KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN KADROYA GEÇİŞ SONRASI KURUMA YAPTIĞI BAŞVURULAR[*]

Fatma BENLİ YALÇIN[**]

ÖZET

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), yargıya gitmeden önce başvurulabilen, ücretsiz, en geç altı ay içinde karar veren ve idare ile vatandaş arasındaki arabulucu rolü nedeniyle, tavsiye kararı dahi vermesine gerek kalmadan pek çok dosyada dostane çözüm ile başvurucunun sorununun çözülmesine imkan sağlayan Anayasal bir kurumdur. KDK, yasasındaki özel düzenleme gereği idari yargı denetiminden farklı olarak, idari işlem ve eylemlerin yanı sıra, idarenin tutum ve davranışlarını denetleyebilmektedir. Ayrıca KDK, yasal mevzuat denetimi dışında hakkaniyet ve yönetim ilkeleri yönünden denetim gerçeklemektedir. Kimliğin açıklanması gerekmeyen şahsi nitelikteki başvurular dışında, talep haline gizlilik kaydıyla da Kuruma başvuru yapmak mümkündür. Bu avantaj işvereni niteliğinde idare ile olan uyuşmazlıklarını yargı dışında çözmek isteyen Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d bendi kapsamı çalışan işçileri, Kuruma yönlendirmiştir. KDK'ya yapılan başvuruların incelenmesi, başvurucular özelinde var olan başlıca sorunların tespitine imkân vermektedir. Bu çalışmamızda KDK'nın, kamuda alt işveren işçisi olarak çalışırken kadroya geçirilen ve 4/d'li olarak kabul edilen kamu işçilerinin geçiş sonrası yaşadığı sorunlara ilişkin başvurulara karşı geliştirmiş olduğu uygulamayı ve sorunların çözülüş biçimlerini inceleme konusu yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, İyi Yönetim, Taşeron, Alt İşveren İşçileri.

---

[*] DOI: 10.33432/ybuhukuk.1120238 - Geliş Tarihi: 23.05.2022 - Kabul Tarihi: 22.07.2022.

[**] avfatmabenli@yahoo.com ORCID ID: 0000-0003-4915-4935, Bu makale, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Özel Hukuk Bölümü) bünyesinde yazılan "Taşeron İşçilerinin Kadroya Geçirilmesi ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Konuya İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

OMBUDSMAN INSTITUTION AND SUBCONTRACTOR WORKERS' APPLICATIONS TO THE INSTITUTION AFTER TRANSITION TO STAFF

ABSTRACT

The Ombudsman Institution of the Republic of Turkey (KDK) is a constitutional public entity that can be applied before going to the judiciary, is free of charge, and decides within six months at the latest. In addition, due to its role as a mediator between the administration and the citizen, the Ombudsman Institution allows the applicants' problems to be resolved through a friendly settlement, in many cases without even having to issue a recommendation. The Ombudsman Institution can audit the attitudes and behaviours of the administrations, as well as administrative acts and actions, unlike the administrative judicial review empowered by special legal regulation. The institution conducts investigation not only on legislative audit but also equity and administration principles. Complaints can be filed confidentially at the request of the applicant. By means of this advantage, workers working within the scope of subparagraph 4/d of the Civil Servants Law, who want to resolve disputes with the administration without applying to the judiciary have begun to apply the Ombudsman Institution. Examining the applications made to the KDK allows the identification of problem areas arising from the administration's transactions and actions. The subject of this study is the practice developed by the KDK against the applications related to the problems experienced by the public workers who were recruited and accepted as 4/d while working as a subcontractor in the public sector. Additionally, the approaches to solve the problems are examined.

Keywords: The Ombudsman Institution, Ombudsman, good governance, subcontractor, subcontractor worker.

GİRİŞ

Vatandaşların idare karşısında mağdur olmaması için, idarenin gerçekleştirmiş olduğu bütün işlem ve faaliyetlerin yargı denetimine açık olduğu Anayasa'nın 125. maddesi ile güvence altına alınmıştır. Bu noktada idari organlar tarafından haklarının ihlal edildiğini düşünen vatandaşlar, yargı yoluna başvurma imkanına sahip olmuşlardır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, bireylerin yargı makamlarına başvurmalarına gerek kalmadan başvuru konusu uyuşmazlığı çözümlenmesi için, çalışma yapmaktadır. Hem hukuk, hem hakkaniyet ve hem iyi yönetim denetimi yapan KDK'nın, Anayasal bir dayanağa sahip olması, idarenin tüm işlem ve eylemlerinin yanı sıra tutum ve davranışları inceleyip, denetleme yetkisine sahip olması, yargıya gitmeden sorun çözümüne imkan sağladığı için en başta hukuk devleti açısından önem arz etmektedir.

