlemlerin alınarak başvuranın engeline uygun bir birimde çalışma talebini yeniden değerlendirmesi gerektiği yönünde .. TAVSİYEDE BULUNULMASINA, 2023/17507, 04/04/2024; Başvuranın, hastane müdürü tarafından uygulanan mobbinge son verilmesi talebinin REDDİNE, - Başvuranın teknik servis şefi olarak görevlendirilme talebinin, yukarıda mevzuat hükümleri kapsamında yapılan açıklamalar doğrultusunda yeniden değerlendirilmesi, - Başvuranın görev tanım formunun, eğitimini aldığı uzmanlık alanına ilişkin iş ve işlemleri de içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi, - 4207 sayılı Kanunun emredici hükmü uyarınca, uygun çalışma ortamının sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınması, hususlarında .. TAVSİYEDE BULUNULMASINA, 2023/20077, 14/02/2024.

Edilmeleri Hakkındaki Yönetmelik”te değişiklik yapılması talebini içeren başvuru bu açıdan önemli bir örnek olarak sayılabilir.<sup>26</sup> Bu tavsiye kararı sonrasında yönetmelikte değişiklik yapılması da olumlu bir gelişmedir. Benzer şekilde, 15 yaşın altındaki çocuğun muayene talebinin reddine ilişkin başvuruda mevzuata uygun olmasına karşılık yasal düzenleme yapılması gerektiğine ilişkin tavsiye kararı<sup>27</sup>, suça sürüklenen çocuğun ve davanın tüm ayrıntılarını ifşa eden ilan tebligat uygulamasının kaldırılması yönündeki tavsiye kararı,<sup>28</sup> cezaevi idaresinin kurumda çocukları ile birlikte kalan kadın mahpuslara, çocuklarını dışarıdaki yakınlarına vermeleri halinde en az bir ay boyunca çocukların yeniden hapis haneye annelerinin yanına alınmayacağına ilişkin kararlar ilgili tavsiye kararı<sup>29</sup> hukuk sisteminde değişiklik yapma yönünde etki bırakabilecek kararlardır. Yine ceza infaz kurumunun kalabalık olması nedeniyle yapılan başvuruda uluslararası standartlar değerlendirilerek yapılan inceleme sonucunda verilen tavsiye kararı da dava yoluyla elde edilemeyecek bir kazanım örneğidir.<sup>30</sup>

Tavsiye kararı verme ve hakkaniyet incelemesi, Kurum’un ispat standartlarının daha esnek olması dışında aynı zamanda daha farklı ispat araçlarına yer verebilmesini de sağlamaktadır. Örneğin okuyucu ve yazıcı kullanan engelli bireyin girdiği merkezi sınavdaki süre ile ilgili bir başvuruda örnek sorular üzerinden simülasyon yapılarak ek süre ihtiyacı nitelemesi yapılması<sup>31</sup>; Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş (TEOG) sınavının din kültürü ve ahlak bilgisi dersinden muaf olan gayrimüslimler aleyhine ayrımcılık olduğu iddiasında puanlamalarda simülasyona başvurulması buna örnek olarak verilebilir.<sup>32</sup> Kurum, bu tür durumlarda bilirkişiye de başvurabilmekte ve hukuka uygunluğu aşan bir kapsamda idarenin iyi uygulamasının ne olması gerektiğini araştırırken bu tür ispat araçlarından da yararlanabilmektedir.

KDK’nın yaptığı incelemenin mahkemelerde olduğu gibi sadece hukukilik denetimiyle sınırlı olmayıp yerindelik ya da Kanun’daki ifade ile “hakkaniyet” denetimini de kapsamı nedeniyle “ya hep ya hiç” şekilde uygulanacak

**KDK’nın yaptığı incelemenin mahkemelerde olduğu gibi sadece hukukilik denetimiyle sınırlı olmayıp yerindelik ya da Kanun’daki ifade ile “hakkaniyet” denetimini de kapsamı nedeniyle “ya hep ya hiç” şekilde uygulanacak bağlayıcı karar alma vasfına sahip olması güçtür. Bağlayıcı karar veren bir organın uygulamada bu kadar aktif davranmayabileceği gözetilmelidir.**

<sup>26</sup> 2019/5013, 23.8.2019.

<sup>27</sup> 2015/2521, 31.12.2015.

<sup>28</sup> 2021/6111, 6.8.2021.

<sup>29</sup> 2023/15514, 12.3.2024.

<sup>30</sup> 2023/14687, 11.3.2024.

<sup>31</sup> 2016/1863, 28/10/2016.

<sup>32</sup> 2014/3164, 02/10/2014.

**Resen inceleme yetkisi özellikle insan haklarının geliştirilmesi ve başvuru yapması daha güç olan dezavantajlı grupların hakları konusunda önemli bir yetkidir. Ancak, resen inceleme yetkisi bir yandan da ombuds kurumları açısından bir “seçme iradesi” anlamına gelir.**

bağlayıcı karar alma vasfına sahip olması güçtür. Bağlayıcı karar veren bir organın uygulamada bu kadar aktif davranmayabileceği gözetilmelidir.

Bununla birlikte, hakkaniyet denetimi ile hukukilik denetimi arasındaki ayrımın çizilmesi de son derece önemlidir. Bu bakımdan Kurum, sadece idarenin hukuka uygun davranmasının sağlanması değil, aynı zamanda daha iyi işleyen bir idare kurulması, idarenin hatalarının ya da kötü uygulamalarının düzeltilmesi ve idari kültürün dönüşmesini amaçlar. Hakkaniyet denetimi, normun bulanık ya da açık olmasına bağlı olarak farklı sonuçları beraberinde getirir. Eğer norm bulanıksa ve bir yorum ihtiyacı varsa bu durumda idarenin normu nasıl uygulayacağına ilişkin bir değerlendirme içerir ve hukukilik ile yerindeliğin kesiştiği bir alan olsa da hukukilik denetimi kapsamında görülmelidir. Eğer ilgili norm açık, ancak normun kendisi hakkaniyete aykırıysa bu durumda normun değişmesi gerektiği tespiti yerindeliğe ilgilidir. Ancak eğer örneğin bir düzenleyici işlem anayasa veya uluslararası sözleşme hükümlerine aykırıysa bunun da hukukilik denetimi içerisinde değerlendirilmesi gerekir.

Kurum’un kimi kararlarında uluslararası mevzuata aykırılık değerlendirmesi yapmak yerine hakkaniyete aykırılık nitelemesini yeterli gördüğü durumlar olabilmektedir. Örneğin otizmlili oğlunun okul öncesi destek eğitiminin devletçe karşılanan kısmının artırılması talebi hakkındaki tavsiye kararında Anayasa’nın 65. maddesinde devletin sosyal haklar alanındaki yükümlülüklerinin yorumlanmasına çocuğun üstün yararının gözetilmesi gerektiğini tespit etmesine rağmen hakkaniyete aykırılık üzerinden karar vermiştir.<sup>33</sup> Oysa hukuka aykırılık yönündeki değerlendirme, ileride açılacak davalarda bu kararların etkisi ve idarelerin uygulama eğilimi bakımından farklı sonuçlar doğurabileceğinden bu nitelemenin yapılması son derece önemlidir. Bu açıdan, iki farklı denetim ölçütünün sınırlarının net bir şekilde çizilmesi gerekir.

Bazı ülkelerde Ombuds kurumlarına doğrudan başvuru olmasa bile çalışma alanıyla ilgili konularda resen inceleme yetkisi de verilmiştir. Venedik İlkeleri’nin 16. maddesi de bu yetkinin varlığını tavsiye eder niteliktedir. Kimi zaman başdenetçi tarafından da bu yetkinin talep edildiği görülmekle birlikte, Türkiye’deki var olan siyasi ve idari yapı dikkate alındığında resen inceleme yetkisinin dikkatle değerlendirilmesi gerekir.

<sup>33</sup> 2014/4634, 02/04/2015.

Resen inceleme yetkisi özellikle insan haklarının geliştirilmesi ve başvuru yapması daha güç olan dezavantajlı grupların hakları konusunda önemli bir yetkidir. Ancak, resen inceleme yetkisi bir yandan da ombuds kurumları açısından bir “seçme iradesi” anlamına gelir. Türkiye gibi pek çok konuda fazla politize olmuş ve kutuplaşmış bir siyasi ve idari iklimde kamu denetçisinin yapacağı bu tür tercihlerin Kurum’un güvenilirliği açısından hassas bir mesele olabileceği değerlendirilmelidir. Mesela sistemik ihlaller görmezden gelinmesine karşın örneğin siyasi açıdan daha “önemli” görülen konulara odaklanması kurumun güvenilirliğini azaltabilecektir. Bir örnekle açıklamak gerekirse; merkezi idarede yaşanan sorunlara duyarsız kalan ve siyaseten belli yerel yönetimlere odaklanan veya belli gruplara/konulara daha duyarlı davranan bir resen inceleme yetkisi kullanımı Kurumun tarafsızlığı konusunda da olumsuz bir izlenim yaratacak, hatta ayrımcılık algısı yaratabilecektir. Diğer yandan, başvuru geldiğinde görev gereği inceleme yapacak olan denetçilerin -hele ki güvenceleri olmadığı durumda- resen inceleme konusunda daha çekimser bir tutum içinde olmaları da Türkiye koşullarında beklenebilecek bir durumdur. Daha somut bir örnekle açıklamak gerekirse, Türkiye aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından verilen çok sayıda ihlal kararına konu olan dini kamu hizmetleri (İzzettin Önder vd.), nüfus hizmetlerinde din hanesi, zorunlu din kültürü ve ahlak bilgisi dersi müfredatı gibi yapısal sorunlara işaret eden kapsamlı kararlar karşısında bu kararların nasıl uygulanabileceğine yönelik bir özel rapor ombuds kurumlarından beklenen bir işlemdir. Ya da deprem bölgesi olan ülkemizdeki imar uygulamaları, yapı denetimi, risk analizleri karşısında yapılması gerekenler, kentsel dönüşüm gibi pek çok konuda raporlar hazırlanması ombuds kurumundan beklenecek bir işlemdir ve bugüne kadar bu tür gündemler Kurumun gündemine girmemiştir.

Bunun dışında, Kurum kapasitesinin sınırlı olması karşısında Türkiye gibi nüfusu ve uyuşmazlık sayısı yüksek olan bir ülkede çok geniş bir resen inceleme yetkisi beklenenin aksine güvenilirlik anlamında olumsuz etki yaratabilecektir. Bu nedenle, resen inceleme yetkisinin getirilmesi, Kurum’un yeterli düzeyde bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlandığı, kurumsal kapasitesinin gerçekten bu yetkinin sağlıklı biçimde kullanımına uygun olduğu koşullarda anlamlı olabilecektir.

Ombuds kurumları ve ulusal insan hakları kurumlarının inceleme ve işleyişinin bir başka özelliği de sivil toplum örgütleriyle ilişki içinde olmaları ihtiyacıdır. Sivil toplum ile ilişki, halk toplantıları gibi geniş katılımlı

**İnsan hakları alanında çalışan sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine de dahil olması Kurumun güvenilirlik, katılımcılık ve çoğulculuğu açısından olumlu bir etki yaratabilecek ve karar kalitesi ile kurum kapasitesini artırabilecek bir uygulamadır.**

birlikteliklerin yanı sıra özellikle sivil toplum örgütleri aracılığıyla katılımın sağlanmasını içerir. Bu Kurumlar sivil toplum örgütleriyle çeşitli çalıştay ya da toplantılar yoluyla ve karar süreçlerinde ilişki kurabilmektedir.

