Hakemli Makale **GSÜHFD**, 2022; 2: 1365-1403

TÜRK HUKUKUNDA BİR ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLU OLARAK OMBUDSMAN DENETİMİNİN İDARE HUKUKUNA VE İDARİ DAVALARA ETKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME(*)

Dr. Öğr. Üyesi **Murat Buğra TAHTALI**(**)

Öz: İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı yoluna açık olacağı ilkesi, Anayasanın 125. maddesinde güvence altına alınan ve hukuk devleti ilkesinin gereği olan bir ilkedir. Bununla birlikte idari yargı denetim sürecinin uzunluğu da göz önünde bulundurulduğunda, idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurmadan daha kısa sürede ve daha ekonomik şekilde çözüme kavuşturulması, her iki taraf için en ideal olandır. İdarenin eylem ve işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü konusunda gerek İdari Yargılama Usulü Kanunu gerekse idare hukuku konularını düzenleyen çeşitli mevzuatlarda yargı yoluna başvurmadan idare ile vatandaş arasında uyuşmazlığın çözümüne yönelik farklı uygulamalar düzenlenmiştir. Ombudsman denetimi, bu düzenlemeler arasında yer alan ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idareye vereceği tavsiye niteliğindeki karara idarenin uyması halinde yargı yoluna başvurmaya gerek kalmadan tarafların hukuki uyuşmazlığı kendi aralarında çözümüne imkân sağlaması açısından son derece önemli olan bir denetim yöntemidir. Çalışmada ombudsman denetimine başvurunun idari yargı denetimine etkisi ve bu denetimin alternatif uyuşmazlık çözüm yolu niteliği incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman Denetimi, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları, İdare Hukuku, İdari Yargı, Kamu Denetçiliği Kurumu.

(*) Makale Gönderim Tarihi: 08.08.2022. Makale Kabul Tarihi: 08.12.2022.

(**) İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı (ORCID no: 0000-0003-2459-9938; *buğra.tahtali@inonu.edu.tr*).

AN EVALUATION ON THE EFFECT OF OMBUDSMAN AUDIT ON ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE CASES AS AN ALTERNATIVE DISPUTE RESOLITION IN TURKISH LAW

Abstract: The principle that all actions of the administration will be open to judicial remedy is a principle guaranteed in Article 125 of the Constitution and is a requirement of the State of Law principle. However, considering the length of the administrative judicial review process, it is most ideal for both parties to resolve disputes between the administration and the citizen in a shorter time and more economically without resorting to a judicial remedy. Regarding the resolution of disputes arising from the actions and transactions of the administration, different practices have been arranged for the settlement of disputes between the administration and the citizen without resorting to a judicial remedy, both in the Law on Administrative Judgment Procedure and in various legislations governing administrative law. Among these regulations, The Ombudsman audit is an extremely important audit method in terms of allowing the parties to resolve their legal disputes among themselves without the need to resort to a judicial remedy, in case the administration complies with the advisory decision of the Ombudsman Institution. In this study, the effect of the application to the ombudsman audit on the administrative judicial review and the nature of this control as an alternative dispute resolution method will be examined.

Keywords: Ombudsman Audit, Alternative Dispute Resolution Methods, Administrative Law, Administrative Procedure Law, Ombudsman Institution.

GİRİŞ

Devlet (idare) ile vatandaş arasında idari bir işlem veya eylemin yapılması/yapılmaması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklarda kanunda aksine özel bir düzenleme bulunmaması halinde uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargı yerleridir. Bu çözüm yolunun öncesinde idari başvuru yollarıyla yargısal sürece gerek kalmadan sorunun çözümü mümkündür. Bu idari başvuru yolları bazen yargısal süreç öncesinde başvurulması kanunen zorunlu tutulduğu gibi, kimi zaman da idari işlem ve/veya eyleme tabi tutulan kişinin iradesine bırakılmıştır.

Mevzuattaki düzenlemelere göre ister idari dava açmadan önce zorunlu bir yol olarak, isterse de uzlaşma amacıyla iradi olarak yapılsın, idarenin belirli bir süre sessiz kalması veya kendisine verilen cevap verme süresi içinde talebe veya itiraza olumsuz yanıt vermesi halinde artık idari süreç tüketilmek-

te ve uyuşmazlığın çözümü için kural olarak tek çare, idari yargıya başvuru olarak görülmektedir. Ancak bu kuralın istisnası ombudsman denetimidir.

İdareye yapılan başvuru neticesinde zımnen veya açıkça talebin/itirazın reddedilmesinden sonra idari dava açma süreci işlemeye devam ederken, dava açma yoluna gitmeden işlemi yapan idarenin dışında ve bağımsız bir inceleme yapan Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunarak, işlemi yapan idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun hareket edip etmediğinin tespiti, böylece üçüncü ve tarafsız bir kurumdan istenebilmektedir. İşte, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan bu denetime doktrinde "ombudsman denetimi" adı verilmektedir.

Ombudsman denetiminin, diğer denetimlerden ayrılan ve özgün yapıya kavuşmasını sağlayan kısmı, denetim sonrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği kararın bağlayıcı değil, tavsiye niteliğinde olmasıdır. Ancak kararların tavsiye niteliğinde olması, bu kararın idare tarafından herhangi bir şekilde ciddiye alınmayacağı veya yapılan idari işlemin geri alınmasında, kaldırılmasında veya düzeltilmesinde hiçbir etkisinin bulunmayacağı anlamına gelmeyecektir. Daha doğru bir ifadeyle ombudsman denetimi sonrasında ilgili idarenin hukuka aykırı/kusurlu davrandığı tespit edilerek sonuçlarının ortadan kaldırılması yönünde tavsiye kararı verilmesi durumunda bu tavsiye kararına uyulursa yargısal sürece gerek kalmadan kişinin mağduriyetinin sonlandırılması sağlanabilecektir. Aksi durumda, yani tavsiye kararına işlemi yapan idarenin itibar etmeyerek işlemi uygulamada ısrarcı davranması halinde ise ileride açılacak davada, kişi (vatandaş) açısından hukuka aykırılık/kusur ispatı bakımından önemli bir delil ortaya konmuş olacaktır.

Bahsedilen yönleriyle son derece önemli bir denetim yolu olan ombudsman denetimi, tavsiye kararına idare tarafından uyulması halinde yargı yoluna gerek kalmadan taraflar arasındaki sorunun bir üst otoritenin tavsiyesine itibar edilmesi sonucunda çözülebileceği bir yöntem olmaktadır. Bu misyonu ise, ombudsmanlık kurumunun, alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak kabul edilip edilmeyeceği tartışmalarını beraberinde getirmiştir.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle denetim kavramı ve idarenin denetim yolları genel olarak tanıtılacak, devamında, bu denetim yollarından olan ve çalışmanın da ana çerçevesini oluşturan ombudsman denetiminin hukuki temelleri ve yapılış usulü hakkında bilgi verilecek, yapılacak başvuru üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararının idari işleme ve bu işleme karşı açılacak dava açma sürelerine karşı etkileri üstünde durulacak, nihayet alter-

natif uyuşmazlık çözüm yollarına kısaca değinilerek ombudsman denetiminin bu yollar arasında sayılıp sayılamayacağı sorusuna cevap aranacaktır.

I. DENETİM KAVRAMI VE İDARENİN DENETİM YOLLARI

1. Denetim Kavramı

Denetim kavramı, "*bir işin yapılışı sırasında ya da o işin son bulması halinde doğru yapılıp yapılmadığının, planlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin kontrol edilmesi*" olarak tanımlanmaktadır[1]. Bu tanıma benzeyen ancak kavramı daha geniş bir perspektiften ele alan başka bir tanıma göre ise denetim, "*yönetimin amaçları doğrultusunda planlanan ve yapılması istenen faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadar doğru, etkin ve verimli yapıldığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını görmek ve anlamak*" şeklinde ifade edilmiştir[2]. Bu genel anlamının yanında, kamu yönetimi bakımından denetim ise "*hukuka aykırılığı, yolsuzluğu ve kötü yönetimi önleme*" amacına özgülenen bir anlamda kullanılmaktadır[3]. Gerek sistem, gerek otorite bakımından son derece profesyonel bir yapıyla donatılmış olan idare karşısında vatandaşın korunmasını ve idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacıyla Türk hukuk sisteminde bir dizi denetim mekanizmaları öngörülmüştür.

2. İdarenin Denetim Yolları

A. Genel Olarak İdari Denetim Yolları

İdarenin denetim yolları doktrinde yedi başlıkta sıralanmıştır. Bunlar; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık, etik denetimi ve ombudsman denetimidir[4]. Çalışmamızda esas olarak ombudsman denetimi üzerinde durulmakta ise de misyonu itibariyle ombudsman denetimi diğer denetim türleri ile bağlantılı olduğundan bu denetim türlerini de kısaca incelemenin yerinde olacağı kanaatindeyiz.

---

1 ÖZER Mehmet Akif/ISKANDAROV Shokhrukh, "Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması - Kırgızistan Örneği", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. Aralık Özel Sayısı, 2016, s. 326.

2 AYDIN Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 307.

3 SÖZEN Süleyman, **Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, içinde *Kamu Yönetimi,* (ed. Süleyman SÖZEN), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir. 2016, s. 180.

4 ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi,** Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016, s. 378.

B. İdarenin Siyasi Denetimi

İdarenin siyasi denetimi, yasama organı tarafından yürütme organının yaptığı iş ve işlemlerin denetlenmesini açıklamakta kullanılır[5]. Parlamenter hükümet sistemi döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM.) bu yetkisini; soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması veya genel görüşme vasıtalarıyla yapmakta idi. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinin ardından bu denetim yollarından gensoru yolu, meclisin hükümeti denetleme yöntemi olmaktan çıkmıştır. Gensoru yönteminin, siyasi denetim yollarından biri olma özelliğinin sonlanmasının gerekçesi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başbakanlığın kaldırılarak yürütmenin tek kişiden (Cumhurbaşkanı'ndan) oluşan bir yapıya evrilmesi[6] ve Cumhurbaşkanı'nın da doğrudan halk tarafından seçilmesinin bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı'nın meclise değil, doğrudan halka karşı sorumlu olması ile açıklanmıştır[7]. Ancak bahsi geçen denetim yollarından diğerleri, Anayasamızın (AY.) 98. maddesinde geçerliliğini korumaktadır.

C. İdarenin İdari Denetimi

İdarenin yine idare tarafından denetlenmesi özetlenebilecek olan bu kavram; daha geniş bir tanımla "*idarenin kendi kendini denetlemesi veya başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi*" olarak tanımlanmaktadır[8]. Tanımdan da anlaşılacak olduğu üzere, idarenin idari denetiminde iki farklı boyut mevcuttur. Buna göre bir kamu kurumunun kendi kendine yaptığı denetim *iç denetim*; bu denetimin başka bir kurum tarafından yapılması ise *dış idari denetim* olarak tanımlanmıştır[9]. Doktrinde idarenin iç denetimine verilebilecek en uygun örneğin "hiyerarşik denetim" olduğu ifade edilirken, dış denetime de "idari vesayet denetimi" örnek gösterilmiştir[10].

---

5 Benzer tanım için bkz. YILMAZ Abdullah/ŞAHYAR AKDEMİR Duru, "Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi", **Ombudsman Akademik Dergisi**, S. 13, 2020, s. 17.

6 Her ne kadar bakanlıklar, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde varlıklarını devam ettirmekte iseler de yeni sisteme geçilmesinin ardından çıkarılan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüm bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmış, bu düzenleme ile de Cumhurbaşkanı, her bir bakanın hiyerarşik amiri haline gelmiştir. Bu da yürütmenin tek kişinin söz sahibi olduğu bir yapıya evrildiğini göstermektedir.