KDK, sadece bireysel nitelikteki başvurularda vatandaşın problemini doğrudan çözmekle kalmamaktadır. Aynı zamanda benzer durumdaki kişilerin de hukuki durumlarını açıklığa kavuşturmaktadır. Bilgilendirme talepleri kapsamında yapılan başvurularda ise vatandaşın sorununa çözüm bulmakta ve vatandaşa hukuki yardımda bulunarak ilgili yönlendirmeler gerçekleştirmektedir. 2021 yılında KDK, 19.740 karar vermiş olup, 125.028 kişiye sağlanan hukuki yardım ve yol gösterme faaliyetlerinde bulunmuştur[1].

KDK, kararlarında sosyal devlet ilkesi ve hakkaniyetin gerçekleşmesini öncelemektedir. Hakkaniyetin gerçekleşmesi, hukuk kuralının somut olaya uygulanmasında ortaya çıkan sonucun adil olmasını sağlamaktadır. Bu durum iyi yönetim ilkeleri açışından idareye yol gösterici olmaktadır. Kurumun temel misyonlarından biri, iyi yönetim ilkelerinin tüm idarelerde yaygınlaşmasıdır.

KDK, özellikle aynı konulu başvurular hakkında çalışma yaparak ilgili idare ile görüşmek suretiyle, dostane çözüm oranlarını artırmaktadır. Bu suretle aynı iyi yönetim uygulamalarının, KDK'na müracaat etmeyen başvurucuları da kapsaması sağlanmaktadır. Önemli olan başvuru üzerinde tek karar verilmesi kadar, aynı nitelikteki kişilere başvuru yapılmadan etkileyecek nitelikli genel kararların alınabilmesidir. Bu nedenle Kurum kararlarının katma değeri, aynı

[1] **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2022) 2021 Yıllık Raporu, Ankara, s.25.

konumda olan ve başvuru yapmadan da karardan etkilenen yüzbinlerce vatandaşı etkileyebilmesi nedeniyle oldukça yüksektir.

KDK'na yapılan başvuruların yoğunlaştığı konuların tespiti, tematik sorunların ortaya konması açısından ciddi bir veri sağlamaktadır. Bu noktada çalışmamızda, sürekli işçilerin yaptığı, iş hukukuna ilişkin başvurular inceleme konusu yapılmıştır. Zira iş hukukunda asıl olan işverenin kendi işçisi ile mal veya hizmet üretmesidir. Ancak, çeşitli ekonomik ve teknolojik sebeplerden dolayı işverenler, bazen işin bir bölümünü başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla yapmaktadırlar. Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçileri olarak çalışan işçilerinin kadro taleplerine yol açmış, siyaset makamlarının bu talebi kabul etmeleri üzerine yapılan mevzuat değişiklikleri de, alt işveren işçilerinin sürekli işçi kadrosuna geçişine neden olmuştur.

Türkiye'de kamuda ciddi sayılara ulaşan alt işveren işçileri, bugüne kadar iki defa, 2007 yılında 5620 sayılı Kanun ve 2017 yılında ise 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sürekli işçi kadrolarına geçirilmiştir. Bu geçişle uygulamada var olan bir kısım sorunun giderilmesi amaçlanmış iken, kadroya geçiş süreciyle başka problemler de oluşmuş, sorunlar tamamen ortadan kalkmamıştır.

696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin etki alanının sekiz yüz elli bin işçi olarak ifade edilmesi, buna karşın Kanun Hükmünde Kararnamede detaylı hükümlerin öngörülmemesi, işçilerin iş hukukuna ilişkin uyuşmazlıklarının daha önce işe alındıkları ihale şartnamesindeki işçi ve işveren arasındaki bireysel sözleşme ile değil toplu olarak Yüksek Hakem Kurulu Kararı ve akabinde işçi ve işveren sendikası tarafından imzalanacak olan toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre belirlenecek olması, sürekli işçi kadrosuna geçtikten sonra Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d bendinde açıklanan işçiler haline Devlet Memurları Kanunu'nun 4/a ve 4/b bendinde belirlenen kamu çalışanları ile aynı haklara sahip olacakları yolundaki beklentiler, tam karşılanamamıştır. Yine, Toplu İş Sözleşmelerinden kaynaklanan sorunlar, özellikle değişik kamu kurumlarındaki toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan ücret farklılıkları, hatta aynı şekilde yasanın 4/d statüsünde olan ancak farklı ihale şartnameleri ile işe

alındıkları için toplu iş sözleşmelerinde ve protokollerle belirlenen skalalarda da ücretlerin farklı değerlendirilmeleri, kadroya geçiş süreci sonrası bir çok problemi ve anlaşmazlığı ortaya çıkarmıştır.