Dernekler tarafından yapılan başvurular da sivil toplum örgütlerinin insan haklarının geliştirilmesindeki rolünün güçlendirilmesi ve dezavantajlı grupların güçlendirilmesi açısından önem taşır. Kuruma bir dernek tarafından yapılan ve ilçe insan hakları kurulunun başvuruçunun dernek olması nedeniyle başvuruyu incelememesi hakkındaki ret kararıyla ilgili verdiği tavsiye kararı sivil toplum örgütleri ve insan hakları açısından son derece önemli bir karardır.<sup>34</sup> Yine aynı derneğin (Ceza İnfaz Sisteminde Sivil Toplum Derneği, CISST) bilgi edinme başvurularına ilişkin bir başvurusunda verdiği Adalet Bakanlığı'nın "ceza infaz sistemine yönelik daha kapsamlı istatistiki verinin düzenli olarak yayınlanması" konusundaki tavsiye kararı,<sup>35</sup> bir hükümlüye şiddet ve aşağılayıcı muamelede bulunduğu iddiasıyla ilgili dernek başvurusuyla ilgili kısmen tavsiye kararı,<sup>36</sup> kolaylaştırıcı kişi uygulamasından faydalanma hakkının sadece otizm spektrum bozukluğu olan çocuklar değil tüm özel gereksinimli çocuklara tanınması talebi hakkında dernek başvurusu hakkında verilen tavsiye kararı<sup>37</sup> da bu açıdan zikredilmeye değer kararlardır.

İnsan hakları alanında çalışan sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine de dahil olması Kurumun güvenilirlik, katılımcılık ve çoğulculuğu açısından olumlu bir etki yaratabilecek ve karar kalitesi ile kurum kapasitesini artırabilecek bir uygulamadır. Kurumun akondroplazinin %40 engel oranı içinde sayılmasına yönelik başvuruda engelli tanımına ilişkin olarak Toplumsal Haklar ve Araştırmalar Derneğinin görüşüne başvurması bu konuda iyi örnek<sup>38</sup> olarak sayılabilecekse de yaygın bir uygulama haline gelmemiştir.

<sup>34</sup> 2022/3857, 12.09.2022. Kararda dernek kendisine gelen mektupları isimleri kapatarak iletmış,

<sup>35</sup> (Müebbet hapsi cezası alan mahpuslarla ilgili başvuru) 2022/928 T. 11.8.2022. Benzer şekilde hapishanelerde yaşanan çocuk ölümleri ile ilgili bilgi edinme başvurusunun reddi hakkında da tavsiye kararı verilmiştir: 2021/9517 T. 12.11.2021. Bununla birlikte yine cezaevlerine ilişkin istenen bazı bilgilerin kurum içi düzenleme kabul edilerek başvurunun reddedildiği bir karar için bkz. 2022/9724 T. 21.12.2022.

<sup>36</sup> 2021/12291 T. 1.3.2022.

<sup>37</sup> 2022/5206 T. 22.9.2022.

<sup>38</sup> 2016/2600, 24.4.2017.

#### 4. KURUMUN DENETİMDE KULLANDIĞI ÖLÇÜ NORMLAR VE İYİ İDARE İLKELERİ

Ombuds kurumlarını mahkemelerin yaptığı denetimden farklı kılan bir diğer özellik de ölçü norm olarak sadece ulusal ve uluslararası hukuk normlarıyla sınırlı kalmayıp aynı zamanda iyi idare ilkeleri bakımından da inceleme yapmasıdır.

İyi idare kavramı, hukuk devleti ve demokrasi değerleri doğrultusunda idareler açısından geçerli olan belli ilke ve hukuki standartlara atıf yapan bir kavramdır. Bu açıdan eşitlik, hukuki güvenlik, yasallık, ölçülülük gibi ilkeleri de içermektedir. Bu ilkelerin bir kısmı temel anayasal değer ve ilkelerken tek başına bu ilkelerin tanınmış olması idareler karşısında kişilerin korunması için yeterli görülmemeye başlamış, belli güvenceler getirilmesi fikri gelişmiştir. Bazı ülkelerde genel idari usul kanunları ve özel idari usul kurallarında güvencelere yer verilmiş; uluslararası düzeyde de bu konu gündeme gelmeye başlamıştır. Bu konuda akla gelen ilk uluslararası belge Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli, (77) sayılı ve "Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması" başlıklı tavsiye kararıdır.

Günümüzde iyi yönetim kavramı, bir ilke ve kurallar demeti olmaktan öte, kendisi bir hak olarak tanınmaya başlamıştır. İlk olarak 2000 yılında Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde "İyi Yönetim İsteme Hakkı" başlıklı bir hakka yer verilmiştir. Bunu, Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Kanunu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin CM/REC 2007/7 sayılı tavsiye kararı takip etmiştir.

Kurum yönetmeliğinde Kurum'un iyi yönetim ilkeleri yönünden de idareyi denetleyeceği ve idareye önerilerde bulunabileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Gerçekten, kararlarda hakkaniyet ve hukuka uygunluk denetiminin ardından bir de iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönünden inceleme yaptığı görülmektedir. Öncelikle Kanun'da sadece hukuka ve hakkaniyete aykırılık denetimi yapılacağı belirtilmiş, iyi yönetim ilkesinin Yönetmelikle ölçü norm olarak sayıldığını belirtmek gerekir. 6. maddeye göre Kurum; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı

**Günümüzde iyi yönetim kavramı, bir ilke ve kurallar demeti olmaktan öte, kendisi bir hak olarak tanınmaya başlamıştır.**



**KDK'nın on yıldır başvuru aldığı dikkate alındığında, başvuru sayıları kurumsallaşma ve tanınırlık anlamında önemli bir göstergedir. Kurum'un ilk yılında 7.638 başvuru aldığı, 2023 yılına kadarki süreçte COVID-19 dönemi kredi başvurularındaki yığılma hariç tutulursa en fazla 21 bin başvuru civarında olduğu, 2023 yılında da 19.317 başvuru aldığı anlaşılmaktadır.**

başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönünden de inceleme yapar. Bunların bir kısmı aynı zamanda hukuka uygunluk bloğunun içinde yer alırken bir kısmı iyi tutum ve davranış kapsamındadır. Kurum, 2019 yılında İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'ni yayınlamıştır. Rehber, konuyla ilgili genel açıklamaları takiben Yönetmelikte sayılan 17 başlığı içermektedir.

Bununla birlikte, ölçü norm olarak bu ilkelerin bazılarının karar üzerindeki etkisinin daha sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin bir başvuruda diğer yönlerden bir aykırılık bulunmayıp başvuru yollarının gösterilmemesi<sup>39</sup> nedeniyle iyi idare ilkelerine aykırı davranıldığı sonucuna varılmış, ret kararı verilmiştir.<sup>40</sup> Bu açıdan iyi yönetim ilkelerinin bir kısmının aynı zamanda hukuka ve hakkaniyete aykırılık kapsamında olduğu için tavsiye verip vermeme kararı açısından doğrudan ölçü norm olarak kullanıldığı, bazılarının ise sadece idareye bundan sonrasında ilişkin bir "mesaj" anlamında kullanıldığı görülür.

Rehber, konuyla ilgili genel açıklamaları takiben Yönetmelik'te sayılan 17 başlığı içermektedir. Bu unsurlar Yönetmelik'te sınırlı sayıda sayılmazken Rehber'de sınırlı sayıda sayılmıştır. Bu açıdan, Kurumun iyi yönetim ilkelerinde katılım ilkesi, açıklık ilkesi, mahkeme kararlarını tam ve zamanında uygulama, mali sorumluluklarını dava açılmasını beklemeden yerine getirme gibi kural ve ilkelerin de iyi yönetim ilkeleri içerisinde değerlendirmek gerekir.

## 5. KURUMA YAPILAN BAŞVURULAR VE NİTELİKLERİ

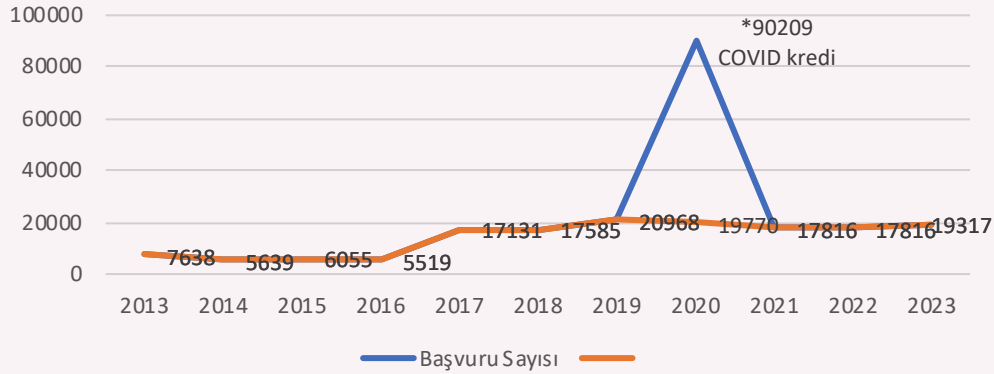
KDK'ya idareyle ilgili her tür konuda başvuru yapılabilir. Kurum'un aynı zamanda hakkaniyet denetimi yapabilmesi, başvuruların sadece hukuka aykırılık iddialarıyla sınırlı olmaması başvuru alanının daha geniş olmasına yol açmaktadır. Diğer yandan, diğer kurum veya (suç duyurusu da dahil olmak üzere) başvuru yollarında olduğu gibi bir yaptırım amaçlanmadığından daha geniş bir başvuru potansiyeli olabilmektedir. Bu açıdan hem idari davalardan hem de TİHEK, disiplin veya suç duyurusu gibi yollardan çok daha geniş bir alana sahiptir. Her ne kadar Kurum,

<sup>39</sup> Anayasa'nın 40. Maddesinin ikinci fıkrası gereği başvuru yollarının gösterilmemesi işlemin değil, bildirim hukuka aykırı olması anlamına gelmekte ve esas olarak dava açma süresinin başlangıcı bakımından tartışma konusu olmaktadır.

<sup>40</sup> Başvuru no. 2023/15120.



Şekil 1: Yıllara Göre KDK'ya Yapılan Başvuru Sayıları



TİHEK'te olduğu gibi resen inceleme yetkisine sahip değilse de bu durum bir yandan da başvurucuların gündemini yansıtmaya anlamına gelmektedir.

KDK'nın on yıldır başvuru aldığı dikkate alındığında, başvuru sayıları kurumsallaşma ve tanınırlık anlamında önemli bir göstergedir. Kurum'un ilk yılında 7.638 başvuru aldığı, 2023 yılına kadarki süreçte COVID-19 dönemi kredi başvurularındaki yığılma hariç tutulursa en fazla 21 bin başvuru civarında olduğu, 2023 yılında da 19.317 başvuru aldığı anlaşılmaktadır. Başvuru artış oranlarına bakıldığında, 2013-2016 yılları arasında görev yapan ilk başdenetçi zamanında ilk yıllar da olmasının etkisiyle daha az başvuru alındığı, 2016 yılında Şeref Malkoç'un seçilmesinden sonraki yıl ani bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu artış nedenlerinin tam olarak saptanması güçse de akla ilk gelen 2016 yılında darbe teşebbüsü sonrası olağanüstü hal rejiminden kaynaklı başvurulardır. Ancak sayıların bu düzeylere yakın kalması artışın sadece olağanüstü halle ilgili olmadığını da gösterir niteliktedir. Bu artışta Malkoç'un siyasi hayatta tanınan bir avukat olması ve önceki başkanın Yargıtay kökenli olmasının da etkisi olabilecektir. Özellikle tavsiye kararı veren bir kurum olması nedeniyle etkili olabileceği düşünülen figürlerin başdenetçi olmasının başvuruları artırabileceği, ancak bir yandan da siyasi geçmişinin olmasının belli gruplar bakımından tarafsızlık endişesiyle başvuru yapmamaya yol açabileceği de dikkate alınmalıdır. Bu açıdan, başdenetçi seçimlerinde hassas bir denge gözetilmesi gerekir. Ancak her koşulda, Kurumun değinilen özellikleri nedeniyle çalışanların hakim kökenli olmasının denetçi düzeyinde toplumdaki Kuruma yönelik algı bakımından, uzman düzeyinde ise mesleki alışkanlıklar bakımından bir dezavantaj yaratacağı söylenebilir.