7 ATAR Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 262.

8 YILMAZ/ ŞAHYAR AKDEMİR, s. 117.

9 GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetim Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 365.

10 GÖZÜBÜYÜK, s. 365-368.

D. İdarenin Yargısal Denetimi

İdarenin denetim yollarından belki de en etkili olanlarının başında yargısal denetim gelmektedir. Zira şu ana kadar incelenen denetim yollarından siyasi denetimde, yaptırımlarını da göz önüne aldığımızda en etkili yol olan gensorunun artık pozitif hukukumuza göre bir denetim yolu olmadığını ifade etmiştik. Diğer siyasi denetim yollarının bazılarında denetim yapılabilmesi için belli bir çoğunluğun aranması, (örneğin meclis araştırması, meclis soruşturması) bazılarında ise (örneğin soru) herhangi bir maddi yaptırım bulunmaması nedeniyle bu yöntemlerin etkisiz kalması söz konusu olabilecektir. Bununla birlikte, AY. m. 125/1 hükmünde yer alan "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olacağı*" ilkesinden hareketle, idarenin yargısal denetimi -kural olarak- idari yargıda olup, idarenin eylem ve işlemleri bağımsız mahkemeler tarafından "hukuka uygunluk" bakımından denetlenir. Diğer denetim yollarından farklı olarak yargısal denetim yolunda, işlemin; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından bir veya birkaçı bakımından hukuka aykırı olduğu tespit edilirse işlem mahkeme kararıyla ortadan kaldırılır (iptal davası). Yargısal denetimin bir başka olası sonucu, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı bir zarar meydana gelmiş ve burada zararla idarenin faaliyeti arasında illiyet bağı kurulur ise idare tazminata mahkûm edilir (tam yargı davası). Görülüğü üzere diğer denetim yollarından farklı olarak yargısal denetim, idare üstünde somut yaptırımlar öngörmesi nedeniyle diğer denetim mekanizmalarına oranla çok daha etkili bir yoldur.

E. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi, demokratik hukuk devletinin en önemli unsurlarının başında gelmektedir. Anayasamızın 2. maddesinde Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan ve 4. madde ile de "değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez" ilkeler arasında yer alan "demokratik devlet", "*meşruiyetini halktan alan, çoğunluğun azınlık haklarını güvence altında tutarak Anayasal sınır ve çerçevede yönetim yetkisi*" olarak tanımlanmaktadır[11]. Demokratik devlet ilkesinin ana ve en belirgin unsuru her ne kadar düzenli aralıklarla yapılan seçimler yoluyla halkın kendini yönetecek kişileri belirlemesi ise de günümüz toplumunda demokratik devlet ilkesinin sadece seçimlere indirgenmesi, bu ilkenin işlevini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Zira sosyal medyanın hayatımızın odağına yerleştiği bu dönemde halkın

[11] ANAYURT Ömer, **Anayasa Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 201.

seçtiği ve yönetim yetkisini kendisine verdiği kişilerin, bu yetkilerini devam ettirebilmeleri için anlık oluşan kamuoyu tepkilerini dikkate almaları gerekmektedir. Başka bir ifadeyle günümüzde artık halkın demokratik yönden yönetime katılması, sadece düzenli aralıklarla sandığa gitmekle değil, kamuoyu vesilesiyle zamanında tepkilerini veya desteklerini yönetenlere vermeleri ile sağlanabilmektedir.

Anayasamızda yer alan "düşünceyi ifade özgürlüğü" ve "toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı" bu denetimin yapılmasında öncü rol oynayan diğer Anayasal ilkelerdir.

F. Yönetimde Açıklık Denetimi

Yönetimde açıklık; bir yönüyle idareyi, diğer yönüyle de vatandaşı etkileyen bir kavramdır. Şöyle ki idare, açıklık ve süreçlerin şeffaf şekilde yürütülmesi sayesinde vatandaşlara yaptıklarını anlatabilme noktasında daha çok şansa sahip olabilecek, aynı zamanda düzenlemeler yapılırken, sürecin henüz hazırlık aşamasında, vatandaşın görüşü alınarak onun isteklerinin yerine getirilmesi sağlanacaktır[12]. Doktrinde kimi yazarlar bu ilkeyi, "idare önündeki perdelerin kaldırılması, idarenin kapılarının açılması ve herkesin gözü önünde çalışması" olarak tanımlarken[13], kimi yazarlarsa "*idarenin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlar tarafından bilinmesi*" olarak tanımlamıştır[14]. Yönetimde açıklık, bu temel tanımlardan da yola çıkarak; deyim yerindeyse, gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerin hukuka uygun olduğu hususunda kendine güvenen idarenin, muhatabına yönelen eylem veya işlemin öncesindeki ve sonrasındaki tüm süreci, öncelikle muhatabıyla ve yargı yerleriyle yahut diğer ilgili birimlerle paylaşma konusunda çekincesinin olmamasını ifade etmektedir. Bu yönleriyle yönetimde açıklık ilkesi, Anayasanın 2. maddesinde sayılan ve 4. maddesiyle güvence altına alınan demokratik devlet ilkesinin, idare hukukuna yansımalarından biri olarak görülmüştür[15].

---

[12] ARSLAN Nagehan Talat, "Yönetimde Açıklık ve Gizlilik", **Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 1, 2010, s. 179.

[13] ROBERTSON Ken G., "Demokrasi ve Gizlilik", **Türk İdare Dergisi**, Çev. Musa Ceylan, S.403, 1998, s. 152.

[14] EKEN Musa, "Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı", **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 22, 1998, s. 1214.

[15] CANAT SÜREKLİ, Nilüfer, Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s. 14.

G. Etik Denetimi

Etik kavramının kökeni, Yunanca "ethos" kelimesinden gelmekte olup; biri "*antik kentte geçerli olan töreye bağlı kalarak işini eğitim yoluyla düzenlemeye alışkın bireyin, toplum tarafından genel kabul gören ahlak kurallarına uygun davranış sergilemesi*", diğeri de "*kabul edilmiş davranış kurallarının ve değer yargılarının birey tarafından sorgulanması sonucunda kavranılarak üzerinde düşünülmek istenilen, iyinin gerçekleştirilmesi için onların alışkanlığa dönüştürülmesi*" olarak iki anlamda kullanıldığı ifade edilmiştir[16]. Etik kavramı günümüzde betimleyici, normatif, meta ve uygulamalı etik olmak üzere dört alt başlıkta incelenmektedir[17]. Daha basit bir dille ifade edilecek olursa etik; soyut kavramlardan yola çıkarak somut bilgiler ortaya çıkarma sanatı olan doğru ile yanlışı ayıran standartlar olarak da nitelendirilebilir[18].

Etik denetiminin, idarenin denetim yolları içinde önemli bir rol oynamasının sebebi kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirdikleri esnada idare adına ve idareyi temsilen hareket etmeleridir. Şöyle ki kamu görevlileri bu görevlerin ifası sırasında gerek kamu kaynaklarının yönetimi gerekse vatandaşlarla ilişkiler konusunda geniş takdir yetkisine sahip olduklarından, söz konusu kamu görevlileri tarafından bu kamu gücünün yanlış yerde veya amacını aşacak şekilde kullanılmasını engelleyen kontrol ve denge mekanizmalarından biridir[19]. Bu yönüyle etik denetiminin manevi yönü ağır basmaktadır. Bunun yanında uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınandığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair oluşturduğu güven nedeniyle de yönetişimin kalitesinin belirlenmesinde "etik" kavramının kilit öneme sahip olduğu vurgulanmıştır[20].

---

16 ÖNEN S. Mustafa/YILDIRIM Ali, "Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği", **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 5, S. 1, 2014, s. 108.

17 Bahsi geçen alt başlıklar ile ilgili ayrıntılı bilgilendirme için bkz. ÖNEN/ YILDIRIM, s. 110, 111.

18 GÖKÇELİK Özlem, "Etik Kavramının Kamu Yönetimi ve İç Denetim Bağlamında Değerlendirilmesi", **Denetişim Dergisi**, S. 5, 2010, s. 56.

19 Aynı yöndeki görüş için bkz. YÜKSEL Cüneyt, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 64, S. 2, 2006, s. 185.

20 YÜKSEL, s. 185.

H. Ombudsman Denetimi

Genellikle yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında, "ombudsman" ismi verilen kurum da yer almaktadır[21].

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu her ülkede o ülkenin sosyal, kültürel, dini vb. özellikleri ve idari yapılarına göre farklı şekillerde uyarlandığından ortak bir tanım yapmanın çok kolay olmadığı dile getirilmiş ise de[22] tüm dünyadaki ortak uygulamalardan yola çıkarak, doktrinde bu kavram bilim insanları tarafından açıklanmaya çalışılmıştır.

Türkçede "kamu denetçisi" olarak kullanılan ombudsman, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; "*Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum.*" olarak tanımlanmaktadır[23]. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu denetçisi, vatandaş ile devlet (idare) arasında bir köprü görevi görmekte ve daha güçlü konumdaki idareye karşı, vatandaşın haklarını savunmak ve vatandaşı idare adına işlem yapan kamu görevlilerinin keyfi uygulamalarından korumakla görevlendirilmiştir. Vatandaşı devlet erkine karşı koruyan bir yapı olarak kurulduğu vurgulanan[24] ombudsmanlık, en açıklayıcı haliyle; "*Seçilmesi belirli kriterlere dayanan, vatandaşın idareye karşı yaşamış olduğu haksız ve hukuksuz davranışları, tarafsız olarak araştıran, yaptığı araştırmalar sonucu ortaya çıkan sorunları, kamu huzurunun korunması amacıyla çözmek için eylemlerde bulunan, dürüst, güvenilir ve bağımsız bir denetim kurumu.*" olarak tanımlanmıştır[25] Ombudsman kurumunun ilk olarak Osmanlı Devleti'nde ikamet eden ve on üç yıldır yönettiği topraklardan uzakta olan İsveç Kralı XII. Şarl tarafından, vatanından uzakta olması sonucunda İsveç'te yönetim konusunda ortaya çıkan başıbozukluğun önüne geçebilmek için 1713 yılında kendisine bağlı Yüksek Ombudsman kurulması yolunda fermanda bulunması üzerine kurulduğu, ilk olarak Yüksek Ombudsman adıyla kurulan bu

---

21 KILIÇ, Selçuk, Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 33.

22 EFE Haydar/DEMİRCİ Murat, "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", **Sayıştay Dergisi**, S. 90, 2013, s. 51.

23 Bilgi için bkz. https://sozluk.gov.tr/, ET. 15.06.2021.

24 ÖZER/ ISKANDAROV, s. 332.

25 AKÇAGÜNDÜZ, Emre, Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s. 60.

yapının isminin 1719 yılında Adalet Şansolyesi (Yüksek Ombudsman) olarak değiştirildiği belirtilmektedir[26]. Ancak bu kurum 1809 yılında İsveç Anayasasında ilk kez Anayasal bir kurum olarak pozitif hukuka girdiğinden, ombudsman kurumunun kuruluş tarihi, 1809 olarak kabul edilmektedir[27]. Buradan yola çıkarak, 1809'dan günümüze kadar dünya geneline hızla yayılan ombudsman kurumunun, yönetimin yargı dışı denetiminin sağlanmasında ciddi bir seçenek durumuna geldiği ifade edilebilir[28].

Bu çalışma, idarenin denetim yolları arasında yer alan ombudsman denetimi özelinde kaleme alındığından, çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu denetimin, Türk hukuk sisteminde hangi kurum tarafından ve hangi esaslara dayalı olarak yapılacağının, ayrıca bu denetimin idari işlemlere ve idari davalara etkilerinin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi yapılacaktır.

II. TÜRK HUKUKUNDA OMBUDSMAN DENETİMİNİN İDARİ VE HUKUKİ TEMELLERİ

1. Türk Hukukunda Ombudsman Denetimini Yapma Yetkisi

Çalışmada daha önceden belirtildiği üzere Türk Dil Kurumu sözlüğünde "*Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum.*" olarak tanımlanan ombudsmanın bu tanımını karşılayan kurum, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK.) olarak belirlenmiştir. KDK. kaynağını Anayasadan alan bir kurumdur. Zira Anayasanın 74. maddesinin 5. fıkrasında; "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.*" denmek suretiyle kurum Anayasal statüye kavuşturulmuştur. Bu fıkrada geçen, "*idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleme"* görevi ile aynı maddenin 6. fıkrasında geçen "*Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir.*" kuralının birlikte değerlendirilmesi sonucunda KDK.'nın, idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek suretiyle, vatandaşları, resmi makamların keyfi davranışlarına karşı koruma misyonunu, kurumun başındaki kişinin TBMM. tarafından seçilmesi kuralıyla da parlamento tarafından seçilme şartı-

---

[26] ERDENGİ, Tevfik Bora, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 31.