Şüphesiz, işçiler açısından bahsi geçen anlaşmazlıkların çözümü için yargıya müracaat ederek nihai çözüm tesis etmek mümkündür. Ancak mahkemeye başvuru yolu, hem maliyetli olduğu ve hem de uzunca bir sürede sonuçlanamadığı için, özellikle de yargı yoluna müracaatın işçinin çalıştığı kurum ile olan ilişkileri zedelemesi ve çalışma barışını bozması nedeniyle, devam eden iş hukuku uyuşmazlıkları açısından çok da fazla tercih edilememektedir. Zira taraflar arası devam eden bir yargılama, doğal olarak çalışma barışının bozulmasına sebebiyet verecek ve daha sonra iş ilişkisinin sağlıklı bir şekilde devam etmesi fiilen mümkün olamayacaktır. Dolayısıyla çalışmaya devam eden işçilerin kendileri çalıştıkları kuruma karşı dava açmak istememeleri, onları taleplerini dile getirmek için farklı alternatifler aramaya itmiştir.

Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu önem kazanmaktadır. KDK'na Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d maddesi uyarınca sürekli işçi kadrosunda çalışan işçilerin yaptığı başvuruların tespiti, idarelerin bu konuya karşı verdiği cevapların irdelenmesi, Kanun Hükmünde Kararname ile kadroya geçirme sonrası işçilerin devam eden sorunlarını göstermek açısından, oldukça önem arz etmektedir. Sürekli işçilerle ilgili düzenlemelerin önemli bir kısmı devam eden süreçte Toplu İş Sözleşmeleri ile düzenlenmiştir. Toplu İş Sözleşmelerinde nihai karar verici, İşçi ve İşveren Sendikalarıdır. İdare, Toplu İş Sözleşmesinde kesin olarak düzenlenmiş konularda ilgi hükümlerini yerine getirmek zorundadır. İdarenin takdir yetkisinin bulunmadığı konularda, Kamu Denetçiliği Kurumunun da yetkisi yoktur. Bu konu yasa ya da Toplu İş Sözleşmesi değişikliği ile çözülmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte_4/d li işçilerin Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruları, kadroya geçiş sonrası devam eden sorunlarını ve taleplerini göstermesi açısından değerlidir. Sorunun tespiti ile kararda çözüm bulunamayan konuların ilgili idareye, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının ilgili komisyon ve kurullarına bildirilerek nihai mevzuat düzenlemesinin yapılmasına katkı sağlayacaktır. Bu noktada başvuru ve

kararların değerlendirilmesi, genel sorunların çözülmesine imkan sağlamak açısından önem arz etmektedir.

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

A. GENEL OLARAK

Kamu, bürokrasinin günden güne büyümesi, vatandaşlara etkili ve verimli bir biçimde hizmet sunulamaması sorununu beraberinde getirmektedir. Geçmişte olduğu gibi günümüzde de kamuda vatandaşların istek ve şikâyetlerini dikkate alan, sorunların üzerini örtmeyen, aksine var olan sorunların ortadan kaldırılması için çaba harcayan kurumların oluşturulması amacıyla uğraş verilmektedir[2].

Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin uygun bulmadıkları davranışlarına karşı tepkilerini iletmeleri, yöneticiler hakkında şikayetçi olmaları, bu şikayetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve vatandaşların isteklerinin yerine getirilmesi, tarihin hemen her döneminde var olan bir taleptir[3]. Yargısal denetimin sonuçlarının kesin olmasına karşın uzun sürmesi ve maliyetli olması, idari denetimin hiyerarşik kaygıları barındırması gibi bir takım hususlar, denetim için alternatif yolların aranmasına neden olmaktadır[4].