**Tablo 1: 2023 Yılı Şikâyet Başvurularının Yaş Grubuna Göre Dağılımı**

Yaş Grubu	Sayı	Yüzde %
0-18 yaş grubu	152	0,79
18-24 yaş grubu	1.253	6,49
25-34 yaş grubu	5.609	29,04
35-44 yaş grubu	5.786	29,95
45-54 yaş grubu	3.642	18,85
55-64 yaş grubu	1.472	7,62
65-74 yaş grubu	560	2,90
75-84 yaş grubu	155	0,80
85+	26	0,13
Tüzel Kişi	246	1,27
Yaş Belirtilmemiş	416	2,15
<b>TOPLAM</b>	<b>19.317</b>	

(KDK 2023 Raporu, s. 57)

\*2020 yılında COVID-19 salgınında temel destek kredileri kapsamında yapılan başvuru sayısı 70440'dır, bu başvurular dışında kalan başvuru sayısı ise 19769'dur. Aynı konuya ilişkin sıradışı bir yığılma olduğundan reel durumu görmek açısından sayılar bu başvurular dâhil edilerek ve çıkarılarak iki çizgi şeklinde gösterilmiştir.

Başvuru yapanlar içerisinde yaş dağılımında 2023 yılında çoğunluğun 25-55 yaş grubu olduğu, 152 çocuk başvurusu alındığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de pek çok kurumun çocuklardan dilekçe almak konusunda dahi zorluk çıkardığı ve adalete erişim yollarına başvurma konusunda çocukların daha çekimser olduğu gerçeği karşısında az görünse de bu, önemli bir rakamdır.

Dikkat çeken bir başka konu ise 2023 yılındaki gerçek kişi başvurularının sadece %24'ünün kadınlardan oluşmasıdır. Önceki yıllarda da benzer bir tablo görünmektedir. 2022 yılında 17476 gerçek kişi başvurusunun 3491'i (%20), 2021 yılında 18526 başvurusunun 4293'ü kadınlar tarafından yapılmıştır.

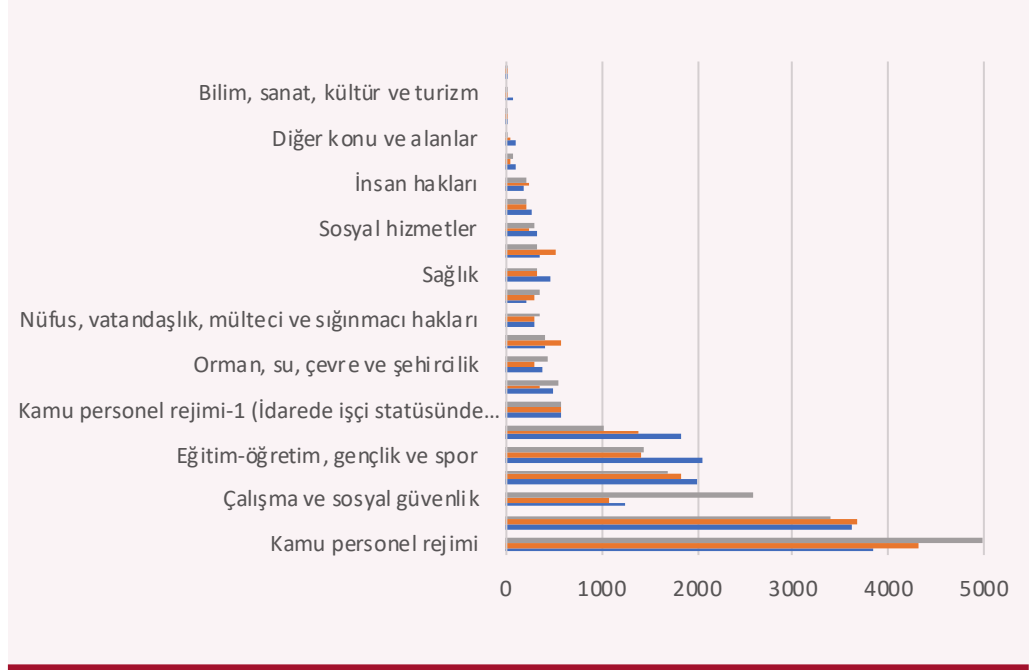
**Tablo 2: Son Üç Yılda Başvuru Konuları**

Başvuru Konusu	2021	2022	2023
Kamu personel rejimi	3837	4324	4995
Adalet, milli savunma ve güvenlik	3625	3663	3398
Çalışma ve sosyal güvenlik	1233	1072	2573
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	2003	1839	1696
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	2064	1419	1455
Ekonomi, maliye ve vergi	1839	1383	1012
Kamu personel rejimi-1 (İdarede işçi statüsünde çalışanların İş Kanunu'ndan ve İş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin alt konular)	582	575	572
Ulaştırma, basın ve iletişim	482	362	540
Orman, su, çevre ve şehircilik	380	306	451
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	401	573	416
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	293	296	346
Engelli hakları	201	301	340
Sağlık	474	338	316
Mülkiyet hakkı	352	530	314
Sosyal hizmetler	326	255	285
Çocuk hakları	267	214	223
İnsan hakları	186	237	215
Gıda, tarım ve hayvancılık	96	55	77
Diğer konu ve alanlar	107	38	30
Ailenin korunması	16	12	28
Bilim, sanat, kültür ve turizm	67	17	19
Kadın hakları	12	7	16
<b>TOPLAM</b>	<b>18843</b>	<b>17816</b>	<b>19317</b>

Başvuran verilerine ilişkin dikkat çeken genel bir konu ise kadın-erkek başvuru dışı ayrıştırılmış verinin bulunmamasıdır. Haklara erişim anlamında dezavantajlı olabilecek kişi gruplarına özgü ayrıştırılmış veri tutulması hak ihlallerinin ve iyi yönetim ilkesinden ayrışmanın saptanması ve buna yönelik daha yapısal çözüm önerileri geliştirilmesi bakımından önem taşır.

**2023 yılı istatistiklerine göre başvuruların %14'ü Adalet Bakanlığı aleyhine yapılan başvurulardır; toplam 2778 başvuruya karşılık gelmektedir; yayınlanan kararlardan bunların sadece 133'ünün karara dönüştüğü görülmektedir. Yani, Adalet Bakanlığı aleyhine yapılan başvuruların sadece %4,7'si karara dönüşmüştür ve bu çok düşük bir orandır.**

**Şekil 2: Son Üç Yılda Konularına Göre Başvurular**



Diğer yandan, bu tür kurumlara yapılan başvuru sayısından daha önemli olan gösterge başvuruların konusu, niteliği ve hangi konularda tavsiye kararlarının yoğunlaştığı ve bu kararların kamuoyuna nasıl yansıdığıdır.

Başvuru konuları Kurum'un Yönetmeliği doğrultusunda 21 başlık altında toplanmakta ve faaliyet raporu da bu doğrultuda hazırlanmaktadır. Bu başlıklar aynı zamanda Yönetmelikle denetçiler arasındaki iş bölümünün yapılmasında kullanılan sınıflandırmadır. Bununla birlikte, söz konusu sınıflandırma Kurum'a yapılan başvuruların niteliğini anlamak bakımından yetersizdir. İlk olarak, "insan hakları" başlığı altında bir kategori bulunması sayıların yanlış anlaşılmasına yol açabilmektedir. Çok geniş bir kavram olan insan haklarının bir alt kategori olarak kullanılması başvuruların anlaşılmasını güçleştirecek niteliktedir. Kuruma yapılan başvuruların hemen hemen hepsi zaten belli bir insan hakkına karşılık gelir. Diğer yandan, hem başvurucunun niteliklerine göre, hem de ilgili hakka/konuya göre sınıflandırmanın aynı listede yapılması hatalı sonuçlara yol açabilecektir. Engelli hakları kategorisi bulunmasına karşılık örneğin bir engellinin eğitim hakkı ya da engelli bir kamu görevlisinin atanmasına ilişkin bir işlemle ilgili başvurunun hangi kapsamda değerlendirileceğini anlamak güçtür. Benzer konularda farklı denetçilerin isminin bulunabilmesi işbölümü konusunda da farklı uygulamalar bulunduğunu gösterir niteliktedir.

Faaliyet raporlarındaki istatistiklerden hangi konularda hangi oranda tavsiye kararı verildiği, hangi konularda daha fazla gönderme kararı verildiği, hangi konularda idarelerin uyma oranının arttığı veya azaldığı gibi bilgilere erişmek de mümkün değildir. Oysa bu tür bilgiler Kurumun strateji ve hedeflerini belirlemesi ve kamuoyunun bilgilendirilmesi anlamında önemli bilgilerdir.

2023 yılı istatistiklerine göre başvuruların %14'ü Adalet Bakanlığı aleyhine yapılan başvurulardır; toplam 2778 başvuruya karşılık gelmektedir; yayınlanan kararlardan bunların sadece 133'ünün karara dönüştüğü görülmektedir. Yani, Adalet Bakanlığı aleyhine yapılan başvuruların sadece %4,7'si karara dönüşmüştür ve bu çok düşük bir orandır. Web sitesinde yayınlanan bu kararların çoğunluğu ceza infaz kurumlarındaki tutuklu ve hükümlülerin yaptığı başvurulardır ve hapsedilenlerin bazı hakları veya talepleri açısından özellikle belli konularda bir yoğunlaşma yaşandığı görülmektedir.

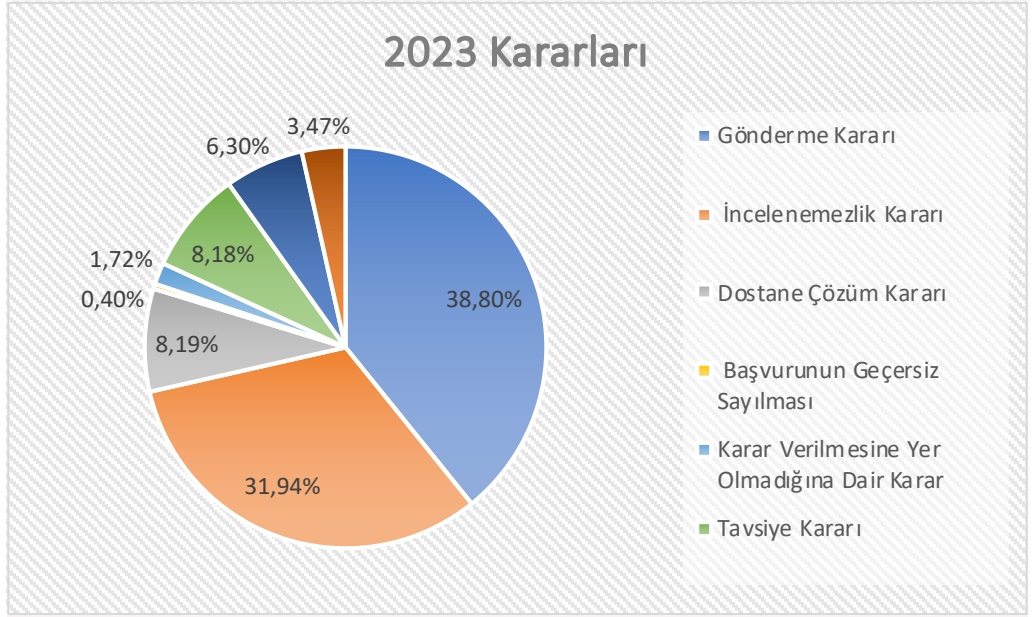
2023 başvuru numaralı kararlar incelendiğinde Adalet Bakanlığı'na karşı karara çıkan 133 başvurunun 108'inin cezaevleriyle ilgili olduğu görülmektedir. Bunlardan 82'si çeşitli nedenlerle nakil talepleriyle ilgilidir. Sonrasında altı başvuruya sağlıklı ilgili başvurular, beş haberleşmeyle ilgili başvuru, dört cezaevi koşulları başvurusu, iki posta bedelleriyle ilgili başvuru takip etmektedir.<sup>41</sup> Nakil taleplerini içeren başvuruların 5'i hakkında ret kararı, 57'si hakkında kısmen tavsiye kararı, 20'si hakkında karar verildiği görülmektedir. Özellikle aile birleşim taleplerini içeren başvurularda tavsiye kararı oranının daha yüksek olduğu, kısmen tavsiye kararlarının ise cezaevi doluluk oranlarına göre ceza infaz kurumlarının ileriye yönelik değerlendirme yapmasına yönelik tavsiye içerdiği görülmektedir. Ret oranının düşük olmasının bu başvuruların sayılarının artmasına yol açtığını öngörmek mümkündür.