[27] ERDENGİ, s. 13, 14.

[28] AKINCI Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 278.

nı birlikte gerçekleştirdiği ve bu yönüyle kurum tarafından yapılan inceleme ve değerlendirmelerin, "ombudsman denetimi" tanımını sağladığı, başka bir ifadeyle, bu denetimi yapma yetkisinin, Anayasa koyucu tarafından Türk hukuk sisteminde KDK.'ya verildiği anlaşılmaktadır[29]. KDK., Anayasadaki bu tanımı nedeniyle, doktrinde hukuksal statü bakımından idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik bir bağımsız idari otorite olarak değerlendirilmiştir[30]. Zira bağımsız idari otoritelerin (düzenleyici ve denetleyici kurumlar) başlıca ödevinin; gözetim ve denetim yetkileri çerçevesinde hukuka aykırılıklarla karşılaştıklarında doğrudan yaptırım uygulamak veya yaptırım uygulanması için idari yargı yoluna gitmeden önce ilgilileri uyarmak olduğu[31] yönündeki görüş de göz önünde bulundurulduğunda, kamu denetçiliği kurumunun bağımsız bir idari otorite olarak değerlendirilmesi daha da anlamlı olacaktır. KDK.'nın hukuksal statüsü ve idari teşkilat içindeki yeri ile ilgili bambaşka bir bakış açısı daha vardır ki buna göre KDK. bağımsız bir idari otoriteden ziyade başkente yardımcı kuruluşlar arasında yer almaktadır[32]. Ancak bu görüşü savunan yazarlara göre diğer yardımcı kuruluşlardan farklı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz bir yardımcı kuruluştur. Her ne kadar idarenin yaptığı işlemlerin hukuki ve yerindelik denetimini yapması nedeniyle merkezden yönetimin başkent teşkilatına yardımcı kuruluşlar arasında tanımlansa da denetleme vasfı nedeniyle bir bağımsız idari otorite olma hali daha ağır basan kamu denetçiliği kurumunu merkezden yönetimin bir dalı olarak değerlendirmenin çok doğru bir yaklaşım olmadığı söylenebilir.

---

[29] Doktrinde KDK.'nin hukuki statüsünün, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasında belli bir işlevi üstlenmesi ve idare ile idare edilenler arasında sorun yaşanmaması, var olan sorunların asgari seviyeye indirilmesi gibi özellikleri nedeniyle bir "Bağımsız İdari Otorite" olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bilgi için bkz. ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 385. KDK.'yi Bağımsız İdari Otoriteler içinde kabul eden bir diğer görüş için bkz. ULUSOY Ali D. **Yeni Türk İdare Hukuku,** Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 261. Ancak bağımsız idari otoritelerin ortak özelliklerinden olan yaptırım uygulama yetkisi ve kararlara karşı yargı denetimi gibi hususlar ombudsman denetiminde söz konusu olmadığından, hukuki statü olarak KDK.'nin bağımsız idari otoriteler arasında kabul etmeyen yazarlar da mevcuttur. Bilgi için bkz. SANCAKTAR Oğuz/ ÖNÜT Lale Burcu/ US DOĞAN Eser vd. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 296, 297; ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri,** Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 230; DERDİMAN Cengiz, **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2007, s. 353, 354.

[30] TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 195.

[31] KALABALIK Halil, **İdare Hukuku Dersleri Cilt - I**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 401.

[32] YILDIRIM Ramazan / ÇINARLI Serkan, **Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I**, Astana Yayınları, Ankara, 2018, ss. 86, 87.

2. Ombudsman Denetiminin Mevzuattaki Yeri ve Denetim Şartları

Ombudsman denetimi, bir önceki başlıkta da belirtildiği üzere Anayasanın 74. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak denetimin çerçevesi bu kısa ifadelerle çizilmekle beraber, maddenin son fıkrasında "*Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.*" ifadelerine yer verilmek suretiyle, denetimin ayrıntılarının kanunla düzenleneceği benimsenmiştir.

74. maddenin son fıkrasında işaret edilen kanun ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur (KDKK.). Kanun'un "Amaç" başlıklı 1. maddesinin satır aralarında, KDK.'nın ombudsman denetimini ne şekilde yapacağı belirtilmektedir[33]. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, denetleme ve önerilerde bulunma görev ve yetkileri, ombudsman denetiminin yapılış usulünü göstermektedir. Aynı husus, Kanun'un 5. maddesinde çok daha açıkça ve doğrudan ombudsmanın görevleri olarak ifade edilmektedir. Kanun 1. ve 5. maddesinde geçen "*hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek*" teriminden, yapılan incelemenin, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmadığı, ombudsman denetiminin aynı zamanda yerindelik denetimini de içerdiği anlaşılmaktadır[34]. Kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla çıkartılan "*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*"in 1. maddesinde yapılacak incelemenin kapsamı bir ölçüde daha genişletilmiş ve hukuka ve hakkaniyete uygunluk denetiminin, "*iyi yönetim ilkelerini gözeterek*" yapılacağı vurgulanmıştır. Türk mevzuatında ilk kez "iyi yönetim" kavramının ilkesel olarak yer almasının, bu yönetmeliği farklı kılan özelliklerden biri olması, doktrinde vurgulanmıştır[35]. Ancak bu özelliği nedeniyle ombudsman denetimi, yargısal

---

[33] **KDKK. m. 1:**

Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

[34] Aynı yöndeki görüş için bkz. USTA Hasibe, "Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu)", **Denetişim Dergisi**, S. 14, 2014, s. 61.

[35] AKYILMAZ Bahtiyar/ SEZGİNER Murat/ KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku,** Savaş Yayınevi, Ankara, 2021, s. 544.

denetimden farklı görülmüş ve doktrinde bu denetime mesafeli yaklaşıldığı görülmüştür[36].

3. Ombudsman Denetiminin Yapılış Usulü

Kuruma yapılan şikayetler, Kamu Başdenetçisi tarafından incelenerek karara bağlanır. KDKK. m. 7'de bu husus, Başdenetçinin görevleri arasında açıkça düzenlenmiştir[37]. Başdenetçi, her bir başvuru hakkında nihai karar verici merci olduğundan, şikâyet başvurularının sağlıklı şekilde değerlendirilebilmesi için, Başdenetçi, kurum içinde görev yapan diğer denetçilere uygun gördüğü dosyaları dağıtabilir. Bu durumda denetçiler, gerekli incelemeyi yaptıktan sonra görüşlerini Başdenetçi'ye sunarlar. Dolayısıyla her ne kadar kurum adına ombudsman denetimi yapma yetkisi tek başına Kamu Başdenetçisi'nde ise de kurum içindeki denetçiler, dosyaların içeriğine hazırlanma ve nihai kararına yardımcı olma adına Kamu Başdenetçisi'ne yardımcı olurlar. (KDKK. m.8).

Ombudsman denetimi, tıpkı yargısal denetimde olduğu gibi, kural olarak idarenin her türlü eylem ve işlemleri hakkında yapılabilmektedir. Bununla birlikte, KDKK. m.5'te bu duruma üç istisna getirilmiştir. Buna göre; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK.) sırf askeri nitelikteki işlemlerine karşı ombudsman denetimine başvurulmasının önü kapatılmıştır.

Yapılan başvurularda gerçek kişilerin ad ve soyadları, TC. kimlik numaraları, başvuru tarihi, başvuranın imzası gibi hususlar, başvuru dilekçelerinde bulunması zorunlu unsurlar arasında sayılmaktadır. (KDKK m. 17/2) Türk vatandaşı olmayan gerçek kişilerin, TC. kimlik numarası yerine pasaport numarası bilgisinin bulunması gerekmektedir[38]. İlgili fıkrada özel hukuk tüzel

---

[36] Bkz. GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN Turgut, **İdare Hukuku C.2 İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 919.

[37] **KDKK. m. 7:**

(1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

...

[38] Kanunda sadece Türk vatandaşları ile Türkiye'de yasal yollarla bulunan yabancıların başvurularına yönelik düzenlemelere yer verilmesi, sığınmacı veya geçici koruma prosedürüne göre Türkiye'de bulunan yabancıların başvurularına dair bir düzenlemeye yer verilmediği anlamına gelmektedir. Son yıllarda Türkiye'nin başta Suriye ve Afganistan üzerinden gelen sığınmacı

kişilerinin de ombudsman denetimine başvurabileceği ifade edilmiş, tüzel kişi başvurularında tüzel kişinin unvanı, yerleşim yeri ve yetkili kişinin adı/soyadı ile imzasının bulunmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Ombudsman denetimine, 5. maddede sayılan istisnalar dışında kural olarak tüm idari işlemler ve eylemlerle ilgili olarak başvurulma hakkı var ise de yapılan başvuruların belli şartları sağlaması da gerekmektedir. Kanun'un 17/3. maddesine göre;

- Belli bir konuyu içermeyen,
- İkinci fıkrada düzenlenen ve dilekçede zorunlu olduğu belirtilen bilgilerin tam olarak yer almadığı veya buradaki kategoriler arasına girmeyen kişilerce yapılan,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargısal denetim sonucunda karara bağlanan,
- Sebebi, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan,
- Daha önce karara bağlanan

başvuruların kurumca dikkate alınmayacağı ifade edilmiştir.

17/3. maddede düzenlenen başvuru şartlarının lafzi yorumundan, kuruma daha önceden gönderilmiş başvurulardan henüz değerlendirme sürecinde olan veya değerlendirme süresi geçmiş olmasına rağmen halen karara bağlanmayan ve nihayet daha önce karara bağlanıp nihayete erdirilen başvuruların, aynı kişiler tarafından tekrardan ombudsman denetimi için kurum önüne getirilemeyeceği, böyle bir başvuru yapılmış olsa dahi başvurunun dikkate alınmayacağı anlaşılmaktadır. Ancak m. 17/3-(ç) hükmünde yer alan "*sebebi, konusu ve tarafları aynı olan başvurular*" ifadesinde "ve" bağlacının kullanılmasından hareketle, aynı sebep ve konuda daha önceden yapılmış, devam eden veya sonuçlandırılan bir başvuru olsa da, başvuruda bulunan(lar) dışındaki kişilerin sonraki bir tarihte başvuruda bulunmasının önünde bir engelin bulunmadığı düşünülmektedir.

---

statüsündeki kişilerin sayısının fazlalığı göz önünde bulundurulduğunda bu kişilerin başvurularının yasada düzenlenmemiş olmasının ciddi bir eksiklik olduğunun kabulü gerekir. Ancak bu düzenlemenin kanunda bulunmaması, söz konusu kişilerin ombudsman denetimine başvuramayacağı anlamına gelmemektedir. Mevcut düzenlemenin lafzından hareketle, sığınmacı ve geçici koruma statüsünde ülkemizde bulunan yabancılardan kişiliklerine ait bir belge numarası istenmesinin zorunlu olmadığı ancak bu kişilerin, KDKK m. 17/2'de öngörülen diğer hususları, başvuru dilekçesinde mutlaka yazmaları gerektiği düşünülmektedir.

KDKK m.17/3-(b) hükmündeki düzenlemede yer alan "*Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanların ombudsman denetimine tabi olmayacağı*" ilkesi gereği, bir idari eylem veya işlemle ilgili olarak ombudsman denetimine başvurmanın, yalnızca idari yargıya başvurmadan önceki süreçte mümkün olabileceği anlaşılmaktadır. Ombudsman denetimine başvuru süreci ile ilgili bu hüküm tek başına belirleyici değildir. Zira aynı maddenin 4. fıkrasında yer alan "*Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir.*" hükmünün de m. 17/3-(b) ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu iki hükmün birlikte değerlendirilmesinden, ombudsman başvurusunun; idareye başvurulup idarenin başvuruyu reddetmesi veya süresi içinde cevap vermemek suretiyle reddetmiş sayılması neticesinde zımnen reddetmiş sayılması sonrasında ama dava dilekçesinin verilmesinin öncesinde yapılması gerektiği anlamı çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, kuruma başvuruda bulunabilmesi için, idari başvuru yollarının tüketilmiş olma zorunluluğu vardır[39]. Bu durumun istisnası ise telafisi güç veya imkânsız zararın doğması ihtimalinin bulunduğu hallerdir. Başka bir ifadeyle, telafisi güç veya imkansız zarar ihtimalinin bulunduğu hallerde, pek tabi başvurucunun bu hususu dilekçesinde belirtmesi ve Başdenetçinin de telafisi güç veya imkansız zarar ihtimali iddiasını haklı bulması durumunda, idareye başvuru yolları tüketilmemiş olsa da ombudsman denetimi talebiyle KDK.'ya yapılan başvurunun değerlendirmeye alınacağı söylenebilir.