Dünyada, hukuk devleti ve insan hakları alanında yaşanan değişimler ile geleneksel denetim araçlarının kamu yönetimlerini denetlemede yetersiz kalması, İsveç modeli çerçevesinde ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşması ile sonuçlanmıştır[5]. Çünkü ombudsmanlık kurumları, insan haklarının

---

2 **Demir, Alp** (2014) "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF, S:1, s.2.

3 **Okur, Yaşar** (2011) "Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişimi ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri", Denetişim, S:6, s.72.

4 **Zopa, Keziban** (2019) "Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin Başvuruların Analizi", (Yüksek Lisans), İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.12.

5 **Aktel, Mehmet/ Kerman, Uysal/ Altan, Yakup/ Lamba, Mustafa/ Burhan, Orhan** (2014) "Türkiye için yeni bir Denetim Modeli; Kamu Denetçiliği (Ombudsman) A New Inspection

korunması ve geliştirilmesinde önemli bir rol oynamakta ve insan hakkı ihlallerine ilişkin iddialar olması durumunda, bireylere şikâyette bulunma yolu sağlamakta ve bahsi geçen hususların çözümlenmesine yol açabilmektedir[6].

Türkiye'deki adı Kamu Denetçiliği Kurumu olan, ombudsmanlığın temel amacı, idarenin iş ve işlemlerinden dolayı zarar gören vatandaşların haklarının yargı dışı yollarla savunulmasıdır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için çeşitli alanlarda, bölgelerde ya da ülke genelinde ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur[7]. Dünyada tek tip bir ombudsmanlık müessesesi bulunmamaktadır. Ülkeler görev, yetki, atanma, başvurma koşulları vs. açılarından kendi ihtiyaç ve anlayışları çerçevesinde farklılıklar arz eden ombudsmanlık müesseseleri kurmuşlardır. İngiltere'de "Yönetim İçin Halk Komiseri", Fransa'da "Arabulucu", Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu", İtalya'da "Sivil Haklar Savunucusu", Avusturya'da "Halk Avukatı", Polonya'da "Yurttaş Hakları Savunucusu" gibi adlarla ortaya çıkan ombudsmanın bu farklılıkları daha çok kurumun faaliyetlerini yoğunlaştırdığı alana göre belirginleşmektedir[8]. Ülkemizde, 2010 yılında Anayasa'da değişiklik yapılarak, iyi yönetimin sağlanması adına Kamu Denetçiliği Kurumu ülkemize kazandırılmıştır. Türkiye'de, dünyada kullanılan isim olan Ombudsmanlık yerine, Kamu Denetçiliği Kurumu adının kullanılması tercih edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilen bir kurumdur[9]. Bu bağlamda KDK, vatandaşla idare arasındaki

Model for Turkey; Publis Inspectorship (Ombudsman)", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:5 S:9, s.21.

6 **Avrupa Konseyi**, Ombudsmanlık Kurumunun Korunması, Desteklenmesi ve Geliştirilmesi (2020) <https://rm.coe.int/ombudsmanl-k-kurumunun-korunmas-desteklenmesi-ve-gelistirilmesi/1680a139ff> s.e.t. 29.04.2022, s. 3.

7 **Aktel/Kerman/Altan ve diğerleri,** s. 33.

8 **Okur,** s. 77.

9 **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2020) İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, 2. Baskı, İleri, Ankara, s.25.

uyuşmazlıkta, alternatif bir mekanizmadır. Çalışmalarını gerçekleştirilirken, idareyle yakın temasa geçerek hukuken uygun işlemleri tesis etmeye yönlendirmekte, dostane çözüm yöntemlerini benimsemekte, başvuruların gerektirdiği durumlarda hakkaniyet ilkesini esasa alarak kamunun vicdanı olmaktadır[10].

Kurumun amaçları arasında, yasada yer alan işlevlerin yanı sıra kamusal alanda şeffaflık ve hesap verebilirliğin yaygınlaşması, kamu kurumları ile vatandaşların arasında diyalog ve iş birliği geliştirilmesi ve katılımcı demokrasinin yaygınlaştırılması gelmektedir. Kurum bu amaçlar doğrultusunda idare ile uyuşmazlık yaşayan vatandaşların başvurularını incelemekte ve dostane çözüm ve tavsiye karar başta olmak üzere uyguladığı çeşitli yöntemlerle söz konusu uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır[11]. KDK, öncelikle birey ve idare arasında bir köprü vazifesi görmek suretiyle, uyuşmazlıkları dostane çözüme kavuşturmayı hedeflemektedir.