## 6. KURUMUN VERDİĞİ KARAR TÜRLERİ VE İSTATİSTİKLER

Başvuru sayılarının yanı sıra karar sayıları ve karar türleri de Kuruma yapılan başvuruların niteliğini göstermek bakımından önemlidir. KDK Kanunu'nda karar türleri ve kararların sonuçları ayrıntılı olarak düzenlenmemiş, çeşitli maddelerde sadece kabul ve ret yönünde ifadelere yer verilmiş; 20. maddenin ikinci fıkrasında "varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana

<sup>41</sup> Bunlar dışında bir başvuru af talebi, bir başvuru ayrımcılık, bir başvuru çocukla ilişki kurma yöntemleri, iki koşullu salıverilme kararları, bir COVID dönemi görüşlerinin telafi edilmesi, üç tane de çeşitli talepleri içeren başvuru yapılmıştır.

Şekil 3: 2023 Kararları



bildirir” denilmiştir. Kanunun lafzından Kurum’un bağlayıcı karar almadığı anlaşılmaktadır. Buna karşılık Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin<sup>42</sup> 31. maddesinin ilk haline göre Kurum, tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verebilmektedir. Maddede 2017 yılında yapılan değişiklikle ile ayrıca dostane çözüm kararı eklenmiştir.

Tavsiye kararlarının içeriğinin yapılan başvuruya göre şekillenmesi olağansa da Kurumun Yönetmeliği’nin 32. maddesine göre tavsiye kararları;

- ◆ Hatalı davranıldığı kabulü,
- ◆ Zararın tazmini,
- ◆ İşlem yapılması veya eylemde bulunulması,
- ◆ Mevzuat değişikliğinin yapılması,
- ◆ İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi,
- ◆ Uzlaşmaya gidilmesi,
- ◆ Tedbir alınması kararını içerebilmektedir.

<sup>42</sup> 28.03.2013 tarih ve 28601 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (mükerrer).

Kurum, idareye başvurmadan yapılan başvurularda gönderme kararı, inceleme kapsamı dışında kalan başvurularda incelenemezlik kararı veya başvurunun gerekli koşulları taşımaması nedeniyle geçersiz sayma kararları da verebilmektedir. Bunlar dışında Yönetmeliğin 22. Maddesinin 3. Fıkrasında yer alan, “Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir” hükmü uyarınca birleştirme kararı da verilebilmektedir.

2023 yılında verilen 19.289 kararın türleri şu şekildedir: (2362 dosya birleştirme kararı ile sonuçlandırıldığından oranlar 16.927 sayı üzerine hesaplanmıştır.)

En yüksek oranın %38,8 ile gönderme kararı olması hala Kuruma başvuru usulünün yeterince bilinmediğini göstermektedir. Dostane çözüm kararları 2023 yılında verilen kararların %8’ini oluşturmaktadır. Yapılan başvuruların %71,74’ü (gönderme ve incelenemezlik) hakkında karar verilmeden sonuçlanmaktadır.

Dostane çözüm kararları, “karar verilmesine yer olmadığı” (KVYO) ve geçersiz başvurular eklendiğinde geriye neredeyse %18’lik bir kısım hakkında karar yazılması gerekmektedir. Bu kısmın da %35’inin ret, %45’inin tavsiye, %20’sinin ise kısmen tavsiye olduğu anlaşılmaktadır. Toplam oran içerisinde kabul edilebilir bulunan başvuruların oranı %28,01’dir.

2023 yılında 1386 başvuru dostane çözümle sonuçlandırılmıştır. Bu sayı, ret, tavsiye ve kısmen tavsiye kararlarının (esastan verilen kararların) tamamının %31,3’üne karşılık gelmektedir. Kurum’un 2023 yılında tavsiye kararı kadar dostane çözüm kararı verildiği görülmektedir.

Ombuds kurumlarının bir alternatif çözüm yolu olarak arabulucu işlevine de sahip olması tavsiye edilen işlevlerden biri olmakla birlikte, arabuluculuk işlev temelde iki özellikte tanımlanır: a. Gönüllülük, b. Gizlilik ve ayrıcalıklar.<sup>43</sup> Arabuluculuk tarafların talep etmediği veya kabul etmediği bir karar verme süreci olmadığı gibi, özellikle dostane çözüm sürecindeki açıklama, delil ve tespitlerin ileride açılacak davalarda kullanılması endişesi yaşanmaması açısından bu sürece özgü gizlilik ve tanıklıktan çekinme gibi düzenlemeleri içermesi gerekir.<sup>44</sup> Bu açıdan, dostane çözümün iki unsuru

<sup>43</sup> Mediation as an effective tool in complaint investigation (January 2023), International Ombudsman Institute, 2023. [https://www.theioi.org/downloads/38d2m/BPP\\_Issue%208\\_Mediation\\_January%202023.pdf](https://www.theioi.org/downloads/38d2m/BPP_Issue%208_Mediation_January%202023.pdf) (ErişimTarihi: 1.7.2024)

<sup>44</sup> Her ne kadar TİHEK uygulamasında uzlaşma yoluna nadiren başvurulsa da TİHEK Kanunu’nda uzlaşma “resen veya talep üzerine tarafları uzlaşmaya da-

da tam anlamıyla taşımadığını ve bu açıdan bir arabuluculuk işlevini yerine getirmediği belirtilmelidir.

Dostane çözüm kararı Kurum'un Uygulama Yönetmeliğine 02.03.2017 tarihinde yapılan değişiklikle eklenmiştir ve bu karar türünün sayısı bu tarihten itibaren giderek artmıştır. Kurumun dostane çözüm "yolunu" dostane çözüm "kararı" teriminden daha geniş bir anlamda kullandığı, gönderme kararı üzerine gerekli işlemler yapılırsa bunların da dostane çözüm olarak verilere girildiği anlaşılmaktadır.<sup>45</sup> Kurumun bu şekilde yapılan hesaplara; 2017 yılında 1.887, 2018 yılında 2.498, 2019 yılında 2.707, 2020 yılında 2.867, 2021 yılında 3.160, 2022 yılında 2.194 dostane çözüm yoluna gittiği görülmektedir. 2023 yılında ise toplam dostane çözüme kavuşturulan dosya sayısı 2.364 olup bunların 1.386 adedi Dostane Çözüm Kararı ile 978 adedi ise Gönderme Kararı olarak hesaplanmıştır. Ancak, gönderme kararı ile dostane çözüm kararının farklı kararlar olduğunu ve bu açıdan ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiğini de belirtmek gerekir.

Dostane çözüm kararı, başvuru yapıldıktan sonra idareden cevap istendiğinde müzakereler sonucunda idarenin başvuruyu kabul yönünde işlem kurması nedeniyle tavsiye kararına benzer bir sonuç doğurmaktadır. Bu bakımdan, bu karar türünün varlığı ve yaygınlaşması idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların daha seri biçimde çözülmesi anlamına gelmekte ve kurumun iş yükü bakımından da olumlu bir etki yaratmaktadır. Gerçekten de 2023 yıllık raporuna göre dostane çözüm kararlarının %27,34'ü 30 günün altında bir sürede sonuçlandırılmaktadır.

Bu tür olumlu yanları olmakla birlikte, bu karar türüne sistemsel olabilecek veya birden çok kişiyi ilgilendiren sorunlarda başvurulmaması gerektiğini de vurgulamak gerekir. Çocuk hakları alanından iki örnekle açıklamak gerekirse, 2020 Faaliyet Raporu'nda açıklanan bir başvuruda<sup>46</sup> otizmlili öğrencilerin okul ortamında kolaylaştırıcı kişi (Gölge Öğretmen) tarafından desteklenmesi yönünde bir talep vardır. Daha önce bu uygulama olmasına karşın okul yönetimi mevzuatta dayanağı olmadığı için sonrasında bu

---

vet etme" uygulamasıyla yapılacağı öngörülmüştür ve "Uzlaşma müzakereleri sırasında yapılan tespitler, alınan beyanlar veya açıklamalar, herhangi bir soruşturma ve kovuşturmada ya da davada delil olarak kullanılamaz" hükmünü içerir. Bu açıdan, hüküm düzeyinde daha güvenceli ve arabuluculuğa uygun bir düzenlemedir.

<sup>45</sup> Bkz. KDK 2023 yıllık rapor, s. 79.

<sup>46</sup> 2019/22786 numaralı başvuru hakkında verilen 31.03.2020 tarihli Dostane Çözüm Kararı



talebi reddetmiş, ancak KDK ile görüşmeler sonucunda idare bu talebi kabul etmiş ve başvuru dostane çözümle sonuçlanmıştır. Söz konusu uyuşmazlık, başvuran kişi açısından çözülmüş olmakla birlikte, yasal dayanak olmadığı için bu talebin başka okullarda reddedilmesi ihtimali devam etmektedir ve bu konuda KDK gerekçeli bir karar da yayımlanmamış olmaktadır. Benzer şekilde, Mahmut Tanal tarafından yapılan ve çocuk evlerinde kalan çocukların fotoğraf ve görüntülerinin belediye ve valilikçe sosyal medya hesaplarında paylaşılmasının çocuk haklarını ve özel hayatın gizliliği hakkını ihlal ettiği iddiasıyla ilgili olarak dostane çözüm kararı verdiği anlaşılmaktadır.<sup>47</sup> 2023 raporunda da Çocuklar için Özel Gereksinim Raporu (ÇÖZGER) olan bir çocuğun belediye kartında engelli ibaresi yerine özel ibaresinin yer alması konusunda dostane çözüme gidilmesi de tüm benzer çocukları etkileyebilecek nitelikteyken bireysel bir çözüm getirilmiştir. Bu tür bir kararın başka idarelere yol gösterici olma işlevi ihmal edilmemelidir. Buna benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Zaten Kurum'un Uygulama Yönetmeliği'nin "İnceleme ve araştırmanın sonlandırılmayacağı hâller" başlıklı 30. maddesine göre, "Şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi (...) hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir" maddede yer alan talebin idarece yerine getirilmesi dostane çözümü tanımlar nitelikte olduğundan bu tür durumlarda tavsiye kararı üretmesi hak ihlaline yol açan uygulamaların kaldırılması ve hatta mevzuatın iyileştirilmesi bakımından önem taşıyabilecektir.

Tavsiye kararlarının objektif etkiye sahip olabilmesi, yani sadece başvuran değil, benzer durumdaki kişileri de ilgilendirme ve emsal olma kapasitesi

**Tavsiye kararlarının objektif etkiye sahip olabilmesi, yani sadece başvuran değil, benzer durumdaki kişileri de ilgilendirme ve emsal olma kapasitesi dik-kate alındığında, bu tür sistemsel sorunlarda kısmen dostane çözüm kısmen tavsiye kararı gibi bir yöntemle başvurulması düşünülebilecektir.**

<sup>47</sup> <https://anadolununesigazetesi.net/2022/02/10/savci-sayanin-tepki-cek-en-goruntulerine-dostane-cozum-karari/> Tanal'ın dostane çözüm kararına tepkisi habere şu şekilde yansımıştır: "Devlet korumasındaki çocukları ifşa eden Savcı Sayan'ı Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet ettik. Ağrı Belediyesi, "Paylaşımları sildik" dediği için Kamu Denetçiliği Kurumu, "Dostane çözüm" kararı aldı. Ağrı Belediyesi'nin Twitter hesabındaki paylaşım silinmiş, doğru. Ancak Savcı Sayan'ın Twitter hesabındaki paylaşım duruyor. Savcı Sayan, belediye olarak 'Kamu Denetçiliği Kurumu'nu neden yanıltıyorsunuz? "Kamu görevlisi" olarak paylaşımını silmemişsin. Paylaşımlar silinse bile "Dostane çözüm" kararı, Savcı Sayan'a, Ağrı Belediyesi'ne ödül olur! Çünkü görüntüler birçok yerde yayıldı. Savcı Sayan ve ilgili kurumlar, keyfi şekilde davrandı. Ayrıca Ağrı Valiliği'ni, Ağrı Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'nü, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nı, İçişleri Bakanlığı'nı da şikâyet etmiştik." (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

**Tablo 3: Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranları**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Uyum oranı</b>	%20	%39	%37	%42	%65	%70	%75	%76	%79,5	%80,01	%77,51

dikkate alındığında, bu tür sistemselsel sorunlarda kısmen dostane çözüm kısmen tavsiye kararı gibi bir yöntemle başvurulması düşünülebilecektir. Diğer yandan, kurumun “uygun” gördüğü çözüm ile başvuru sahibinin beklentisinin tam uymayabileceği, hatta başvuru sahibi açısından bu kararın kamuoyuna duyurulması beklentisi olabileceği de dikkate alınmalıdır. Mesela, 2023 raporuna yansıyan bir olayda %95 engelli annesinin ilaçlarını takip edebilmek için işten 15-16 saatleri arasında izin talep eden bir kamu görevlisiyle ilgili olarak idarenin bu izni 12-13 saatleri arasında vereceğini belirtmesi üzerine dostane karar alındığı anlaşılmaktadır. Oysa zaten izin hakkı olan öğle saatlerinde ve muhtemelen ilaç saatleriyle ilgili olmayan bir saatte izin verilmesi başvuru sahibinin talebinin karşılandığı anlamına gelmemektedir.<sup>48</sup> AİHM gibi mekanizmalarda dostane çözüm ile tek taraflı deklarasyon arasında ayırım yapıldığı ve dostane çözümün “dostane” olmasının iki tarafın iradesini içerdiği bu açıdan unutulmamalıdır.