KDKK. m. 17'de başvurunun Türkçe yazılmış dilekçe ile yapılacağı belirtilmiştir. Ancak dilekçenin verilme şekli konusunda çeşitli alternatifler sunulmuştur[40]. Buna göre, kural olarak kuruma şahsen veya posta ile başvurulabilme olanağı mevcut ise de ikinci fıkranın son hükmü gereğince, belirtilen şartlara uymak kaydıyla elektronik posta yoluyla, ıslak imzalı dilekçenin taranarak postaya eklenmesi veya güvenli elektronik imza ile başvuru yapılabilmesi mümkündür. Bunun yanında kurumun resmi internet sitesinde yer alan başvuru formunu doldurarak internet üzerinden başvuruda bulunulabil-

---

[39] KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 318.

[40] **KDKK. m. 17/2:**

"Başvuru; ... Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir."

mektedir. Aynı maddenin 5. fıkrasında, dilekçenin illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığı ile kuruma gönderilebileceği ifade edilmektedir.

Nihayet, kuruma yapılacak başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı açıkça düzenlenmiştir. (KDKK m. 6) Başvurularda herhangi bir ücret alınmaması, Anayasada güvence altına alınan hak arama hürriyeti ve dilekçe hakkının sağlanması bakımından oldukça önemli ve olumlu bir uygulamadır.

III. OMBUDSMAN DENETİMİ SONUCU ALINAN KARARLARIN HUKUKİ STATÜSÜ

Türk hukukunda Anayasal güvenceye sahip olan ve idari yargının denetim yetkisinin de üstüne çıkarak, idarenin eylem ve işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilme kabiliyetini haiz olan bu kurumun kararlarının hukuki statüsünü tespit etmek, bu kararlara karşı başvuru yollarını ve yargısal süreçleri anlamak bakımından son derece önemlidir.

KDK. incelemesi üzerine şikayet hakkında verilen kararın mahiyetinin, Kanun'da 5. maddede geçen "*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; ... hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*" ifadesinden yola çıkılarak, bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğinde karar olduğu söylenebilecektir.

KDK. kararlarının tavsiye niteliğinde olması; bu kararların işlevsiz olduğu, idari işlemlerin yeniden değerlendirilmesine vesile olmayacağı veya idari yargı organlarına başvuru sürecine etkili olmayacağı anlamına gelmemektedir. Zira idare, Kurum'un verdiği kararlar sayesinde işlemi tekrardan gözden geçirerek, önceki kararından dönebilecektir. Ancak Ombudsman'ın ikna ve kamuoyuna açıklama dışında başka yaptırım gücü olmadığı için, alınmış kararlarının yürütme erki tarafından kabul edilmesi ve uyulması bakımından medyayla iyi ilişkileri olması gerektiği vurgulanmaktadır[41]. Bunun yanında, KDKK.'da açıkça belirtildiği üzere Kurum'a yapılan başvurunun, idari dava açma sürecini etkilediği de görülmektedir.

Konunun daha iyi anlaşılması için bu KDK. kararlarının bu süreçlere etkisini ayrıntılarıyla açıklamakta fayda vardır.

---

[41] KÜÇÜKÖZYİĞİT H. Galip, "Ombudsmanlık Kurumu- Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk Politikaları Dergisi**, Cilt: 2, S. 5, 2006, s. 99.

IV. OMBUDSMAN BAŞVURUSUNUN İDARİ İŞLEMLERE ve İDARİ DAVA SÜREÇLERİNE ETKİLERİ

1. Ombudsmana Yapılan Başvurunun İdari İşlemlere Etkisi

Ombudsman tarafından verilen kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da vatandaş ile işlemi yapan idare arasında deyim yerindeyse köprü görevi üstlenen ombudsmanın vermiş olduğu kararın niteliği, işlemin akıbeti bakımından farklı sonuçlar doğurabilmektedir.

KDK., kendisine yapılan başvuru sonrasında idareyi haklı bulabileceği gibi, vatandaşı da haklı bulabilecektir.

A. Kamu Denetçiliği Kurumunun İdareyi Haklı Bulması Durumu

KDK.'nın, başvuru üzerine yaptığı inceleme neticesinde idareyi haklı bulması, kamu baş denetçisinin, yapılan işlemin hem hukuka hem de hakkaniyete uygun olduğuna kanaat getirdiği anlamına gelecektir. Bu durumda idarenin herhangi bir ek işlem yapmasına gerek yoktur. Her ne kadar, kararların bağlayıcı olmaması nedeniyle, idare KDK.'nın kendini haklı bulmasına rağmen yeni ve aksi yönde bir karar verme ihtimali teorik olarak mümkünse de uygulamada bu ihtimalin gerçekleşmesi oldukça düşüktür.

B. Kamu Denetçiliği Kurumunun Başvuranı Haklı Bulması Durumu

KDK.'nın, başvuru üzerine yaptığı inceleme neticesinde başvuru yapan kişiyi haklı bulması halinde bu durumun idari işlemin gözden geçirilmesi ve farklı yönde bir karar verilebilmesi açısından daha güçlü bir ihtimal yaratmaktadır.

2. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvurunun İdari Dava Açma Sürecine Etkisi

A. İdari Yargılama Usul Kanunu'na Göre Dava Açma Süreleri

Türk idari yargılama usulünde genel dava açma süreleri 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK.) 7. maddesinde düzenlenmiştir[42].

---

[42] **İYUK m. 7:**

1. Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

2. Bu süreler;

Buna göre Danıştay ve idare mahkemelerinin görev alanına giren uyuşmazlıklar için genel dava açma süresi 60 gün, vergi mahkemelerinin görev alanlarına giren davalarda ise bu süre 30 gündür. Bu genel süreler dışında özel kanunlarda belirlenen dava açma süreleri ise ilgili kanunlarda belirtilmektedir. İYUK.'ta ve diğer özel kanunlarda belirtilen süreler içinde veya idari yargıda dava açılmadan idareye başvuru olması halinde bu sürelerin uzaması söz konusu olmaktadır.

İdari yargılama usulünde görülen davalar, temelde iptal davaları ve tam yargı davaları olmak üzere iki türde görülmektedir. her ne kadar İYUK m. 2'de idari yargıda dava türleri üç ana başlıkta sıralanmış ve aynı kanunun 31. maddesinde vergi uyuşmazlıklarından kaynaklanan davalar ayrıca zikredilmiş ise de kanunun genel lafzı gereği, idari yargıdaki davaların iptal davası ve tam yargı davasından ibaret olduğu, sözleşmelerin ve vergi uyuşmazlıklarının ise somut olaya göre bu dava türlerinden birinin veya her ikisinin konusunu oluşturduğu düşünülmektedir. Bu iki temel davanın idari yargı sistemi içindeki rolü, doktrinde; "İdarenin, özel hukukla kavranamayan etkinlikleri sonucunda, kişilerin hukuk düzenince korunan mal ve şahıs varlığında yaratılan bozukluk, yani zarar, tam yargı davası ile düzeltilirken hukuk düzeninde yarattığı bozukluk ise iptal davası ile giderilir." sözleri ile açıklanmıştır[43]. İdari yargıda görülecek davalarda dava açma süreleri, İYUK m. 10[44], m. 11[45], m.12[46] ve m.13[47]'te düzenlenmiştir. Bu maddelerden 10., 11.

---

a) İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirimin yapıldığı,

b) Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği; Tarihi izleyen günden başlar.

43 KARAHANOĞULLARI Onur, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 62, S. 3, 2007, s. 203.

44 **İYUK m. 10:**

1. "İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Otuz günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren dört ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler."

ve 12. maddeler idari işlemlere karşı açılacak davaların sürelerini düzenlerken, 13. maddede ise idari işleme dayanmayan (salt) idari eylemlere karşı açılacak davalarla ilgili süreler düzenlenmektedir. Yine 10. ve 11. maddeler iptal davaları ile ilgili süreleri düzenleyen normlar iken, 12. maddede hem iptal hem de tam yargı davaları ile ilgili süreler düzenlenmekte, 13. maddede ise sadece tam yargı davalarına ilişkin süreler ayrıntılı olarak yer almaktadır.

İdari işlemler karşısında yargısal sürece etki eden başvuruların hukuki sonuçlarını düzenleyen, birbirine çok benzeyen sonuçları bakımından aynı zamanda net farklılıkları barındıran İYUK m.10 ve İYUK m.11 hükümleri karşılaştırmasına göre, 10. maddenin, daha sonraki süreçte davaya konu olabilecek talebin, dava açıldığı dönemde davacı sıfatını taşıyacak olan kişi tarafından yapıldığı durumlarda uygulanabileceği anlamı çıkmaktadır. Başka bir deyişle idareye herhangi bir işlemi yapma konusunda talepte bulunan ve davaya sebebiyet veren süreci başlatan kişinin "idare" değil "kişi" olduğu hallerde İYUK m. 10 hükümlerinin uygulanması gerektiği söylenebilir. Doktrinde de İYUK m. 10 kapsamındaki başvurularda öncelikli şartın; "idari

---

[45] **İYUK m. 11:**

1. "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır".

[46] **İYUK m. 12:**

"İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu hususta kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır."

[47] **İYUK m. 13:**

1. "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka süretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.

2. Görevli olmayan adli yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz."

bir işlem yapmak ya da eylemde bulunmak konusunda idareyi harekete geçirmek olduğu", ilgili kişi hakkında aynı konuda idarece daha önce yapılmış bulunan bir işlem söz konusu olduğu halde böyle bir işlem yokmuşçasına yapılan başvuruya idarenin vereceği açık veya zımni ret kararlarının burada anlatılan usule tabi olamayacağı net bir dille ifade edilmiştir[48]. Bununla birlikte İYUK m. 11/1'deki ifade incelendiğinde ilgili hakkında "bir idari işlemin öncesinde idare tarafından uygulandığı", kişinin de bu idari işlemin "kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını, üst makamdan veya üst makamın bulunmaması halinde işlemi yapan makamdan isteyebileceği" ifade edilmektedir.

İYUK m. 11 hükmünden de anlaşılacağı üzere bu maddenin uygulanacağı hallerde, 10. maddedeki durumdan farklı olarak, dava açma sürecini başlatan kişi davacı taraf değil, idaredir.

İYUK m. 10 kapsamında, idareyi harekete geçiren başvurularda idarenin cevap verme süresi 30 gün olarak belirlenmiş, bu süre içinde idarenin ne açıkça kabul, ne de açıkça ret anlamına gelmeyen muğlak cevap vermesi halinde gelen cevabın ret kabul edilebilerek cevabın tebliğinden itibaren 60 gün içinde dava açılabileceği ifade edilmiş iken, verilen bu cevaptan sonra, başvuru tarihinden itibaren 4 ay beklenebileceği, bu süre içinde yanıt gelmemesi halinde ise dava açma süresinin bu sürenin dolmasından itibaren başlayacağı düzenlenmiştir.

İYUK m.11 hükmüne göre ise idari dava açma süresi, idarenin işleminin tebliği ile beraber başlar. Zira burada "var" olan ve muhatabının hukuka aykırı olduğunu düşündüğü, dava açma süresi başlamış ancak henüz hakkında dava açılmamış bir idari işleme karşı idareye yapılan bir başvurudan söz edilmektedir[49]. Bu süre içinde idareye yapılan bir başvuru olması halinde işlemeye başlayan dava açma süresi idareden yanıt gelinceye kadar durur. İdarenin, cevap vermek üzere kendisine tanınan 30 günlük süre zarfında olumsuz cevap vermesi halinde bu cevabın muhatabına tebliğinden, bu süre zarfında cevap verilmemesi halinde ise sürenin sonunda idare itirazı zımnen reddetmiş sayıldığından, sürenin dolmasından itibaren, duran süre yeniden işlemeye başlar ve kalan dava açma süresi içinde davanın açılması gerekmektedir.