Kamu denetçisinin varlık nedeni, bireylerin temel haklarını korumak, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, idare karşısında zor durumda kalan yurttaşlara yardım etmek ve kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları önlemek amacıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesine çalışmaktır[12]. Kurumun bu anlamda, vatandaşlar ile idareler arasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında, daha şeffaf ve katılımcı bir yönetim anlayışının sergilenmesinde önemli katkısı bulunmaktadır[13].

Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişiler, isterlerse başvuruları gizli tutulmak kaydıyla şahsen, elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla başvuru yapabilmektedir. Başvurularda herhangi bir aracıya

---

[10] Türkiye Büyük Millet Meclisi (2021), 2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı:4, <https://www5.tbmm.gov.tr//sirasayi/donem27/yil01/ss264.pdf> s.e.t. 23.03.2022. s. 14.

[11] **Duran, Hazal** (2021) "Türkiye'de İdari Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)", SETA, S:344, Ankara, s.9.

[12] **Kahraman, Mehmet** (2011) "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, C:8, S:16, s.356.

[13] **Duran,** s.18.

ihtiyaç duyulmaması ve her türlü kolaylığın sağlanması, kamu denetçiliğinin şekilcilikten uzak, basit, masrafsız ve hızlı işleyen niteliklerine uygun[14] çalışması her geçen gün daha çok vatandaşın başvurmasına yol açmaktadır.

KDK ile kötü yönetimin etkilerinin azaltılması amaçlandığı kadar, insan hakları kültürünün yerleştirilmesi, demokrasi bilincinin sağlanması ve farkındalığın artırılması gibi amaçların da gerçekleştirilmesi mümkün hale gelmektedir. Hak arama kültürünün ve kamu denetçisi sisteminin yerleştiği ülkelerde, ombudsmanın aldığı kararların uygulanma oranı ve kamuoyundaki etkisi artmaktadır. Yargı gibi kesin karar vermediği için klasik denetim yollarına oranla etkisi sınırlı olmakla birlikte, kamuoyundaki yansımaları bakımdan Kurumun gücünün daha etkili ve hızlı olduğunu söylemek mümkündür[15]. Nitekim KDK tarafından şikâyetlerin alınmaya başlandığı tarihten bu yana tavsiye kararlarına uyum oranı 2021 yılında, %79,50'a ulaşmıştır[16]. KDK, sadece bireysel nitelikteki başvurularda vatandaşın problemini doğrudan çözmekle kalmamaktadır. Aynı zamanda benzer durumdaki kişilerin de hukuki durumlarını açıklığa kavuşturmaktadır.

B. TANIM

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. maddesi uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemekle yükümlü olan kurumdur. "Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet 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 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dayalı olarak kurulmuştur[17].

Kamu Denetçiliği Kurumunu, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere, Türkiye Büyük Millet

---

14 **Aktel/Kerman/Altan ve diğerleri,** s.33.

15 **Zopa,** s.229.

16 **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2022), s.16.

17 **Duran,** s. 8.

Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan, Anayasa'da yer aldığı için anayasal bir güce sahip olan, başdenetçisinin TBMM Genel Kurulu tarafından, 5 denetçisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçildiği, görevi, kuruluşu, inceleme sonucunda yapacağı işlemler, çalışması, Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin seçimi, nitelikleri ve özlük haklarının kanunda yer aldığı, yasasında belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş olan, Anayasal bir Kurum olarak tanımlamak mümkündür.

Dünya'da yüzden fazla[18] ülkede ve kuruluşta uygulama alanı bulan Kamu Denetçisi Kurumunun, bütün ombudsmanlar için geçerli, sabit bir düzenlenme biçimi yoktur. Kurum olarak "ombudsman", bugün parlâmento tarafından, parlâmento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. "Ombudsman" kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; "halk denetçisi", "kamu denetçisi", "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" gibi ifadeler kullanılmaktadır[19]. Ombudsman, Türkçe bir kelime değildir. Ombudsman İsveç diline ait olup "vekil" ve "temsilci" anlamlarına gelmektedir. Resmi metinlerde, 2010 yılı Anayasa değişikliğinde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda (önce Tasarıda sonra Kanunda) ombudsman kelimesi yerine Kamu Denetçisi terimi kullanılmıştır. Bu nedenle, Türkiye uygulamasında kişi "Kamu Denetçisi" ve kurum da "Kamu Denetçiliği Kurumu" olarak ifade edilmektedir[20].