Gönderme kararı sonrasında idarenin uygulama/kararını değiştirmesi durumu ise dostane çözümden farklı bir durumdur. Gönderme sonrasında bu uygulamadan memnun olmayan kişi KDK’ya başvuru olanağına sahiptir ve bu açıdan iradesi sürmektedir. Zaten kişi yeni bir başvuru yapmadığında Kurum açısından incelemeye devam etmek gibi bir olanak yoktur ve bu açıdan dostane çözüm ile farklılaşır. Gönderme sonrasında akıbetin ne olduğunun takip edilmesi olumlu bir uygulama olmakla birlikte, gönderme kararı bir dostane çözüm yolu olarak nitelenmemelidir. Kişinin sonuçtan tatmin olmasa da Kuruma yeniden başvurmamış olma ihtimali olduğu da ihmal edilmemelidir.

Kararlara uyuma oranlarına ilişkin olarak Kurum’un yıllık raporunda yıllara göre uyuma oranları şu şekilde belirtilmiştir: (Yıllık Rapor, s. 82)

Ancak bu rakamların hazırlanmasına ilişkin çok detaylı bilgi verilmediğini ve bu istatistiğin sonuçtan haberdar olunan kararlara göre bir oran

<sup>48</sup> 2022/16423 numaralı başvuru hakkında verilen 20.02.2023 tarihli Dostane Çözüm Kararı, 2023 raporu, s. 109.

**Ombuds kurumlarının bir özelliği de yıllık raporlar hazırlamalarıdır. KDK özelinde 22. madde doğrultusunda “faaliyet ve önerileri” kapsayan bir raporu Meclisteki karma komisyona sunar ve Rapor Resmi Gazete’de de yayımlanır.**

olduğunu ve bu açıdan hatalı olduğunu belirtmek gerekir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, 2023 oranı belirlenirken şu yöntemle başvurulmuştur: “2023 yılında Tavsiye yönünde verilen 1.972 adet kararımızın; 1.734 adedi hakkında uyulup uyulmayacağı yönünde bilgi verilmişken, 6 adedi hakkında kararın değerlendirme aşamasında olduğu iletilmiştir 232 adet karara ilişkin olarak ise henüz bir cevap verilmemiş olup idarelerin yasal yanıt verme süreleri devam etmektedir.” Bu örnekte görüldüğü gibi cevap verilmeyen veya değerlendirme devam eden vakalar çıkarılarak tam dilim hesabı yapılmakta (1344/1734) ve buna göre yüzde belirlenmektedir. Oysa bu 238 karar da paydaya eklendiğinde (1344/1972) gerçek oran %68 civarında olmaktadır.

## 7. KURUM’UN HAZIRLADIĞI ÖZEL RAPORLAR

Ombuds kurumlarının bir özelliği de yıllık raporlar hazırlamalarıdır. KDK özelinde 22. madde doğrultusunda “faaliyet ve önerileri” kapsayan bir raporu Meclisteki karma komisyona sunar ve Rapor *Resmi Gazete*’de de yayımlanır. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

Kurum Kanunu’nun 7/1-ç bendinde başdenetçi ve denetçilerin görevleri arasında “Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak”, (d) bendinde de raporları kamuoyunda duyurmak” sayılmıştır. Özel raporlar, yıllık raporların özel bir görünümü olup özellikle sistemik sorunlar veya tekrarlayan hak ihlali örüntüleri gibi durumlar ile kamuoyunun daha erken tarihte haberdar edilmesine yönelik durumlarda kullanılması beklenen bir yöntemdir. Özel raporlar, idarelere belli bir konuda daha detaylı biçimde yol gösterme işlevinin yanı sıra belli bir sorunun ve çözüm önerisinin kamuoyunun –ve meclisin- dikkatine sunulmasını sağlar.

Kurumun bugüne kadar hazırladığı özel raporlar şunlardır:

- ◆ Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Özel Rapor (2013)
- ◆ Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği özel Raporu (2014)
- ◆ Türkiye’deki Suriyeliler (2018)

**Şu anki başdenetçi zamanında hazırlanan COVID-19 raporunun içeriğinin tamamını incelemek bu çalışmanın sınırlarını aşmakla birlikte, raporun genel olarak mücadelelenin envanterini çıkardığını ve sürecin ne kadar iyi yönetildiğini ifade eden bir rapor olduğunu belirtmek gerekir.**

- ◆ Çocuk tesliminde Hak İhlallerine ve Yoksulluk nafakasına İlişkin Özel Rapor (2019)
- ◆ Türkiye'nin Koronavirüs hastalığı ile Mücadelesi (2020)
- ◆ Azerbaycan-Ermenistan Savaşında Ermenistan Silahlı Kuvvetleri Tarafından Gerçekleştirilen İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor (2020)
- ◆ Ege Denizi'ndeki Geri İtmeler ve Boğulan İnsan Hakları (2022)
- ◆ Karabağ İnsan Hakları İnceleme Raporu (2021)
- ◆ Ukraynalı Mültecilere İlişkin Olarak Macaristan'a Gerçekleştirilen Çalışma Ziyareti raporu (2022)
- ◆ Gazze: Dünyanın En Büyük Açık Hava Hapishanesinden Dünyanın En Büyük Çocuk Mezarlığına (2024)
- ◆ \*(yayından kaldırılmış) Gezi raporu (2014)<sup>49</sup>

Toplamda web sitesinde yayınlanan on raporun beş tanesi başka ülkeler tarafından yapılan insan hakları ihlallerine ilişkin, bir tanesi de Kurumun görev alanı dışında kalan yargıya ilişkindir. COVID-19 ve Soma ile ilgili olan iki rapor dışındaki raporlar doğrudan ülkenin var olan gündemi ile ilgili değildir. Türkiye'de büyük etki yaratan Gezi olaylarıyla ilgili rapor ise Kurumun web sitesinden kaldırılmıştır.

Kurum'un ulusal sınırlar dışında gerçekleşen ihlallere yönelik rapor hazırlaması hem konu hem yer bakımından yetki unsuru açısından değerlendirilmelidir. Hem konunun ulusal sınırlar dışında ve yurttaşlarla ilgili olmaması, hem de Kanun'daki idare tanımının kapsamına girmemesi nedeniyle raporlara konu olan eylemler Kurum'un yetki alanı dışındadır. Dış ilişkiler kapsamında bir ülkenin kınanması, nota verilmesi gibi yetkiler Dışişleri Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığına ait olup meclis adına idareyi denetlemekle yetkilendirilmiş olan KDK'nın meclis başkanlığına bağlı bir tüzel kişi olduğu da özellikle dikkate alınmalıdır. Diğer yandan, başka bir ülkeyle ilgili bir rapor hazırlanması kararı ve bu raporların içeriği aynı zamanda dış politikaya ilişkin de bir karardır ve bu da KDK'nın görev tanımını dışındadır.

Bunların dışında kalan ve şu anki başdenetçi zamanında hazırlanan COVID-19 raporunun içeriğinin tamamını incelemek bu çalışmanın sınırlarını

<sup>49</sup> Rapor web sitesinden kaldırılmıştır. Rapora ilişkin bir haber için bkz. <https://www.dunya.com/gundem/039gezi-parki039-raporu-tamamlandi-haberi-232716> (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

aşmakla birlikte, raporun genel olarak mücadelenin envanterini çıkardığını ve sürecin ne kadar iyi yönetildiğini ifade eden bir rapor olduğunu belirtmek gerekir. Raporda COVID döneminde alınan tedbirlere ve yönetilme şekline ilişkin yaygın şekilde dile getirilen eleştirilere değinilmemiş olması da dikkat çekicidir.

Bunlardan birincisi, alınan tedbirlerin genel olarak 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na dayanması ve mevzuatın yetersiz kalmasına karşın yasal düzenleme yapılmaksızın sürecin genellikle genelgelerle yürütülmüş olmasıdır. Bu genelgelerin hemen hepsinin temel hak ve özgürlükleri ciddi biçimde sınırlandıran niteliği karşısında bu genelgelerin Anayasa'nın 13. maddesine aykırı olduğu, düzenlemeler özelinde de çeşitli başka maddelerine aykırı olduğu hukukçularca yaygın biçimde dile getirilmiştir<sup>50</sup>; hatta bu durum hem ilk derece mahkemeleri hem de Anayasa Mahkemesi'nce de tespit edilmiş ve iptal/ihlal kararları verilmiştir. Buna rağmen KDK, sürecin genelgelerle yürütülmesinin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı niteliğini de vurgulamasına rağmen<sup>51</sup> bu genelgelerin detaylı olmasını olumlu bir durum olarak nitelemekle yetinmiş; yasallık sorununa hiç değinmemiştir.

Değerlendirmeler kısmında sürecin katılımcı olduğuna yönelik başlıkta ise Bilim Kurulu'nun varlığı katılım örneği olarak belirtilmiş, "Şeffaf bir yönetim süreci, samimi bilgi paylaşımları ve medyanın sürece verdiği önemli katkı" katılım ilkesi açısından vurgulanmıştır. Oysa Sağlık Bakanlığı tarafından bakan başkanlığında görev yapan Bilim Kurulu bir danışma kurulu niteliğindedir ve tamamen Bakanlık tarafından tıp alanından seçilen bilim insanlarından oluşturulmuştur. Bilim Kurulu'nun yapısı ve işlevi salgın döneminde tartışmalara yol açmıştır. Bunlardan birincisi, kurulun sadece tıpçılardan oluşması ve Türkiye Tabipler Birliği (TTB), Türk Eczacılar Birliği ve sağlık alanındaki diğer meslek odalarının bulunmaması, ikincisi ise tavsiye ve önerilerinin hiçbirinin yayınlanmaması bunların başlıcaları olarak sayılabilir.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Örneğin Dilşad Çiğdem Sever, "COVID-19 Günlerinde İdare Hukuku: Salgınla Mücadelede Kolluk Yetkileri Üzerine Bir İnceleme", Anayasa Hukuku Dergisi, Haziran 2020, s. 187-238.

<sup>51</sup> "Bu kararların hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte olanlarının Cumhurbaşkanlığı Bakanlar kurulu tarafından alındığı ve genelgeler çıkartılarak yürütüldüğü görülmüştür."