---

[48] KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukukuna Giriş,** 1. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 187.

[49] AKYILMAZ Bahtiyar/ SEZGİNER Murat/ KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku,** Savaş Yayınevi, Ankara, 2021, s. 363.

Genel dava açma süreleri ve bu sürelerin idarenin yanıtına göre tarihler bakımından bu şekilde düzenlenmiş ise de idareye yapılan başvuru ile dava açılmadan önce KDK.'ya bir başvuru yapılması arasındaki süreçte, idarenin cevabı ile beraber yeniden işlemeye başlayan dava açma sürecine yeni bir etki söz konusu olacaktır. Konu bütünlüğü açısından, KDK.'ya yapılan başvurunun, dava sürelerine etkilerini biraz daha ayrıntılı şekilde incelemekte yarar vardır.

B. İdari Dava Açmadan Önce Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi

Çalışmada daha önce de ifade edildiği üzere, İYUK m. 11 hükmü gereğince, iptal davası açılmasından önce idareye başvurulması halinde dava açma süresi durur; idarenin 30 günlük cevap verme süresi içinde başvurunun (itirazın) reddedilmesi veya idarenin 30 gün içinde herhangi bir cevap vermemesi nedeniyle reddedilmiş sayılması halinde, ret cevabının tebliğinden itibaren yahut reddedilmiş sayılma tarihinden itibaren, durmuş olan dava açma süresi tekrardan işlemeye başlar.

İYUK m. 11 hükmünde bahsi geçen başvuru, idarenin kendi içinde, tesis edilen işlemi gözden geçirmesi için yapılan bir başvuru olduğundan, KDK.'ya başvuru bu süreçler içinde yer alan bir başvuru olarak kabul edilemez. KDKK. m. 17/4 hükmünde yer alan "*Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir.*" hükmü de KDK'ya yapılan başvuruların İYUK m.10 ve m. 11 hükümlerine göre yapılan idari başvuru yollarından ayrı bir yol olduğunu göstermektedir. Bu hüküm gereğince, KDK.'ya bir başvurunun yapılabilmesi için, öncelikle İYUK m. 10, m.11 veya m. 13 kapsamında idareye başvuruda bulunulması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle, idareye zorunlu veya ihtiyari bir başvuru yapılmadan doğrudan KDK.'ya başvuru yapılması halinde, ombudsman denetiminin yapılması olanaksızdır. Ancak, idarenin bu başvuruya cevap süresi içinde olumsuz yanıt vermesi veya süresi içinde cevap vermemesi üzerine, yine dava süresi içinde KDK.'ya başvurulması ve diğer şartların da mevcut olması halinde, başvurunun değerlendirmeye alınması söz konusu olabilecektir. Ombudsman denetimi için idari başvuru yollarının tüketilme zorunluluğunun istisnası, maddenin 2. cümlesinde düzenlenmiştir. Buna göre telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi KDK.'nın başvuruları kabul edebileceği belirtilmiş-

tir. Başvuruya konu idari eylem veya işlemin telafisi güç veya imkansız zararlara yol açabilen bir idari faaliyet olduğunu gerekçelendirme sorumluluğu başvurucuda iken, cümlede geçen "*... kabul edilebilir*" ifadesinden de anlaşılacağı üzere; başvurunun, bu fırkada belirtilen istisna kapsamında olup olmadığına karar vermek de ombudsmanın takdir yetkisindedir.

KDKK m. 17/7 hükmü gereğince, zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra, idarenin başvuruyu reddettiğinin başvurucuya tebliğ edildiği veya 30 gün[50] içinde cevap verilmemesi nedeniyle başvurunun zımnen reddedildiği tarihten itibaren 6 ay içinde KDK.'ya başvuru yapılabilecektir. Daha açık bir anlatımla, idari başvuru yollarının tüketilmesinin ardından, KDK.'ya ombudsman denetimi için başvuruda bulunma süresi, idari başvuru yollarının tüketilmesinden itibaren 6 ay olarak belirlenmiştir. Bu sürenin geçmesi halinde KDK.'ya yapılan başvurular dikkate alınmayacaktır. KDKK. m.17/8'de ise "*Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.*" hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince, İYUK m.11 gereğince idarenin ret cevabı veya zımnen reddi ile birlikte işlemeye başlayan dava açma süresi KDK.'ya başvurunun yapılmasıyla birlikte yeniden durmaktadır[51]. Tüm bu maddelerin birlikte değerlendirilmesiyle denebilir ki KDK.'ya başvuru süresi, idareye yapılan başvurunun zımnen veya açıkça reddedilmesinden itibaren 6 ay olmakla birlikte, bu başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için, eşyanın tabiatı gereği, başvurunun 6 ay beklenmeden, açık veya zımni ret ile birlikte işlemeye başlayan dava açma süresi içinde yapılması gerekmektedir[52]. Aksi halde dava açma süresi kaçırılmış olacak, başvurunun sonucunda olumlu bir sonuç alınabilmesi için tek ihtimal ise KDK.'nın kişiyi haklı bulması ve idarenin de KDK.'nın tavsiye kararına uyması olacaktır.

---

[50] KDKK. m. 17/7'de idarenin, başvuruya 60 gün içinde cevap vermemesi halinde bu sürenin bitmesinden itibaren KDK.'ya başvuru süresinin başladığı belirtilmiş ise de kanunun lafzından, burada bahsi geçen sürenin, zımni ret süresi olduğu anlaşılmaktadır. Ancak 14.07.2021 tarihli ve 31541 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7331 Sayılı Kanun ile İYUK m.10 ve 11 içinde düzenlenen idarenin cevap verme süresi (zımni ret süreleri) 60 günden 30 güne indirilmiştir. Her ne kadar 7331 Sayılı Kanun'da sadece İYUK m.10, m.11 ve m. 13 ismen zikredilmekte ve değişiklik yapılan maddeler arasında KDKK. m. 17/7 yer almamakta ise de ombudsman denetimi için şart koşulan idari başvurular, bu maddeler uyarınca yapılan başvurular olduğundan, KDKK. m. 17/7 içinde geçen 60 günlük sürenin de ilgili değişiklikler neticesinde 30 gün olarak kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

[51] Aynı yöndeki açıklamalar için bkz. GÜNDAY Metin, **İdari Yargılama Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 314.

[52] ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 325.

KDK.'ya yapılan başvurunun ne zaman yapılmış sayılacağı da aynı fıkranın ikinci cümlesinde düzenlenmiştir. Buna göre KDK.'ya başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarih olarak belirlenmiştir.

KDKK m. 20 uyarınca KDK., inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kanunda, başvurunun bu süre içinde sonuçlanmaması halinde ilgili idarenin ne şekilde hareket etmesi gerektiğine dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak idarenin böyle bir durumda daha önceki kararının aksine bir tutum izlemeden sürece devam etmesi en muhtemel olasılıktır. Zira KDK.'ya yapılan başvurunun, Kurum'a verilen süre içinde sonuçlanmamış olması idare üstünde manevi dahi olsa bir zorlama yaratmayacaktır.

Şu ana kadar anlatılan husus, KDK.'nın yapılan başvuru hakkında karar verilinceye kadar olan süreci ele almaktadır.

Peki yapılan incelemeler sonucunda ombudsman denetimine tabi tutulan başvuru hakkında verdiği kararlar, idari dava sürecini nasıl etkileyecektir? Bu sorunun cevabı, KDKK. m. 21'de düzenlenmiştir[53]. Burada KDK. tarafından verilen kararın mahiyetine göre farklı sonuçlar doğmaktadır:

Başvurunun reddedilmesi durumunda KDKK m. 21/1 uyarınca, ret kararının başvurucuya tebliğinden itibaren, dava açma süresi, kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. KDKK. m.21/1 hükmünde başvurunun reddinin gerekçesi ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Başka bir ifadeyle, KDK. başvurucunun, kanunda ve yönetmelikte öngörülen şartlara uygun olduğuna kanaat getirerek işin esasına girmiş ve esasa ilişkin değerlendirme sonucunda başvuruyu reddetmiş olabilir. Bu durumda başvurunun KDK. tarafından reddedilmesi, işlemde hem hukuka uygunluk, hem yerindelik bakımından bir problem bulunmadığı anlamına gelecektir. Bunun yanında başvurunun, mevzuatta öngörülen şartları taşımadığından bahisle reddedilmesi durumunda KDK. işin esasına dahi girmeden karar verecektir. Her iki durumda da

---

[53] **KDKK. m. 21:**

1. Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

2. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

3. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

sonuç değişmeyecek ve başvurucu, idari yargı denetimi sonucunda davayı kazanma şansını arttıracak önemli bir karardan mahrum olacaktır.

Başvurunun kabul edilmesi halinde ise Kurum, kabul gerekçesini ve önerilerini, işlemi yapan idareye bildirecek ve idareye gereğinin yerine getirilmesi hususunda tavsiyede bulunarak 30 günlük bir süre verecektir. İlgili idare, Kurum'un tavsiyesine uyarak 30 günlük süre içinde bu tavsiyenin gereğini yerine getirir ve ihlali ortadan kaldırırsa sorun çözülecek ve KDK. misyonunu böylece en olumlu şekilde tamamlamış olacaktır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu karar sadece bir tavsiye niteliğinde olduğundan, KDK.'nın ihlal kararına rağmen, idare, ihlalin sonuçlarını ortadan kaldıracak bir eylemde bulunmaması halinde KDK'ya başvurucu ile birlikte duran dava açma süresi, KDK kararına uyulmayacağının ilgiliye tebliği veya sürenin dolması ile birlikte kaldığı yerden işlemeye devam eder.

KDK.'ya yapılan başvurunun, idari dava açma sürecine etkisi bahsini kapatmadan önce mevzuatta öngörülmeyen bir durumun daha tartışılması, çalışmanın bütünü bakımından önem arz etmektedir:

Gerek Kanun'da (m.21/3) gerekse kanunun uygulama yönetmeliğinde (m. 38/2) ilgili idari merciin KDK.'nın tavsiye kararının kendisine iletilmesinden sonra 30 günlük süre içinde harekete geçmemesi halinde, başvuru ile durmuş olan dava açma sürecinin yeniden işlemeye başlayacağı öngörülmüştür. Ancak uygulamada karşılaşılma ihtimali düşük olmakla beraber KDK. kararına uymama iradesini ortaya koyan idarecinin, süreden tasarruf etmek ve uyuşmazlığın bir an önce yargı önüne taşınması için muhatabını bilgilendirmek amacıyla KDK. tavsiye kararının uygulanmayacağını ilgilisine 30 günlük süre içinde tebliğ ederse bu durumun dava açma sürelerine etkisi ne olacaktır? Bu halde mevzuat hükümlerinde açıkça "idarenin 30 günlük süre zarfında hareket etmemesi" ihtimali üstünde durulduğundan, başka bir deyişle idarenin tavsiye kararını zımnen reddi öngörüldüğünden, tavsiye kararına uyulmayacağının açıkça belirtilmesi durumunda İYUK m.10 ve 11 hükümlerinde öngörülen genel ilkelerden yola çıkarak, tavsiye kararına uymayacağına yönelik iradeyi ilgilisine tebliğ eden idarenin bu tebliğinden itibaren, 30 günlük sürenin bitmesini beklemeksizin kişinin idarenin cevabını tebliğ aldıktan sonra kalan süre içinde dava açmasının önünde engel olmadığı düşünülmektedir. Danıştay 10. Dairesi'nin 2015 yılında verdiği karar, açıklanan sürece emsal teşkil etmesi bakımından önemlidir[54]. Karar metninden,