---

[18] Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü, Afrika, Asya, Avustralya ve Pasifik, Avrupa, Karayipler ve Latin Amerika ile Kuzey Amerika olmak üzere altı bölgesel alanda organize olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Creutzfeldt, Naomi/O'brien Nick/Nowick Marek** (2021) Avrupa Birliği/Avrupa Konseyi/Türkiye Cumhuriyeti Ortak Projesi, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi, Ombudsmanlıklara İlişkin Karşılaştırmalı Rapor, Nihai Taslak, <https://rm.coe.int/design-1-comparative-rep-karsilastirmali-rap/1680a2a471> s.e.t. 14.04.2022, s.8.

[19] **Erhürman, Tufan** (2000) "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, C:49, S:1-4, s.156.

[20] **Demir,** s.2.

C. TARİHİ GELİŞİM

Ombudsmanlık Osmanlı Devleti'ndeki yönetim teşkilatlanmasından esinlenilmiş olsa da günümüzdeki anlamıyla ilk defa İsveç'te uygulanmıştır. Aynı şekilde başarılı sonuçlar elde edilmesi üzerine, önce İsveç'te anayasal bir nitelik kazanmıştır[21]. Ombudsman, modern yapı ve biçimiyle ilk kez 1809 Anayasası ile, yasaların ve düzenleyici işlemlerin uygulanmasını gözeterek tüm kamu idarelerini ve mahkemeleri denetlemek; memurların ve yargıçların hatalı, keyfi tutumlarından zarar gören, haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetlerini dinlemek; alınması gerekli tedbirleri önermek ve hatta memurlar ve yargıçlar aleyhine her türlü davayı açmak görevlerini yüklenmek ve yürütmek amacıyla İsveç'te kurulmuştur[22].

Buna karşın ombudsmanlığın Osmanlı İmparatorluğu dönemi uygulamalarından esinlendiğine dair görüşler de bulunmaktadır. Çünkü ombudsmanlığın modern anlamda ilk olarak oluştuğu İsveç'te, İsveç kralının Osmanlı İmparatorluğu'nda kaldığı zamanda bu uygulamaya başlanılmıştır. İsveç Kralı VII. Charles'ın Osmanlı'da kaldığı dönemde İslam Hukuku'nun Türkler arasında nasıl geliştiğini öğrendiği ve ülkesine döndüğünde kamu idarecilerini daha sorumlu hale getirmek için ombudsmanlık kurumunu kurduğu ifade edilmektedir[23].

Tarihsel kaynaklar ise, Osmanlı öncesi Selçuklu döneminde benzer kurumların varlığına işaret etmektedir. Selçuklu Veziri Nizamülmülk nasihatleri içeren eseri Siyasetname'de, devlet adamlarında olması gereken özelliklerin yanısıra, dönemin ombudsmanlık kurumu olan Divan-ı Mezalimin işleyişine yönelik önerilere de yer vermiştir. Selçuklularda, hükümdarın haftanın iki günü halkın şikâyetlerini dinlediği, bu şikâyetlerin hükümdar adına ülkeyi yönetenlerin uygulamalarına, günümüz tabiriyle idarenin uygulamalarına karşı olduğu, hatta bir kanun veya nizam aleyhine de şikâyette bulunulabildiği, bunun sonucunda hükümlerin süratle verildiği mekanizma etkin bir şekilde işlemiştir. Mevlana'nın Mesnevisi ile Sadi Şirazi'nin Bostan ve

---

21 **Zopa,** s.229, **Aktel/Kerman/Altan ve diğerleri,** s.25.

22 **Okur,** s.74.

23 **Zopa,** s.5.

Gülistan adlı eserleri, dönemin yönetici ve kamu görevlileri için adalet ilkesine riayet, adaletsizlikten kaçınma ile iyi yönetim konularında kılavuz eserler olmuşlardır[24].

Aslında bu durum geçmişten günümüze her yönetim sisteminde, vatandaş ve idare arasında aracı kurumlar olduğu, bu aracı kurumlar vesilesi ile vatandaşın kendisi ile ilgili işlemleri iletebildiğini, bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumunun misyonunun büyüklüğünü göstermektedir. Nitekim ombudsmanlık, ilk olarak kurulduğu İsveç dışında hemen hemen hiç tanınmadan bir buçuk asır kadar devam etmiş, akabinde 1919 yılında Finlandiya tarafından uygulamaya konulmuştur. Yakın tarihte ise önemi ve değeri anlaşılmış ve yaygın bir şekilde dünyanın çeşitli ülkelerine yayılmıştır[25].