<sup>52</sup> Daha pandeminin başında Bilim Kurulu kararlarının yayınlanması talebi uzman kuruluşlarca dile getirilmiştir: Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (HASUDER), "Yeni Koronavirüs Hastalığı (COVID-19) Pandemisine Türkiye'de Hazırlıklılık ve Yanıt: 28. Gün Değerlendirmesi", <https://korona.hasuder.org.tr/pandeminin-28-gun-degerlendirmesi/> (Erişim Tarihi: 7.8.2024); Türk Tabipleri Birliği Co-

**KDK Covid-19 raporunun sonuç ve öneriler kısmında toplam dokuz öneride bulunulmuştur. Bu önerilerin hiçbiri mevzuatın geliştirilmesine yönelik veya yapısal sorunlara işaret eden öneriler olmadığı gibi, var olan uygulamaların sürdürülmesi veya geliştirilmesine yöneliktir.**

Raporun genelinde merkezîyetçiliğin –özelde de 2017 sonrasında geliştirilen “cumhurbaşkanlığı sistemi”nin- salgınla mücadeledeki rolü vurgulanmıştır. Gerçekten de salgınla mücadelede merkezden alınacak çok sayıda karar bulunmakla birlikte, yerel ihtiyaçlar doğrultusunda da kararlar alınması gerekebilecektir. Salgının en ağır sonuçlarının yaşandığı dönemde siyasi kaygılarla yerel yönetimlerin topladığı bağışlara bile el konulduğu ve yerele özgü mahalli müşterek ihtiyaçlara göre neredeyse hiçbir işlem kurulmadığı gibi örnekler de görmezden gelinmiştir. Katılımcılık açısından bakıldığında Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun salt merkezi bir yapıyı değil, merkez, yerel ve uzmanlardan oluşan karma bir yapı olduğu görülür.<sup>53</sup>

Hatta aynı başlık altında yer alan bazı ifadeler katılımcılığın bir unsuru olan çoğulculuğun bu süreçte reddedildiğini açıkça ortaya koymaktadır: “Salgınla mücadeleye olan inanç ve mücadeleyi yürüten ekibe olan güven tüm toplumu mücadelenin bir parçası ve destekçisi haline getirmiştir. Bu sayede mücadelenin seyrini olumsuz etkileyebilecek cılız yönlendirmeler ve aksi çalışmalar hemen fark edilmiş ve bu *ayrık söylemlerle mücadele* kolaylaşmıştır”. (s. 238) “...tek elden yürütülen mücadelenin içerisinde farklı idari birimlerin farklı kampanyalar ya da çalışmalar yapmasına izin vermezken *devletin yürüttüğü kampanyalara benzer çalışmaları yapmak isteyen* sivil toplum örgütlerini teşvik etmiştir”. (s.238-vurgular bana aittir) Bu söylemler çoğulcu ve müzakereci bir anlayışın bulunmadığının açık göstergesi olduğu gibi katılımcılığın esas alınmadığını, merkezi idarenin yöntemleri dışındaki yöntemlerin tartışılmadığı bir ortamı -olumlu bir uygulama olarak- ifade etmektedir.

vid-19 Pandemisi İki Aylık Değerlendirme Raporu, s. 39 (Bilim Kurulu kararlarının açıklanmaması); s. 38, (Kurul üyelerinin basın açıklamalarına atıfla Kurulun bazı kararlarda etkileri olmadığı ve salgınla ilgili verilerin tam olarak Bilim Kurulu ile de paylaşılmadığı hk); Bir akademisyenden benzer yönde eleştiriler için: <https://web.archive.org/web/20200412194411/https://www.gazeteduvar.com.tr/saglik/2020/04/07/prof-saltik-tavsiyeleri-dinlenmiyorsa-bilim-kurulu-istifa-etmeli/> (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

<sup>53</sup> Kanun, Sağlık Bakanlığı, il özel idaresi ve belediyelerin konuyla ilgili görevlerini genel olarak düzenlemenin dışında sağlık teşkilatında özellikle sağlık kolluğu olarak nitelenebilecek kararları almak üzere İl Umumi Hıfzıssıhha Meclislerini öngörmüştür. Bugün yaşanan salgında da genelgelerin arkaplanında kararların çoğunu alan ve vali başkanlığında toplanan bu meclisler, ilde/ilçede konuyla ilgili olan çeşitli kamu görevlilerinden (il/ilçe sağlık müdürü, hekim, başhekim, veteriner hekim, askeri hekim, eczacı) ile belediye başkanlarından oluşur. Meclislerin bu yapısı teknik ve uzmanlık gerektiren bir yapı olmasının yanı sıra mahalli idareler ile merkezi idare arasında işbirliği açısından da önem taşır.



Pandeminin yoğun biçimde yaşandığı dönemlerde yaşlı ve çocuklara yönelik ayrımcı ve ölçsüz müdahaleler, baroların açık havada yapacağı seçimler ertelenirken kapalı ortamlarda siyasi parti kongresi yapılabilmesi, cezaevlerinde gündeme getirilen sorunlar gibi pek çok soruna da hiç değinilmediği, TTB gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının raporlarına veya sorunlara işaret eden akademik çalışmalara yer verilmediği de belirtilmelidir.

KDK Covid-19 raporunun sonuç ve öneriler kısmında toplam dokuz öneride bulunulmuştur. Bu önerilerin hiçbiri mevzuatın geliştirilmesine yönelik veya yapısal sorunlara işaret eden öneriler olmadığı gibi, var olan uygulamaların sürdürülmesi veya geliştirilmesine yöneliktir.<sup>54</sup> Önerilerin üçü de memnuniyetle karşılanan gelişmeleri belirtmektedir.

Bugüne kadarki performansı bakımından KDK'nın özel raporlarla Türkiye idaresinin ve insan haklarının güncel sorunlarını yansıtan ve iyileşmesine katkı sağladığını söylemek mümkün değildir. Oysa Türkiye'de yapısal sorunlara işaret eden çeşitli AİHM kararları veya uygulanmayan idari yargı kararları olmak üzere insan hakları alanında -özellikle idareyle ilişkili olan- çok sayıda mesele bulunmaktadır. Bu açıdan Kurum'un özel rapor hazırlama sürecinde çok sayıda başvuru olan veya gündemde olan konuları seçmesi beklenir.

## 8. ÇOCUK HAKLARI ALANINDA BİR İMKÂN: KDK ÇOCUK

Çocukların adalete erişimi, haklarıyla ilgili bilgi sahibi olmaktan başlayan ve yetişkinlere göre farklı bariyerlerin gündeme gelebildiği bir süreçtir.

<sup>54</sup> Öneriler şunlardır: 1. mevcut durum olan, bir yandan devlet asli hizmetlerini yürütürken diğer yandan vatandaşa kolay ve kaliteli sağlık hizmetini artırıcı destekler vermesi uygulaması devam ettirilmesi; 2. sağlık teknolojileri olmak üzere, tüm alanlarda yerli ve milli donanım ve yazılım projelerine hız verilmelidir. 3. yerli ve milli aşı ve ilaç çalışmalarına ciddi kaynaklar ayrılmalıdır. Projelerin hayata geçirilmeye başlandığı memnuniyetle görülmüştür. 4. Türkiye'nin gıda üretim süreçlerini yeniden ele alıp geliştirme çalışmaları başlattığı memnuniyetle görülmektedir. 5. olağanüstü dönemlerde, durumu bahane ederek fırsattan istifade anlayışıyla hareket ederek işlenen suçlara verilecek cezaların artırılması uygun olabilir. 6. Sivil toplum kuruluşlarının ve bağış alıp insanlara ulaştırmayı hedef edinen vakıf ve derneklerin bağış alma, ilgili ihtiyaç sahiplerine iletme ve bu yardımların doğru yere ulaştığına dair belge, bilgi ve görüntüleri yine bağış sahibine dönüş yaparak iletme sistemini teknolojik olarak acil bir şekilde kurmaları, 7. Bilim Kurulunun kalıcı olması, 8. teknoloji, gıda, su, çevre ve hava kirliliği gibi kritik sektörlerde de Bilim Kurullarının oluşturulması ve bu kurulların belli dönemlerde ilgili bakanlıklarıyla koordineli çalışması, 9. krizlerde, doğru bilgilendirme, tek elden bilgilendirme ve sağlıklı iletişimi sağlamak için Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bir dijital platformun oluşturulması.

**Çocukların adalete erişiminin her aşamasında etkili olabilecek kurumların interdisipliner ve bütüncül bir yaklaşıma sahip olması, çocukla iletişim konusunda bilgi sahibi olması, çocukla ilgili tüm aktörler arasında bir köprü görevi görmesi ve mahkeme gibi başvuru yollarına göre daha esnek, daha erişilebilir ve çocuk dostu yapılar olması gerekir.**

Toplumun çocukları hak öznesi olarak görmeme eğilimleri, hukuk yollarına başvururken desteğe ihtiyaç duyabilmeleri nedeniyle dezavantajlı konumları, bu yollara başvurduklarında yeniden mağduriyet yaşama (*re-victimization*) ihtimali gibi nedenlerle çocukların adalete erişiminde farklı önlemlerin alınması ve çocuklara uygun mekanizmaların geliştirilmesi gerekir. 2013 tarihli İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Raporu'nda da çocukların adalete erişimine yönelik şu tespitlerde bulunulmuştur:

“Başta Çocuk Hakları Sözleşmesi olmak üzere uluslararası insan hakları norm ve standartlarına uygun olarak bağımsız, güvenli, etkili, kolay erişilebilir ve çocuklara duyarlı başvuru ve raporlama mekanizmaları kurulmalıdır. Bu tür mekanizmaların hâlihazırda mevcut olduğu durumlarda Devletler, özgürlüğünden mahrum bırakılan çocuklar da dâhil olmak üzere, hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çocuklar için bu mekanizmaların kullanılabilirliğini ve erişilebilirliğini güvence altına almalıdır. Ayrıca Devletler, şikâyet ve raporlama mekanizmalarının etkili ve çocuğa duyarlı bir şekilde hareket etmesini ve her zaman çocuğun yüksek yararını gözetmesini sağlamalıdır.”<sup>55</sup>

Çocukların adalete erişiminin her aşamasında etkili olabilecek kurumların interdisipliner ve bütüncül bir yaklaşıma sahip olması, çocukla iletişim konusunda bilgi sahibi olması, çocukla ilgili tüm aktörler arasında bir köprü görevi görmesi ve mahkeme gibi başvuru yollarına göre daha esnek, daha erişilebilir ve çocuk dostu yapılar olması gerekir. Bu açıdan, ulusal insan hakları kurumlarına çocuk hakları açısından önemli bir rol düşmektedir.

İlk çocuk ombudsmanı daha Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin (ÇHS) kabulünden önce, 1981'de Norveç'te kurulmuş, sonrasında özellikle 1993'ten sonraki süreçte, çok sayıda, farklı isimler altında ve farklı yetkilere sahip çeşitli kurum/makam kurulmuştur. Çocuk Hakları Komitesi de 2002 yılında ulusal insan hakları kurumlarının çocuk haklarının korunması ve gerçekleştirilmesindeki rolü konusunda 2 numaralı Genel Yorumu hazırlamıştır.<sup>56</sup> 2012 yılına gelindiğinde ise dünyada iki yüzü aşkın bu tür yapı bulunmaktaydı.<sup>57</sup> 2018

<sup>55</sup> Access to justice for children, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2013, par. 55. <https://digitallibrary.un.org/record/766759#record-files-collapse-header> (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

<sup>56</sup> Committee on the Rights of the Child (2002) General Comment 2: “The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child”, UN Doc CRC/GC/2002/2’.