[54] D. 10.D, E. 2014 / 5620, K. 2015 / 6232, 24.12.2015, https://legalbank.net/arama/mahkeme-kararlari, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

davacının kültürel düğünlerin korunması amacıyla, düğün ve nikah salonlarında bilgilendirici ilan, afiş, broşür, dergi dağıtılması ve görsel yayın yapılması yönündeki 17.12.2013 tarihli başvurusunun idare tarafından reddedildiği, herhangi bir resmi tebligat yapılmadan bu ret kararının 30.12.2013 tarihinde e-posta yoluyla idare tarafından davacıya gönderildiği, davacı tarafından bu işleme karşı 27.01.2014 tarihinde KDK.'ya şikayet başvurusunda bulunulduğu, KDK.'nın başvuru yollarının tüketilmemiş olduğu gerekçesiyle başvuruyu reddederek, başvuru evraklarını ilgili idareye gönderdiği, davalı idarenin 07.02.2014 tarihinde, aynı başvuruya daha önce cevap verdiği gerekçesiyle başvuruyu değerlendirmeye almadığını bildirmesinin ardından, davacı tarafından, 03.03.2014 tarihinde ikinci kez KDK.'ya başvuruda bulunduğu, KDK.'nın 02.04.2014 tarihinde davacıya tebliğ edilen ikinci ret kararının üstüne, 07.04.2014 tarihinde Ankara 18. İdare Mahkemes'nde dava açıldığı anlaşılmaktadır. Yerel mahkeme, 30.12.2013 tarihli işlemin, 27.012014 tarihinde öğrenildiğini belirterek, bu tarihten itibaren 60 gün içinde davanın açılması gerektiğini belirtmiş ve KDK. Sürecini dikkate almadan, davanın 28.03.2014 tarihinde açılması gerekirken bu sürenin geçmesinden sonra davanın açıldığını değerlendirerek süre aşımı nedeniyle davanın ilk incelemeden reddine karar vermiştir. Dosyayı temyizen inceleyen Danıştay 10. Dairesi, dava açma süresi içerisinde davacının Kamu Denetçiliği Kurumuna yaptığı başvurunun, 6328 sayılı Kanunun 17/8 maddesi uyarınca dava açma süresini durdurduğuna dikkat çekmiş ve yerel mahkemenin esasa ilişkin karar vermesi gerekirken süre aşımı nedeniyle davayı reddetmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına karar vererek, yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

İlgili karar, KDK.'ya yapılan başvurunun, dava açma süresine etkisinin somut olarak Danıştay tarafından tespit edilmesi nedeniyle önemli ve emsal bir karardır.

Danıştay 6. Dairesi'nin 2017 yılında verdiği başka bir karar da KDK.'nın, kendisine yapılan başvuruyu "başvuru şartlarının gerçekleşmediği" gerekçesiyle reddetmesi durumunda dava açma süresinin, bu karardan ne şekilde etkileneceğine ilişkin emsal niteliktedir. Davaya konu kararda, iptali istenen imar planı değişikliği isteminin idare tarafından reddi sonrasında davacı KDK.'ya başvurmuş, Kurum ise "idari başvuru yollarının tüketilmediği" gerekçesiyle başvuruyu reddederek başvuru evraklarını davalı idareye göndermiş, bu hususu da davacıya tebliğ etmiştir. Kurumun yaptığı tebligat üzerine davacı yerel mahkemede işlemin iptali için dava açmış ancak yerel mahkeme "süre aşımı" gerekçesiyle davanın ilk incelemeden reddine karar

vermiştir. Dosyanın temyiz edilmesi üzerine kararı inceleyen Danıştay 6. Dairesi, KDK.'ya yapılan başvurunun dava açma süresini durdurduğuna, başvurunun reddedildiğinin Kurum tarafından davacıya bildirilmesiyle birlikte dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başladığına ve davanı süresi içinde açıldığına hükmederek, süre aşımı gerekçesiyle dosyanın esasına geçmeden ilk incelemeden davanın reddine karar veren yerel mahkeme kararını hukuka uygun bulmamış bozma kararı vermiştir[55]. Bu karar, yalnızca KDK.'ya başvuruda bulunmuş olmanın dahi dava açma süresini durdurduğunu, başvurunun usule ilişkin nedenlerle dahi reddedilse sürenin bu ret cevabının tebliğinden itibaren yeniden işlemeye başlayacağını, başka bir ifadeyle sürenin durması için, KDK.'nın başvuruyu esastan görüşmesinin zorunlu olmadığını vurgulaması açısından son derece önemli görülmektedir.

Dava açılması halinde ilgili idari yargı yerinin de "*idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı*" gerekçesiyle davayı ilk incelemeden reddetme olasılığı kanımızca bulunmamaktadır. Zira bu durumda idare, tavsiye niteliğine uymayacağını açık bir şekilde beyan etmiş ve ilk kararı tekrardan kesin ve yürütülebilir hale gelmiştir.

3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının, İdari Yargıda Görülen Davanın Esasına Etkileri

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapmış olduğu değerlendirmelerin, idare tarafından göz önünde bulundurulabilir öneriler olduğu, ancak bağlayıcı olmadığı daha önce belirtilmişti. Ancak idare tarafından doğrudan uygulanma zorunluluğu bulunmasa da KDK. tarafından dava açmadan önce ilgilinin başvurusu üzerine verilen kararlar ile davacı tarafından ombudsman denetimi yoluna gidilmese dahi daha önceden dava konusu işlemle ilgili olarak KDK. tarafından verilen emsal kararlar, idari yargı organlarının yaptığı hukuka uygunluk incelemesinde esasa etki edecek nitelikte bir sonuç doğurabilir. Ancak teoride rahatlıkla ifade edilebilecek bu sonucun uygulamada hayata geçirilebilmesi, idari yargı organlarının konuyu ele alış perspektiflerine göre şekillenecektir.

Zira Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun (İDDK.) yakın tarihte verdiği, farklı bölge idare mahkemelerinin benzer konuda verdikleri kararlardaki çelişkilerin giderilmesine yönelik kararında, memur kadrolarının

[55] D. 6. D, E. 2016 / 8403, K. 2017 / 5810, 14.07.2017, https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2016-8403-k-2017-5810-t-14-7-2017, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

yardımcı hizmetler sınıfına mensup kişilerinin görev tanımları dışındaki işlerde çalıştırılıp çalıştırılamayacaklarına ilişkin kararda görev tanımları dışındaki işlerde memurların çalıştırılmasını hukuka uygun görmüş fakat; karara katılmayan üyenin karşı oy yazısında, KDK.'nın 2016 tarihli aynı konuda yapılan bir başvuruya ilişkin tavsiye kararında, yardımcı hizmetler sınıfındaki memurların, görevleri dışında işleri yapmaya zorlanamayacaklarına ilişkin görüşü referans alarak karşı oy gerekçesinde kullanmıştır[56].

Yine Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK.) vermiş olduğu kararların hukuki statüsünün tartışıldığı ve mühürsüz oyların geçerli sayılmasının idari davaya konu edilip edilemeyeceğinin tartışıldığı Danıştay 10. Dairesinin 2017 tarihli kararında, dairenin çoğunluk görüşü YSK. kararlarının idari işlem olmadığı ve idari davaya konu edilemediği yönünde ise de dava dilekçesinde, KDK.'nın 2015 yılında verdiği tavsiye kararına atıfta bulunularak, bu kararın idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olduğu iddia edilmiştir[57]. Bu örnek de idari davalarda KDK. kararlarının sonucu etkilemek adına ileri sürülebileceğini veya mahkeme tarafından esasa ilişkin değerlendirmelerde tartışılabildiğini göstermektedir.

Verilen iki emsal kararda görüldüğü gibi, önceki dönemlerde KDK.'nın davacı taraf lehine verdiği kararların idari yargı organlarında yeterince dikkate alınmadığı ve KDK. kararı doğrultusunda karar verilmemesinin, iptal sebebi sayılması görüşünün azınlıkta kaldığı gözlemlenmekle beraber, son yıllarda idari yargı organları tarafından verilen kararında, KDK. tarafından verilen ve davacının lehine olan tavsiye kararının doğrudan dikkate alındığını ve kurumun kararlarının idari yargı kararlarını etkilemeye başladığı görülmektedir.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi (BİM.) 4. İdari Dava Dairesi'nin, 2020 yılında verdiği bir karar, bu duruma emsal oluşturmaktadır. Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde açılan araştırma görevlisi kadrosu için yapılan sınavda sınavı kazanan adayın atanmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davada, aynı sınava katılan ama ikinci sırada olması nedeniyle başarısız bulunan davacının idareye yaptığı itirazın reddi üzerine KDK.'ya başvuruda bulunduğu, KDK.'nın

---

[56] D. İDDK, E. 2021/27, K. 2021 / 23, 21.06.2021, https://legalbank.net/arama/mahkeme-kararlari, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

[57] D. 10. D, E. 2017 / 954, K. 2017 / 2222, 24.04.2017, https://legalbank.net/arama/mahkeme-kararlari, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

başvuru üzerine sınavla ilgili bilirkişi görevlendirmesi yaptığı, bilirkişinin, başvurunun daha yüksek puan alması gerektiği ve kadroya atanan kişinin atanmasının hukuka aykırı olduğu yönünde vermiş olduğu bilirkişi raporunun üzerine kurumun ilgili üniversiteye sınav sonuçlarının yeniden değerlendirilmesi yönünde tavsiye kararında bulunduğu, davalı üniversitenin bu karara uyarak sınav kağıtlarını yeniden değerlendirdiğini, sıralamada herhangi bir değişiklik olmadığının bildirilmesi üzerine söz konusu davanın açıldığı, yerel mahkemenin KDK. tarafından görevlendirilen bilirkişinin değerlendirmesinin mahkemeye esas alınabilir nitelikte görerek, değerlendirmenin nesnel ölçütlere göre yapılmaması nedeniyle atama işleminin iptaline karar verdiği, kararın istinafa götürülmesi üzerine dosyayı inceleyen Ankara BİM. ilgili dairesinin, ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bularak istinaf talebini reddettiği görülmektedir[58]. Davacının, kendisinin başarısız bulunma işleminin iptali yerine yapılan atama işleminin iptalini istemesi, esasen yerindelik denetimi yasağı kapsamında olduğundan bu durumun ne yerel mahkemede ne de istinaf mahkemesinde dikkate alınmaması ayrıca tartışmalı olmakla beraber, yargılama süreci öncesinde KDK.'nın bilirkişi ataması yapması, bilirkişi doğrultusunda yapılan sınav sonuçlarının tekrardan değerlendirilmesi yönünde tavsiye kararı vermesi, sonucun değişmemesi üzerine başlatılan yargılama sürecinde, yerel mahkemenin ve istinaf merciinin doğrudan KDK. tavsiye kararını dikkate alarak işlemin iptali yönünde karar vermesi, KDK.'nın tavsiye kararlarının, idari yargıda yargılamaya esas alınmaya başlandığına emsal oluşturması açısından son derece önemlidir.

Yine Danıştay 8. Dairesinin 2021 tarihli kararı da KDK. kararlarının, idari yargı organları tarafından verilen kararların esasında dikkate alınma eğiliminin bir diğer örneğidir[59]. Davaya konu olayda; Antalya ili, Manavgat ilçesinde bulunan ve davacı şirkete ait otelin bitişiğinde bulunan ve orman arazisi statüsünde bulunan taşınmazın, başka bir şirket lehine imar planında (G2) günübirlik tesis alanında kalan kısmının günübirlik tesis alanında kalan kısmının izin sahası dışına çıkarılması istemiyle davacı şirket tarafından yapılan başvurunun davalı idarece reddi üzerine KDK.'ya başvuruda bulun-

---

58 Ankara BİM. 4. İDD, E. 2019 / 4217, K. 2020 / 2054, 17.09.2020, https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-idare-mahkemesi/ankara-bim4-idd-e-2019-4217-k-2020-2054-t-17-9-2020, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

59 D. 8. D, E. 2020 / 7626, K. 2021 / 3286, 21.06.2021, https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2020-7626-k-2021-3286-t-21-6-2021, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

duğu, KDK.'nın, ilgili taşınmazın orman izninin anılan günübirlik tesis alanında kalan kısmının izin sahası dışına çıkarılması yönünde verilen tavsiye kararına uyulmaması yönünde Orman Genel Müdürlüğü Değerlendirme Komisyonu kararının iptali için idare mahkemesinde dava açıldığı görülmektedir. Yerel mahkeme, KDK kararına uyulmamasının hukuka aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal kararı vermiş, davalı idarenin istinaf yoluna başvurusu üzerine Bölge İdare Mahkemesi, yerel mahkemenin kararını uygun bularak istinaf istemini reddetmiş, davalı idarenin kararı temyiz etmesi üzerine dosyayı inceleyen Danıştay dairesi, yerel mahkeme ve Bölge İdare Mahkemesi tarafından verilen kararda hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davalı idarenin temyiz istemini reddetmiştir. Yerel mahkeme tarafından verilen kararın, doğrudan KDK.'nın tavsiye kararına uyulmamasının iptali yönünde olması ve bu kararın BİM ve Danıştay tarafından onaylanması karşısında, KDK. tarafından verilen tavsiye kararlarının, hukuka uygunluk incelemesinde esas alındığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu emsal kararlar, hukukumuzda yeni bir düzenleme olan ve etkileri henüz oluşmaya başlayan ombudsman denetiminin öneminin, zaman içinde sadece bir tavsiye kararı olarak kalmadığını ve işlemin hukuka uygunluk denetiminde idari yargı organlarına yol gösterici bir araç olduğunu göstermekte, zaman içinde iptal yaptırımıyla karşı karşıya kalmak istemeyen idareler için göz önünde bulundurulması gereken kararlar olarak algılanacağı yönünde haklı bir beklentiye yol açmaktadır.