D. KDK KARAR ÇEŞİTLERİ

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular hakkında, başvurunun geçersiz sayılması, birleştirme, ayırma, incelenemezlik, gönderme, dostane çözüm, karar verilmesine yer olmadığı, ret, kısmı tavsiye kısmı ret ve tavsiye şeklinde yedi farklı karar tesis edilmektedir.

Başvurular öncelikle ilk incelemeden geçmekte ve başvurunun geçerli olup olmadığına bakılmaktadır. İlk incelemenin ardından ön inceleme gerçekleştirilmekte, bu aşamada özellikle idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği araştırılmaktadır. İdari başvuru yolları tüketilmemişse başvurunun ilgili idareye gönderilmesi sağlanmaktadır. Gönderme kararı sonrası, idarenin talebi yerine getirilmemesi durumunda, tekrar müracaat edilirse inceleme ve araştırma aşaması başlamaktadır. Bu noktada gerekli incelemeler ve araştırmalar yapılırken kurumlardan her türlü bilgi ve belge talebi gerçekleştirilmekte, gerektiğinde bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlemesi yapılmaktadır. Akabinde başvuru ile ilgili karar aşamasına geçilmektedir[26].

---

[24] **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2020), s.13.

[25] **Okur,** s.74, 75.

[26] **Duran,** s.13.

E. KDK DENETİM ÖLÇÜTLERİ

1. Genel Olarak

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1. ve 5. maddelerinde, Kurumun idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere kurulduğu belirtilmektedir[27]. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu, "hak arama özgürlüğü", "hukuk devleti ilkesi" ve "iyi yönetim ilkeleri" ile bağlantılı olarak denetim yapmakta ve başvurucunun haklı bulunduğunun tespiti halinde tavsiye kararları vermektedir[28].

Buna göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim ölçütleri aşağıdaki gibidir.

2. Hukuk

Kamu Denetçiliği Kurumunun yapmış olduğu denetim, hukukilik denetimidir. Bu husus Kanunda da düzenleme altına alınmıştır. Bununla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte ise, inceleme ve araştırma ölçütü olarak "hukuka uygunluk" ifadesi yerine "kanunlara uygunluk" ifadesine yer verilmiştir (madde 6)[29]. Yönetmelikteki bu düzenlemeyi hukuka uygunluk olarak anlamak gerekmektedir.

Devletin bütün işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması, hukuk devletinin temel şartlarından birini oluşturmaktadır[30]. Anayasa'nın 2'nci maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin önkoşullarından biri, kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanmasıdır. Hukuk devletinin sağlamakla yükümlü olduğu hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin bu

---

[27] **Karakul, Selman** (2015) "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", Ombudsman Akademik, S:3, s.84.

[28] **Kaplan, Onur** (2020) "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi", Ombudsman Akademik, S:13, s.105.

[29] **Karakul,** s.84.

[30] **Kahraman,** s.356.

güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar[31]. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi zorunlu koşullarındandır. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde vatandaşların hukuk güvenliğinin sağlanması zorunludur. Devlet açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koymak, bunları uygulamak ve uygulanmasını sağlamak suretiyle hukuk güvenliğini de yerine getirmiş olur[32].

Türkiye'de de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hukukilik denetimi gerçekleştirmesi, idarenin sadece başvurucular açısından değil, aynı uyuşmazlıktan muzdarip diğer vatandaşlar açısından işlem, eylem, tutum ve davranışlarının da hukuka uygun olarak tesis edilmesine imkan sağlaması açısından önem arz etmektedir.

3. Hakkaniyet

Kamu Denetçiliği Kurumu, yargı dışında yer alan bir denetim kurumudur. İdarenin hukuksal denetimi, yargıyı ilgilendiren bir konudur. Bununla birlikte idarenin yalnızca hukuksal denetiminin yapılması yeterli değildir. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerinin verimlilik, etkililik ve hatta yerindelik denetimleri açısından da incelenmesi gerekir. Ancak yargı organının, mevzuat gereği yerindelik denetimi yapması mümkün değildir[33]. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumu, hukuk denetiminin yanısıra hakkaniyet denetimi de yapmaktadır. Gerçekten Kanunun 1. maddesine göre, "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".