<sup>57</sup> Vanessa Sedletzki, Championing Children’s Rights: A global study of independent human rights institutions for children, Mapping study for UNICEF, (2012) <https://www.unicef-irc.org/publications/669-championing-childrens-rights-a-global-study-of-independent-human-rights-institutions.html> ; Garison Lans-



yılında da Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) ve Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations International Children’s Emergency Fund, UNICEF) ortak bir haritalama çalışması yürütmüş,<sup>58</sup> UNICEF de 2018 yılından itibaren ulusal insan hakları kurumlarına özgü bir dizi kılavuz hazırlamıştır.<sup>59</sup>

Avrupa Çocuk Ombudsmanları Ağı da (*European Network of Ombudsmen for Children (ENOC)*) bağımsız çocuk hakları kurumları bakımından çocuklara odaklanıldığının açıkça belirtilmesini ve kurumun tasarım ve geliştirilmesinde çocukların özel durumunun tam olarak dikkate alınmasını tavsiye etmektedir. ENOC, kurucu mevzuatın özellikle ÇHS’nin uygulanmasıyla bağlantılı olmasını ve ekonomik, sosyal ve kültürel hakların yanı sıra medeni ve siyasi hakları da ele almasını, ayrıca Sözleşme ile bağlantılı olarak çocuklarla ilgili özel işlevleri, yetkileri ve görevleri belirleyen hükümler içermesini tavsiye etmektedir.<sup>60</sup>

Bu tür kurumlara çocuklarca yapılan başvurular, bir yandan çocukların haklarından yararlanmada yaşadıkları güçlükler ve deneyimleri ile isteklerini yansıtması, bir yandan da haklara erişimde sistemden kaynaklanan sorunların görülmesi ve gerektiğinde politika önerileri geliştirilmesini mümkün kılar. Bu açıdan, Çocuk Hakları Komitesi’nin 2 numaralı Genel Yorum’da bahsettiği üzere ulusal insan hakları kurumlarının doğrudan veya çocuk adına başvuru alması, incelemeler yapması son derece önemlidir.<sup>61</sup>

2009 yılında UNICEF tarafından hazırlatılan ve Türkiye’de çocuk

**Çocuk haklarını koruyan ulusal insan hakları mekanizmaları temelde üçe ayrılır: Çocuk haklarına özgülenmiş kurumlar, genel insan hakları kurumlarına entegre edilmiş; ancak yasayla belirlenmiş çocuklara özgü yetkilere sahip kurumlar ve mevzuatta özel yetki verilmemiş kurumlar.**

down, “National Human Rights Institutions for Children”, in Oxford Handbook of Children’s Rights, (ed. Jonathan Todres vd) Oxford, 2020, s. 496. 2017’de CRIN tarafından yapılan bir araştırmada –bazılarında birden fazla olmak üzere- 83 ülkedeki çocuk ulusal insan hakları kurumları listelenmiş ve linkleri eklenmiştir: <https://archive.crin.org/en/library/publications/global-list-national-human-rights-institutions-specifically-children.html> (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

<sup>58</sup> Children’s Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise, 2018, GANHRI/UNICEF

<sup>59</sup> National human rights institutions (NHRIs) Series: Tools to support child-friendly practices. ADVOCACY WITH AND FOR CHILDREN IN THE WORK OF NHRIS, 2020 ; SURVEY FINDINGS FROM NHRIS ON USAGE OF CHILDREN’S RIGHTS TOOLS, 2020;

<sup>60</sup> European Network of Ombudsmen for Children (ENOC), “Organization of ENOC: Independent Children’s Rights Institutions (ICRI’s),” <https://enoc.eu/who-we-are/independent-childrens-rights-institutions/> (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

<sup>61</sup> Committee on the Rights of the Child (2002) General Comment 2: “The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child:

**Son yıllarda idari mekanizmaların siyasallaşmasına eşlik eden merkezîyetçilik ve 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası kurumların tarafsızlığı, bağımsızlığı ve insan haklarına duyarlılığına yönelik güvenin azalması ombuds kurumunu da etkiler niteliktedir.**

ombudsmanlığı kurulmasına ilişkin uzman raporunda<sup>62</sup> şu ifadelere yer verilmiştir: “Türkiye’deki çocukların durumu, eşitsizliklerden ve ayrımcılıktan orantısız bir şekilde etkilendiklerini göstermektedir. Buna ek olarak, toplumun çocuk algısı, gelişmekle birlikte, düşük olmaya devam etmektedir.” Bu tespitler ne yazık ki bugün de geçerliliğini sürdürmektedir.

Çocuk haklarını koruyan ulusal insan hakları mekanizmaları temelde üçe ayrılır: Çocuk haklarına özgülenmiş kurumlar, genel insan hakları kurumlarına entegre edilmiş; ancak yasayla belirlenmiş çocuklara özgü yetkilere sahip kurumlar ve mevzuatta özel yetki verilmemiş kurumlar. KDK, özel yetki verilmiş bir kurum olmadığından üçüncü kategoriye girer. Bu örgüt yapısında da çocuk haklarının korunmasına yönelik önemli faaliyetler yürütülebilecekse de ideal durum, çocuk haklarına özgü yetkilerin belirlenmesi, çocuğa özgü birim kurulması ve çocukların katılımını da sağlayacak danışma mekanizmaları kurulmasıdır.

Çocukların dilekçe hakkı anayasal veya yasal olarak sınırlandırılmamışsa da fiilen başvuru imkanları kısıtlandığından KDK Çocuk bir süredir başvuru almakta ve çocuk başvurularında farklı bir prosedür uygulamaktadır. Kurum, UNICEF işbirliğiyle Çocuk Hakları Stratejisi’ni 2018 yılında beş yılı kapsayacak şekilde kabul etmiştir. Ayrıca, bu Strateji’nin tamamlayıcısı olacak şekilde (Tüm Birimlere Yönelik ve Çocuk Birimine Yönelik ayrı olmak üzere) Çocuk Başvurularına Yönelik El Kitabı ve Çocuklarla İletişim Kurmak için Topluma Erişim Araç Seti hazırlanmıştır. Tüm bu çalışmaların amacı çocuk başvurularının gizliliğinin sağlanması, çocuklarla ilgili farklı kurumlarla işbirliği ihtiyacı, yeniden mağdurlaştırma veya misillemenin önlenmesi gibi nedenlerle farklı olması ve çocuk başvurularında esneklik, çocukların yaşına uygun biçimde iletişim kurulması, çocuğun katılımının sağlanması ve üstün yararının gözetilmesi gibi ihtiyaçlar nedeniyle uzmanlaşma gerektiren özel bir alan olmasıdır. Her ne kadar Kurum bu konuda belli adımlar atmışsa da ilgili denetçinin başka başvurulara da bakması, diğer yandan başka birimlerin de çocuklara ilişkin konulara bakması, uzmanlaşmanın güçlüğü ve çocuklara özgü tanınırlığın sağlanmasının yaratacağı olumlu etkiler dikkate alınarak dünyadaki iyi uygulama örneklerinde olduğu gibi ayrı bir çocuk ombudsmanlığı kurulması çocuk haklarının geliştirilmesine önemli bir katkıda bulunacaktır.

<sup>62</sup> Vanessa Sedletzki, The Establishment Process For a Separate Child Ombudsman In Turkey: A Case Study, Innocenti Working Paper, 2009. ([https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2009\\_24.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_24.pdf)) (Erişim Tarihi: 7.8.2024)

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Henüz yeni sayılabilecek bir Kurum olarak KDK'nın kurumsallaşma aşamasında belli bir düzeye geldiği söylenebilecekse de Kurumun tanınırlığı ve güvenilirliğini artırmak konusunda da önemli bir yolu olduğu belirtilmelidir. Ancak, bu konuda sadece iç faktörler değil, dış koşullar da etkilidir. KDK'nın işlevselliği ve idarenin daha iyi işlemlerini sağlaması kendi iç performansıyla bağlantılı olduğu gibi bir yandan da genel idari ve siyasi iklimle de bağlantılıdır. Bu açıdan, son yıllarda idari mekanizmaların siyasallaşmasına eşlik eden merkezîyetçilik ve 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası kurumların tarafsızlığı, bağımsızlığı ve insan haklarına duyarlılığına yönelik güvenin azalması ombuds kurumunu da etkiler niteliktedir.

Ombuds kurumları ve ulusal insan hakları kurumlarının istenen hedefleri gerçekleştirebilmesi ancak bağımsızlık ve tarafsızlığın tam anlamıyla sağlanması ve toplumun bu kurumlara güvenmesiyle mümkündür. Oysa Türkiye'de son yıllarda giderek artan biçimde -yargı da dahil olmak üzere- kurumlara güvenin azalması bu kurumlara da etki eden bir unsurdur. Örneğin Sosyal Demokrasi Vakfı (SODEV) tarafından yapılan bir saha çalışmasında %48,5 yargının bağımsız olmadığını, %41,6 yargıya güvenmediğini, %42,6'nın ise yargının taraflı olduğunu düşündüğünü belirtmiştir.<sup>63</sup> OECD'nin yargıya güven indeksinde de Türkiye 39 ülke arasında 33 puanla sondan beşinci olmuştur.<sup>64</sup> Yargıya güven konusundaki soruların mahkemelerin hükümetin imajını olumsuz etkileyecek bir karar alıp alamayacağı üzerinden hazırlandığı düşünüldüğünde yargıya güvenle bağımsızlık ve tarafsızlık arasındaki ilişki ve yargı için var olan bu güvensizliğin KDK için evleviyetle olacağını öngörmek mümkündür.

Bazı saha çalışmaları da KDK'nın henüz yeterince tanınmadığı ve sonuç alınması konusunda yeterli güven algısının oluşmadığına ilişkin göstergeler içermektedir. KDK'ya ilişkin olarak 26 ilde yapılan bir saha çalışmasında "idare nezdinde haksızlığa uğrama durumunda ne yaparsınız?" sorusuna katılımcıların %44'ü mahkemeye, %30'u Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine ve ancak %10'u KDK'ya başvuracağını belirtmiştir.<sup>65</sup> Türkiye'de ayrımcılık

**KDK'ya ilişkin olarak 26 ilde yapılan bir saha çalışmasında "idare nezdinde haksızlığa uğrama durumunda ne yaparsınız?" sorusuna katılımcıların %44'ü mahkemeye, %30'u Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine ve ancak %10'u KDK'ya başvuracağını belirtmiştir.**

<sup>63</sup> <https://sodev.org.tr/yargi-bagimsizligi.pdf> (Erişim Tarihi: 5.8.2024)

<sup>64</sup> Türkiye'den sonra sırasıyla Slovakya, Kolombiya, Kore ve Şili gelmektedir. <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/dashboard> (Erişim Tarihi: 5.8.2024)

<sup>65</sup> İsmail Dursunoğlu vd., "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma", Ombudsman Akademi Dergisi, C. 7, S. 14, s. 78 vd.

**Kurum'a yapılan başvuruların çok yüksek bir oranının gönderme ve incelenemezlik ile sonuçlanması da Kurum ve mekanizma hakkında bilgi düzeyi konusunda eksikler olduğunu göstermektedir.**

algısına yönelik yapılan ve iki yılda bir tekrarlanan bir saha çalışmasının 2022 tarihli olanında ayrımcılığa uğradığını düşünen kişilerin %67'sinin herhangi bir başvuru yapmadığı ve bu kişilere nedeni sorulduğunda neredeyse %80'inin bir sonuç almayacağı veya aleyhine sonuçlanacağına yönelik bir algısı olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, incelenemezlik ve gönderme kararı oranlarının toplamın %72'sine yaklaşması Kuruma başvuru yapanların da henüz yeterli bilgi sahibi olmadığını gösteren bir veridir.

Yapısal olarak bakıldığında, Türkiye'de kurulan ombuds kurumunun yapısı anayasal dayanağa sahip olması ve parlamenter olması bakımından uluslararası standartlara uygundur. Bununla birlikte, denetçilerin seçilme koşullarının liyakati ve çeşitliliği daha iyi kılacak şekilde belirlenmesi ve seçim süreçlerinde şeffaflık ve çoğulculuğun sağlanmasına yönelik hükümler getirilmesi seçimlerin niteliğine ve kurumun güvenilirliğine yönelik olumlu bir izlenim oluşmasını sağlayacaktır. Başvuranların ve özgeçmişlerinin yayınlanması şeffaflığa hizmet edecekken seçimlerde cinsiyet, mesleki deneyim gibi konularda çoğulculuğun dikkate alınacağını belirtmesi de çoğulculuğun güçlenmesini sağlayacaktır. Katılımcılığın artması açısından başka kurumların da seçim sürecine karma işlem yoluyla dahil edilmesi, örneğin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları tarafından önerilme gibi yöntemler farklı meşruiyet temellerinin de katılmasını sağlayacak; başdenetçi seçiminde de nitelikli çoğunluk aranması başdenetçinin meşruiyetini ve gücünü artıracaktır.