V. OMBUDSMAN DENETİMİNİN ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLU OLMA NİTELİĞİ

Taraflar arasında hukuki bir uyuşmazlık olduğunda, bu uyuşmazlığın sonlandırılması ve haklı-haksız tarafların belirlenmesi için akla gelen ilk yöntem, hiç şüphesiz ki yargısal başvuru yöntemidir. Başka bir ifadeyle, Anayasamıza göre Türk Milleti adına yargılama yapma yetkisine sahip olan yargı organları önünde dava yoluyla uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması, dünyada olduğu kadar ülkemizde de en eski, en geleneksel ve aynı zamanda meşru bir hak arama yöntemidir. Ancak son yıllarda yargı organları önüne gelen uyuşmazlıkların -kanun yolları da göz önünde bulundurulduğunda- çokça uzun sürede sonuçlanması, harçlar ve davanın kaybedilmesi halinde karşı taraf vekalet ücretlerinin de kaybeden tarafın üzerinde bir ek külfet oluşturması, yargı organları önündeki dosya yükünün de etkisiyle uyuşmazlıkların yeterli titizlikle incelenmediği algısı gibi faktörler, insanların adalet

arayışlarına bekleneni verememesi karşısında yargı makamları önüne gitmeden daha kısa bir sürede ve daha az maliyetle uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması ve aynı mahkeme kararlarında olduğu gibi, herkesi etkileyen bir karar verilmesi zorunluluğu doğmuştur. Sayılan tüm bu faktörlerden oluşan ihtiyaç, 1970'li yıllardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri'nde "*Alternatives Disputes Resolutions (ADR)*" olarak adlandırılan yöntemlerin uygulamaya konulmasını zorunlu hale getirmiştir[60].

Tüm bu ihtiyaçlardan yola çıkarak, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, uyuşmazlığın yargı organları önünde çözümüne bir alternatif olarak "*taraflar arasındaki uyuşmazlığı mümkün olduğunca kısa sürede ve en makul biçimde gideren çözüm yöntemi*" şeklinde değerlendirilmiştir[61]. Söz konusu yöntemler, Türk hukuk doktrininde ise en özet haliyle, "*taraflar arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesinde uygulanabilen ve yargılamanın dışındaki usuller*" olarak tanımlanmış[62], aynı yazar tarafından doktrinde başka bir eserde en geniş anlamı ile de "*uyuşmazlıkların yargı yolu ile giderilmesi dışında kalan uyuşmazlık çözüm yöntemleri*" olarak açıklanmıştır[63].

Yapılan tüm bu tanımlamalardan hareketle, alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının, yargılama yoluna başvurmadan önce, tarafların mahkeme haricinde kendi aralarında sorunun çözümüne yönelik iradelerini karşılıklı olarak dile getirmeleri ve yargılamaya gerek kalmadan uzlaşmaları olarak tanımlanabilir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, özellikle de mahkemelerin dosya yükü ve buna bağlı olarak uzun yargılamalar neticesinde son yıllarda Türk hukukunda da giderek başvurulan yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ihtiyaca ve talebe paralel olarak bu yöntemlerin yasal zemine kavuştu-

---

60 ÖZBEK Mustafa Serdar, "Dünya Çapındaki Adalete Ulaşma Hareketiyle Ortaya Çıkan Gelişmeler ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 51, S. 2, 2002, s. 136. Doktrinde bu yöntemlerin ABD.'nin yanında Almanya'da da 1960'lı yılların başından itibaren uygulanmaya başladığı ifade edilmektedir. Bilgi için bkz. ÖZBAY İbrahim, "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, S. 3-4, 2006, s. 461.

61 ARNAVAS Donald P. **Alternative Dispute Resolution for Government Contracts,** CCH Inc, Chicago, 2004, s. 1, 2.

62 ÖZBEK Mustafa Serdar, "İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I), Birinci Bölüm Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 56, 2005, s. 91.

63 ÖZBEK Mustafa Serdar, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü,** Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 201.

rulması için de mevzuatta gereken adımların atıldığı görülmektedir. Zira ceza hukukunda bazı düşük cezalar için uzlaştırma, özel hukuk uyuşmazlıklarında ise arabuluculuk yöntemleri bu yönde yapılan yasal düzenlemelerle mevzuatta yerini almıştır. Yine kamu imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden ortaya çıkan uyuşmazlıklar için öngörülen tahkim yolu da uyuşmazlıkların, normal yargı yerlerindeki süreçten çok daha kısa bir zamanda çözüme kavuşturulmasını öngörmesi bakımından, mevzuatta düzenlenen başkaca bir alternatif uyuşmazlık çözüm yoludur.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları, sadece özel hukuk ve ceza hukuku bakımından kullanılan yöntemler olmayıp, idare hukukunda da karşılık bulmaktadır. Doktrinde idare hukukunun konusuna giren konularda arabuluculuk hususunun 3 başlıkta toplandığı ifade edilmekte; bunlardan ilkinin maliyet ve uygulama alanı bakımından büyük olan projelerin çevresel sorunlarının çözümünde uzlaşması, bir diğerinin idarelerin çeşitli konularda kendi aralarında uzlaşması olduğu ifade edilirken, vatandaşlarla idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklara yönelik çözüm arayışlarının da üçüncü kategoriyi oluşturduğu belirtilmektedir[64].

Kamulaştırma Kanunu'nda, kamulaştırmanın idari aşamasının son basamağı olarak satın alma usulünün denenmesi zorunluluğu ve (KK. m. 8) Kamu İhale Kanunu'nda yargısal aşamaya başvurulmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu (KİK. m. 54/2) idare hukuku kurallarını düzenleyen mevzuatta yargılama öncesi tüketilmesi gereken zorunlu başvuru yolları olup, bu yollar yargı organı önüne gitmeden önce, idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığın çözüm ihtimalini öngördüğünden, eşyanın tabiatı gereği, bu düzenlemeler alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak görülebilir. Zira çalışmada az önce belirtildiği üzere alternatif uyuşmazlık çözüm yollarını açıklayan tanımların ortak noktası, uyuşmazlığın yargı sürecine gerek kalmaksızın taraflar arasında giderilmesi hususuna odaklanmaktadır. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, alternatif uyuşmazlık çözüm yolundan bahsedilebilmesi için, uyuşmazlığın taraflar dışındaki üçüncü bir kişinin moderatörlüğünde çözülme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Yine idarenin herhangi bir işleme dayanmadan gerçekleştirdiği idari eylemler sonucunda bir zarar doğması halinde dava açmadan önce, zarara uğrayan kişinin, zararı öğrendiği tarihten itibaren 1 yıl, her halükarda zararı öğrendiği

---

[64] ERKAL Atila, "Türk, Alman ve İsviçre İdare Hukukunda Arabuluculuk", **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, S. 1, 2022, s. 62.

tarihten itibaren 5 yıl içinde idareye başvuruda bulunmasını öngören İYUK m. 13 hükmü de mahiyeti bakımından, kanun koyucunun zorunlu tuttuğu bir alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak değerlendirilebilir. Zira 13. maddede, öngörülen süre içinde yapılan başvurularla ilgili olarak düzenlenen "*... ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir.*" ifadesinden bu başvurunun, dava açmadan önce idareye yapılması gereken zorunlu bir başvuru yolu olduğu anlaşılmaktadır. Aksi durumda (idareye başvurulmaması halinde) davanın ilk incelemeden reddedilerek ilgili idareye tevdi edileceğine ilişkin İYUK m.15/1-(e) hükmü de bu yorumu desteklemektedir.

Bu düzenlemeler, mevzuatta yargılama öncesi idari başvurunun zorunlu olduğu haller olarak düzenlenmekle beraber, çalışmanın önceki bölümlerinde ayrıntılarıyla incelenen İYUK. m. 11 hükmünde, bir idari işleme muhatap olan kişilere, kendi isteklerine bağlı olarak doğrudan idari yargıda dava açmak yerine, yapılan bir idari işleme karşı iptal davası açma süresi içinde, idari yargı organlarına başvurmadan önce ilgili idari işlemin hukuka aykırı olduğundan bahisle varsa üst makama, üst makamın bulunmaması halinde ise işlemi yapan makama başvurarak işlemin düzeltilmesini, değiştirilmesini veya kaldırılmasını talep etme hakkının verilmesi, yargılama öncesinde, işleme tabi tutulan kişinin idareye karşı alternatif uyuşmazlık çözüm yoluyla sulh olabilmesini, başka bir ifadeyle yargılamaya gerek kalmadan idarenin işlemi gözden geçirerek başvurucunun talebi doğrultusunda farklı bir karar verebilmesini sağlayabilecektir. Bu anlamıyla İYUK m.11'de öngörülen idari başvuru yolu, idarenin, başvurucunun itirazını kabul etmesi halinde idari yargıda iptal davası açmasına gerek kalmamasını sağlayan bir başvuru olduğu için alternatif uyuşmazlık yolu olarak görülebilir.

İYUK m.11'de öngörülen başvurunun bir benzeri olan uygulama da işlemin yapan idarenin üst makamına veya üst makam olmaması halinde işlemi yapan makama yapılan başvurunun açıkça veya zımnen reddedilmesi sonrasında KDK.'ya yapılan başvurudur. Ancak KDK. tarafından yapılan ombudsman denetiminin alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olup olmadığı konusunda doktrinde bir fikir birliği bulunmamaktadır.

Doktrinde ombudsman denetiminin idari yargıya alternatif bir kurum değil, idari yargıya destek olan, idari yargının dava yükünü azaltan bir kurum olarak değerlendirilmesi gerektiğini[65] savunan görüşler olmakla birlikte,

[65] USTA, s. 61.

kurumun görevinin, idarenin faaliyetleri ile ilgili şikayetleri dinlemek ve bu konuda idareye tavsiye niteliğinde kararlar vermek olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu denetimin, geniş anlamda alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak değerlendirilebileceği de ifade edilmektedir[66]. Her ne kadar 17/7. maddenin gerekçesinde "kurumun idari yargının alternatifi olarak algılanmaması gerektiği" ifade edilmiş ise de Kamu Denetçiliği Kanunu'nun görüşmeleri sırasında TBMM. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 09.06.2006 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunduğu raporda "*Her konuyu, her ihtilafı yargıya götürmenin zaman alıcı ve masraflı bir yöntem olduğu, bu nedenle Avrupa Birliğinde alternatif uyuşmazlık yöntemleri üzerinde durulduğu, kamu denetçiliğinin de bu nitelikte değerlendirilebileceği*" açıkça ifade edilmiştir[67]. Bu çerçevede kanun koyucunun da Ombudsman denetiminin, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları arasında sayılıp sayılmayacağı konusunda net bir görüş birliği içinde olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının çalışmada az önce belirtilen tanımlarından yola çıkarak, bu uyuşmazlığın, yargılama sürecindeki uzunluklar göz önünde bulundurularak yargılamaya gerek kalmaksızın dava öncesinde taraflar arasında çözüme bağlanması şeklinde değerlendirildiğinde, her ne kadar ombudsman denetimi sonucunda verilen karar bağlayıcı olmasa da idarenin ombudsmanın önerisi doğrultusunda işlemi geri alması veya düzeltmesi yahut başvurucunun talebi doğrultusunda yeniden bir işlem tesis etmesi halinde idari yargıya başvurmanın gerekmeyeceği ve tarafların bu şekilde anlaşabileceği düşünüldüğünde, ombudsman denetiminin geniş anlamda da olsa bir alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak değerlendirilebilmesi mümkündür.

SONUÇ

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması gerekliliği, Anayasanın 2. maddesinde yer alan "Hukuk Devleti" ilkesinin bir gereğidir. Bunun yanında yapılan eylem veya işlemlerin "yerinde", "hakkaniyete uygun" ve "kamu yararı gözeten" işlemler olmasına dikkat edilmelidir. İdare hukukunun temel prensiplerinden biri olan "idareye güven ilkesi" gereğince, kanunda aksine bir düzenleme bulunması hususu istisna olmak üzere, kural

---

66 HASOĞLU Aynur, "İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Yolları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 65, S. 4, 2016, s. 1993.

67 Bilgi için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm, ET. 01.06.2022.

olarak idari işlemler, muhatabına ulaştığı andan itibaren kendiliğinden yürütülebilir hale gelir ve idare tarafından aksine bir işlem tesis edilmediği veya mahkeme kararı ile işlemin yürütmesinin durdurulmadığı/iptal edilmediği sürece hukuka uygun kabul edilir. İdare kavramının soyut bir kavram olması ve yapılan tüm eylem ve işlemlerin, idare adına yetkilendirilen gerçek kişiler tarafından yapılmış olması, hatalı olma ihtimalini kuvvetlendirir. Dolayısıyla idarenin yetkilendirdiği kişilerce tahsis edilen işlemlerin belli bir denetimden geçmesi, sonrasında yaşanacak olumsuzluklara karşı henüz sürecin başında önlem alınması bakımından son derece önemlidir.

Hukukumuzda idarenin eylem ve işlemlerinin farklı denetim yolları mevcut olup, bunlardan en önemlisi kuşkusuz Anayasanın 125. maddesinde güvence altına alınan yargısal denetimdir. Zira sadece hukuka uygunluk bakımından yapılan bu denetim sonucunda işlemin yargı organları tarafından hukuka aykırı bulunması halinde işlem tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılacaktır. Yargısal denetim, sonuçları bakımından en etkili denetim yolu olmakla birlikte, yargılama sürecinin uzun ve maliyetli olması, yargı sürecine gerek kalmadan farklı denetim yollarıyla sorunun çözümü için yeni yollar aranmasına neden olmuştur. Bu yollardan biri de yapılan işlem üzerine, işlemi yapan idareye yapılacak itiraz sonrasında, dava açma süresi içinde tüketilebilecek son denetim yolu olan ombudsman denetimidir.

İdari işlemi yapan kurumdan bağımsız olan; ancak yine idari teşkilat içinde yer alan ombudsman denetimi, yargı denetimine başvurmadan, bağımsız bir idari denetim ile uyuşmazlığın çözümü için öngörülen son bir idari başvuru yoludur. Her ne kadar bu denetimin sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vereceği karar tavsiye niteliğinde olsa da KDK.'nın vatandaşı haklı bulması durumunda gereğinin yapılması için idareye verdiği süre içinde işlemin düzeltilmesi veya vatandaşın istediği şekilde yeniden tesis edilmesi sonucunu doğurabilecek, böylece yargısal denetime gerek kalmadan taraflar arasında sorun çözülmüş olabilecektir.

Hukukumuz açısından yeni sayılabilecek bir denetim yolu olan ombudsman denetiminin, sadece yargı yolu öncesinde başvurulan bir alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olduğunu söylemek, kurumun önemini vurgulamakta eksik kalacaktır. Zira idari yargıda dava açmadan önce bu yolun kullanılması ve bu denetimi yapan KDK.'nın kişiyi haklı bulması durumunda, idare Kurum'un tavsiye kararına uymadığı takdirde, bu tavsiye kararının, görülen idari davada kişiye avantaj sağlayacağı aşikardır. Zira idari yargının tüm

kademelerindeki yargı organları tarafından verilen kararlar dikkate alındığında son yıllarda KDK.'nın yargılamadan önce davacı taraf lehine vermiş olduğu tavsiye kararlarının iptal kararı bakımından gerekçe olarak öne sürüldüğü, daha açık bir ifadeyle ombudsman denetiminin, idari davalarda bilirkişi raporu, uzman mütalaası, yargı içtihatları gibi ikincil bir kaynak haline geldiği söylenebilecektir. Çalışmada, idari yargı organları tarafından verilen emsal kararlar, bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

Çalışmada, ilk bölümde, idarenin denetim yolları hakkında genel bir bilgilendirme yapılmış, sonrasında ise çalışmanın esas inceleme konusunu oluşturan ve bu denetim yollarından biri olan ombudsman denetimi ayrıntılı şekilde incelenmiş, ombudsman denetimine başvuru koşulları, başvuru incelemesinin usulü, ombudsman denetimi sonrasında verilen kararın farklı ihtimallere göre idari işlemin akıbetine etkisi üstüne ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır.

Yapılan tüm bu değerlendirmeler sonrasında, ombudsman denetimin, Anayasada güvence altına alınan önemli bir denetim yolu olduğu, verilen kararların tavsiye niteliğinde olmasına rağmen Kamu Denetçiliği Kanunu'nda düzenlenen hükümler çerçevesinde KDK.'ya yapılan başvurunun yargısal denetim sürecini öteleyeceği, böylece hak kaybını önleyeceği, KDK.'nın başvurucuyu haklı bulması halinde tavsiye niteliğinde karar verse de başvurunun haklı olduğu yönünde karar vermesi halinde, kararın gereğinin yerine getirilmesi için idareye belli bir süre vereceği, bu süre zarfında idarenin bu karara uymaması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı; böylece her ne kadar tavsiye niteliğinde olsa da ombudsman denetiminin etkili bir denetim yolu olduğu söylenebilir. Bu denetim yoluna başvurabilmek için herhangi bir ücret talep edilmemesi, hak arama özgürlüğü bakımından olumlu bir gelişmedir. Yine yapılan başvurunun sonuçlanması için Kamu Başdenetçisi'ne belli bir süre verilmesi, verilen bu süre zarfında herhangi bir karar verilmemesi halinde, mevcut duruma göre yargı yoluna başvurulacağının düzenlenmesi, uyuşmazlığın makul süre içinde çözülmesi için önemli bir adımdır.

Mahiyeti gereği ombudsman denetimi, yargı denetimi öncesinde başvurulan son idari denetim yolu olduğundan ve KDK. tarafından verilen tavsiye kararına idarenin uyması durumunda yargı denetimine gerek kalmadan uyuşmazlığın giderilme ihtimali, bu denetimin, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları arasında yer alıp almadığı tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Çalışmada ayrıntılı olarak tartışıldığı üzere, bu konudaki tartışmaların özü,

ombudsman denetimi sonucunda verilen kararın diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yollarındaki (ADR.) gibi yargı kararı yerine geçecek kesin bir karar olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu özelliği nedeniyle doktrinde her ne kadar ombudsman denetiminin ADR. çeşitleri arasında sayılmayacağı bazı yazarlar tarafından iddia edilse de ADR.'lerin ortak özelliğinin yargılama sürecine gerek kalmaksızın uyuşmazlığın yargılama öncesinde çözüme kavuşturulması olduğu düşünüldüğünde, ombudsman denetiminin sonucunda vatandaşın haklı bulunması sonucunda Kamu Başdenetçisi'nin mağduriyetin giderilmesi önerisi üzerine idarenin gereğini yerine getirmesi halinde sorun yargılama gerek kalmadan çözüleceğinden, ombudsman denetiminin geniş anlamda ve idare hukukuna özgü bir alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olduğu söylenebilecektir.

Hukukumuz bakımından henüz yeni olan, çözüme yönelik olumlu taraflarının süreç içinde daha iyi anlaşılacağı umulan bu denetim mekanizmasının tanıtımına ve idari yargı denetimine etkilerini inceleyen bu çalışmanın, uygulamaya katkı sunması en büyük temennidir.

KAYNAKÇA

AKÇAGÜNDÜZ Emre, Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

AKINCI Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999.

AKYILMAZ Bahtiyar/ SEZGİNER Murat/ KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku,** Savaş Yayınevi, Ankara, 2021.

AKYILMAZ Bahtiyar/ SEZGİNER Murat/ KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku,** Savaş Yayınevi, Ankara, 2021.

ANAYURT Ömer, **Anayasa Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.

ARNAVAS Donald P. **Alternative Dispute Resolution for Government Contracts,** CCH Inc, Chicago, 2004.

ARSLAN Nagehan Talat, "Yönetimde Açıklık ve Gizlilik", **Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 1, 2010, ss. 174-195.

ATAR Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2016.

AYDIN Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

CANAT SÜREKLİ Nilüfer, Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri,** Adalet Yayınevi, Ankara, 2021.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

DERDİMAN Cengiz, **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2007.

EFE Haydar/DEMİRCİ Murat, "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", **Sayıştay Dergisi**, S. 90, 2013, ss. 49-82.

EKEN Musa, "Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı", **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 22, 1998, ss. 1213-1216.

ERDENGİ Tevfik Bora, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

ERKAL Atila, "Türk, Alman ve İsviçre İdare Hukukunda Arabuluculuk", **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, S. 1, 2022, ss. 39-66.

ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi,** Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.

GÖKÇELİK Özlem, "Etik Kavramının Kamu Yönetimi ve İç Denetim Bağlamında Değerlendirilmesi", **Denetişim Dergisi**, S. 5, 2010, ss. 54-63.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetim Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2009.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/ TAN Turgut, İdare Hukuku C.2 İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

GÜNDAY Metin, **İdari Yargılama Hukuku,** Turan Kitabevi, Ankara, 2022.

HASOĞLU Aynur, "İdare Hukukunda Alternatif Çözüm Yolları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 65, S. 4, 2016, ss. 1981-1996.

KALABALIK Halil, **İdare Hukuku Dersleri Cilt - I**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022.

KAPLAN Gürsel, **İdari Yargılama Hukukuna Giriş,** 1. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2018.

KARAHANOĞULLARI Onur, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 62, S. 3, 2007, ss. 201-232.

KILIÇ Selçuk, Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

KÜÇÜKÖZYİĞİT H. Galip, "Ombudsmanlık Kurumu- Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk Politikaları Dergisi**, Cilt: 2, S. 5, 2006, ss. 90-111.

ÖNEN S. Mustafa/YILDIRIM Ali, "Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği", **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 5, S. 1, 2014, ss. 103-126.

ÖZBAY İbrahim, "Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, S. 3-4, 2006, ss. 459-475.

ÖZBEK Mustafa Serdar, "Dünya Çapındaki Adalete Ulaşma Hareketiyle Ortaya Çıkan Gelişmeler ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 51, S. 2, 2002, ss. 121-162.

ÖZBEK Mustafa Serdar, "İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller (I), Birinci Bölüm Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usuller", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 56, 2005, ss. 90-132.

ÖZBEK Mustafa Serdar, **Alternatif Uyuşmazlık Çözümü,** Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

ÖZER Mehmet Akif/ISKANDAROV Shokhrukh, "Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması - Kırgızistan Örneği", **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. Aralık Özel Sayısı, 2016, ss. 324-344.

ROBERTSON Ken G., "Demokrasi ve Gizlilik", **Türk İdare Dergisi**, Çev. Musa Ceylan, S.403, s. 151-159.

SANCAKTAR Oğuz/ ÖNÜT Lale Burcu/ US DOĞAN Eser vd. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

SÖZEN Süleyman, **Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, içinde *Kamu Yönetimi,* (ed. Süleyman SÖZEN), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir. 2016.

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.

ULUSOY Ali D. **Yeni Türk İdare Hukuku,** Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2020.

USTA Hasibe, "Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu)", **Denetişim Dergisi**, S. 14, 2014, ss. 59-64.

YILDIRIM Ramazan/ÇINARLI Serkan, **Türk İdare Hukuku Cilt: 1,** Astana Yayıncılık, Ankara, 2018.

YILMAZ Abdullah/ŞAHYAR AKDEMİR Duru, "Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi", **Ombudsman Akademik Dergisi**, S. 13, 2020, ss. 15-55.

YÜKSEL Cüneyt, "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 64, S. 2, 2006, ss. 167-212.