Kurum'a yönelik getirilerden eleştirilerden biri kararlarının tavsiye niteliğinde olması ise de bu karar türünün önemli avantajları ve ombuds kurumlarına özgü imkanları beraberinde getirdiği unutulmamalıdır. İdarelere yol gösterici olabilmesi, ispat standartlarının daha esnek olması, hakkaniyet incelemesi yapması, başvuru inceleme sürecinin daha farklı standartlara sahip olması gibi nedenlerle ombuds kurumlarından beklenen fayda açısından tavsiye kararları elverişli bir araçtır. Raporun içerisinde değinilen ve mevzuat değişikliği, uygulamanın değiştirilmesi, iyi idare ilkeleri ile tutum ve davranış konusunda önerilerde bulunma, idarenin komisyon kurması, eğitim vermesi gibi farklı tavsiyelerin verilebilmesi Kurumu diğer denetim mekanizmalarından ayıran bir unsurdur. Bağlayıcı karar almanın ölçü norm ve inceleme standartlarının farklı olacağı ve ombudsmandan beklenen faydayı sağlamayabileceği dikkate alınmalıdır. Uygulanmama riskini azaltmak için başdenetçinin seçimi, meclis komisyon çalışmalarının etkili olması, kamuoyu duyarlılığının sağlanması gibi başka etkenler dikkate alınmalıdır.

Kurum'a yapılan başvuruların çok yüksek bir oranının gönderme ve incelenemezlik ile sonuçlanması da Kurum ve mekanizma hakkında bilgi düzeyi konusunda eksikler olduğunu göstermektedir. Başvuru konularının başta kamu görevlileri olmak üzere sosyal güvenlik vb. daha teknik konularda yoğunlaşması insan hakları alanındaki etkisini daha sınırlı hale getirebilmektedir. Ceza infaz kurumları, engelli hakları ve çocuk hakları alanında olumlu etkiler yaratabilecek kararlar verildiği görülmeğe de bazı konulardaki kararlarının daha sınırlı etkiye sahip olduğu ve insan hakları gündeminde önemli yer tutan bazı konularda başvuru dahi yapılmadığı görülmektedir. İfade özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, kadın hakları, cinsel azınlıkların hakları gibi alanlarda hem başvuruların hem de olumlu kararların az olması, hatta kadınların daha az başvuru yapması dahi belli eksikleri göstermektedir.

Kurum'un 2017 yılından beri uyguladığı dostane çözüm yolu kararlar içerisinde giderek artan bir orana sahiptir. Her ne kadar dostane çözüm -adından da anlaşıldığı gibi- idarede uzlaşmacı kültürün yaygınlaşmasına hizmet edebilecekse de sistemik sorunlarda başvurulmaması gereken ve başvuranın da kabul beyanının alınması gereken bir karar türüdür. Başvuran açısından idarenin eylem veya işleminin gerçekten kendisi açısından tatmin edici olup olmadığı veya bir tavsiye kararı alınması talebi olup olmadığı gözetilmeden bu kararın alınması başvuran bireyler açısından güven sorunu yaratabileceği gibi yapısal veya yaygın sorunlara işaret eden başvurularda kararın etkisinin hem idareler hem potansiyel başvuruçular açısından yaygın olabilmesi için dostane çözüm yerine karar verilmesi daha doğru bir yaklaşımdır. Bu nedenlerle, dostane çözüm yolu konusunda daha detaylı düzenlemeler yapılması uygun olacaktır.

Resen inceleme yetkisi verilmesi zaman zaman gündeme getirilen bir talep olmakla birlikte resen inceleme yetkisinin belli bir tercih kullanma anlamına gelmesi karşısında bağımsızlık ve tarafsızlık konusunda hala yaşanan sorunlar ve kurumsal kapasitenin sınırlılıkları dikkate alındığında resen inceleme yetkisi verilmesinin var olan koşullarda olumlu etki yaratmasının güç olduğu, hatta tersine Kurumun güvenilirliğini azaltabileceği gözetilmelidir. Bu tür bir analize imkân veren ise Kurum'un bugüne kadar iradi bir seçimle hazırlamayı tercih ettiği özel raporlardır.

Kurum'un performansı açısından önemli bir işlevi olan özel raporların beklenen hedefi gerçekleştirmekten uzak olduğu söylenebilecektir. Web sitesinde yayınlanan raporların yarısının Kurumun görev alanını aşarak

**Web sitesinde yayınlanan raporların yarısının Kurumun görev alanını aşarak Türkiye dışındaki meselelere ilişkin olması ve sistemik ihlal ve sorunlara işaret ederek eleştirel de olacak şekilde idareye yol gösterecek raporların yokluğu özel rapor işlevinin amaca hizmet edemediğini gösteren bir performanstır.**

Türkiye dışındaki meselelere ilişkin olması ve sistemik ihlal ve sorunlara işaret ederek eleştirel de olacak şekilde idareye yol gösterecek raporların yokluğu özel rapor işlevinin amaca hizmet edemediğini gösteren bir performanstır.

Kurum, birleştirme kararı almakla birlikte toplu şikâyet mekanizmasının ayrıca düzenlenmesi sistemik ihlaller bakımından işlevsel olacaktır. KDK'nın Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi veya davalarda üçüncü taraf görüşü verebilmesi işlevleri de yetkilerin kapsamı anlamında geliştirilebilecek unsurlardır. Yine sivil toplum ilişkileri kapsamında karar alma süreçlerinin daha katılımcı olması, gerektiğinde hem başvurular hem de özel raporlar için kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, dernekler gibi örgütlerden görüş alınması katılımcılığı ve karar kalitesini artıracaktır.

Nüfusun ve dava sayılarının fazlalığı gözetilerek ve belli konularda iyileştirme yapılabilmesi için uzmanlık ombuds kurumları kurulması beklenen etki açısından faydalı olacaktır. Bu kapsamda, örneğin çocuk başvurularının kendine özgü niteliği ve bu başvuruların yürütülmesi sürecinin farklılaşması ihtiyacı nedeniyle çocuk haklarına özgü bir ombuds kurumu olarak örgütlenmesi Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin etkili uygulanabilmesi ve çocuk hakları alanındaki farkındalığın artırılması bakımından son derece işlevsel olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Committee on the Rights of the Child (2002) General Comment 2: “The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child:
- Council of Europe (1985). “Recommendation No. R (85) 13 of The Committee of Ministers to Member States on The Institution of the Ombudsman”.  
<https://rm.coe.int/0900001680506bee>
- Council of Europe (1975). “Recommendation 757, Conclusions of the meeting of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states”  
<https://pace.coe.int/en/files/14791/html>
- Council of Europe (2003). Recommendation 1615, “The institution of Ombudsman - Parliamentary Assembly  
<https://rm.coe.int/16805dcab8>
- Council of Europe (2019). Resolution 2301, “Ombudsman institutions in Europe – The need for a set of common standards”.  
<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28161&lang=en>
- Creutzfeldt, Naomi & Nick O’Brien & Marek Nowick (2021). “A Comparative Review On Ombuds: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities Report”, Council of Europe.  
<https://rm.coe.int/oi-report-web-2790-3490-7908-1/1680a45112>
- Dursunoğlu, İsmail vd.(2021). “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 7, S. 14, s. 67-94.
- Erhürman, Tufan (2000). “Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1, s. 155-180.
- European Network of Ombudsmen for Children (ENOC), “Organization of ENOC: Independent Children’s Rights Institutions (ICRI’s),”  
<https://enoc.eu/who-we-are/independent-childrens-rights-institutions/>



European Network of Ombudsmen for Children (ENOC), “Organization of ENOC: Independent Children’s Rights Institutions (ICRI’s),”

<https://enoc.eu/who-we-are/independent-childrens-rights-institutions/>

GANHRI/UNICEF (2018). “Children’s Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise”.

International Ombudsman Institute (2023). “Mediation as an effective tool in complaint investigation”, IOI Best Practice Papers

[https://www.theioi.org/downloads/38d2m/BPP\\_Issue%208\\_Mediation\\_January%202023.pdf](https://www.theioi.org/downloads/38d2m/BPP_Issue%208_Mediation_January%202023.pdf)

Lansdown, Garison (2020). “National Human Rights Institutions for Children”, *Oxford Handbook of Children’s Rights*, (ed. Jonathan Todres vd), Oxford, ,s. 495-512.

National Human Rights Institutions (2020). “National human rights institutions (NHRIs) Series:

Tools to support child-friendly practices: Advocacy With and For Children in The Work of NHRIs Survey Findings From NHRIs on Usage of Children’s Rights Tools”.

<https://www.unicef.org/eca/media/15321/file>

Sedletzki, Vanessa (2009). “*The Establishment Process For a Separate Child Ombudsman In Turkey: A Case Study*”, Innocenti Working Paper.

[https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2009\\_24.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_24.pdf)

Sedletzki, Vanessa (2012). *Championing Children’s Rights: A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children*, UNICEF Office of Research-Innocenti

Sezen, Seriyeye (2001). “Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, s. 71-96.

Rehn, Olli (2008), “Turkey and the EU: a win-win game”, EU Commissioner for Enlargement, SPEECH/08/520. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_08\\_520/SPEECH\\_08\\_520\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_08_520/SPEECH_08_520_EN.pdf)

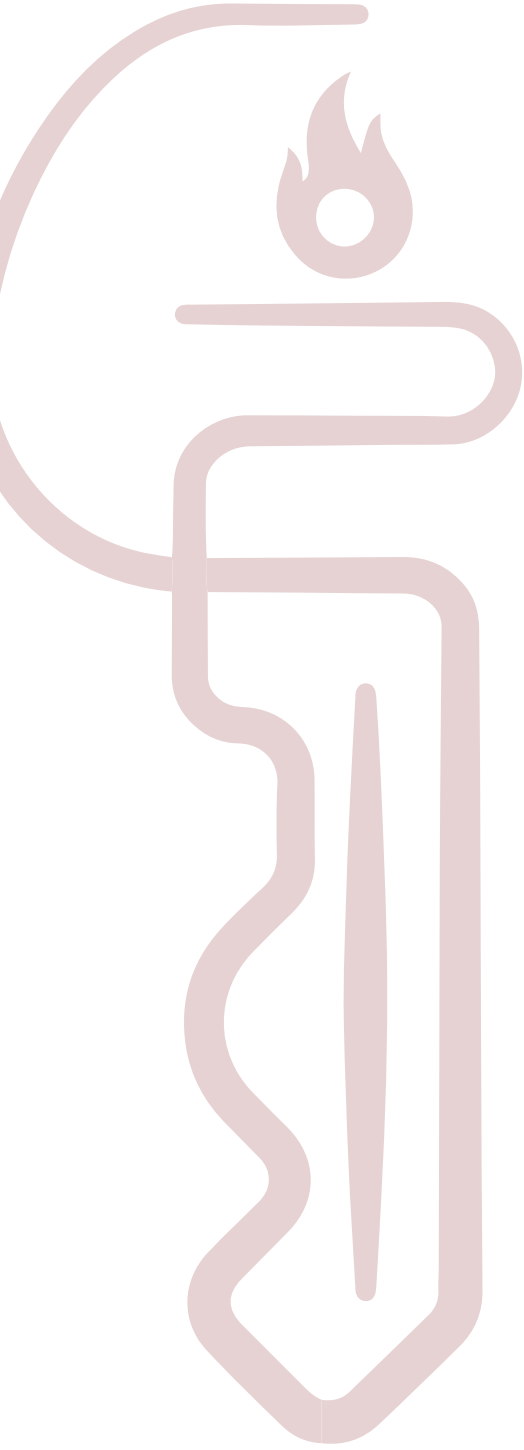
UN Human Rights Council (2013). “Access to justice for children, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.



<https://digitallibrary.un.org/record/766759#record-files-collapse-header>

UN Committee on the Rights of the Child (2002). General comment No. 2 (2002): “The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child”.

<https://www.refworld.org/legal/general/crc/2002/en/17892>



## LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 36 | Eylül 2024

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Doç. Dr. Dilşad Çiğdem Sever

[www.yapisalreformlar.com](http://www.yapisalreformlar.com)



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*