Hakkaniyet nihai amaç olan adalete ulaşmak için kullanılan bir araçtır. Kurumun yalnızca hukuki açıdan değil hakkaniyet açısından da denetim

31 AYM, E: 2015/94, K: 2016/27, T: 07.04. 2016, Resmî Gazete, S: 29701, T: 03.05.2016.

32 AYM, E:2003/67, K: 2003/88, T: 18.10.2003, Resmî Gazete, S: 25387, T: 28.02.2004.

33 **Demir**, s.8.

yapabilmesi de kurumun etkinliğini artıran unsurlardandır[34]. Kamu Denetçiliği Kurumu, kararlarında sosyal devlet ilkesi ve hakkaniyetin gerçekleşmesini öncelemekte ve hukuka uygun olan ancak hakkaniyete aykırı olarak gerçekleştirilen, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışları hakkında tavsiye kararları verebilmektedir. Hakkaniyetin gerçekleşmesi, hukuk kuralının somut olaya uygulanmasında ortaya çıkan sonucun adil olmasını sağlamaktadır. Bu durum iyi yönetim ilkeleri açışından idareye yol gösterici olmaktadır.

4. İyi Yönetim İlkeleri

Kamu Denetçiliği Kurumu, sadece idarenin işlem ve eylemlerini değil, mahkemelerden farklı olarak tutum ve davranışları da inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu yine, yargı makamlarından farklı olarak hukukilik denetim yanısıra iyi yönetim ilkeleri açısından da denetim yapmaktadır. Kurumun temel misyonlarından biri iyi yönetim ilkelerinin tüm idarelerde yaygınlaşmasıdır.

İyi yönetim, en genel anlamda, belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul, ilke ve kurallara uygun hareket edilmesini ifade etmektedir. Yürütülen faaliyet alanına göre farklılıklar gösterse de, tarafsızlık, doğruluk ve çabukluk gibi tüm idari faaliyetler için geçerlidir[35]. İyi yönetim kavramı, kamu yönetimi, siyaset bilimi, işletme ve hukuk gibi birçok disiplinin ortak çalışma alanına giren, kamu, özel ve sivil toplum sektörleri tarafından farklı yönleriyle de olsa benimsenen geniş bir kullanım alanına sahiptir. İyi yönetim ilkeleri 1990'lı yılların sonlarına doğru ilk defa hukuki denetim ölçütü olarak da kullanılmaya başlanmıştır[36].

Hukuk devletinin gereği olarak, bireye dinlenilme, hukuki yardım ve belgelere erişim hakkının tanınması; ilgilinin haklı beklentilerine uygun davranılması; karar verme sürecinde tarafsızlık, usulde paralellik, ölçülülük, oranlılık ve nihayet işlemin tespitinde gerekçe ve başvuru yollarının gösterilmesi gibi pek çok ilke ve hakkın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu noktada iyi yönetim, bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi

[34] **Duran**, s.16.

[35] **Karakul,** s.62.

[36] **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2020), s.11.

tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir[37].

İyi yönetim konusunda önemli belgelerden biri, 7.12.2000 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartıdır. Şartın değişik maddelerinde iyi yönetimin sağlanmasına yönelik ilkeler ortaya konulmakla birlikte 41'inci maddesinde özel olarak "İyi Yönetim İsteme Hakkı" düzenlenmiştir. Örneğin; 8'inci maddede kişisel verilerin korunması, 20'nci ve 21'inci maddelerinde eşitlik ve ayrımcılık yasağı, 42'inci maddesinde belgelere erişim hakkı ve 44 üncü maddesinde dilekçe hakkına yer verilmiştir. Avrupa Birliği Ombudsmanının, Avrupa Adalet Divanı kararlarından yararlanarak ve uygulamalardaki kötü yönetim örneklerinden yola çıkarak hazırlamıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının giriş kısmında, yasanın amacının, vatandaşların, AB kurumlarından hangi idari standartları beklemeye hakları olduğu konusunda bilgi sahibi olmalarına yardımcı olmak ve iyi idare ilkesini daha somut hale getirerek, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir[38].

Türkiye'de iyi yönetim ilkelerinin hukuki çerçevesi, çoğu Avrupa Konseyi üyesi devlet gibi Anayasa'da açıkça ifade edilmemiştir. Ancak Anayasanın farklı maddelerinde iyi yönetime ilişkin pek çok ilkeye rastlamak da mümkündür. Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi, 10. maddesindeki eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkesi, 12. maddesindeki temel hakların niteliği, 40. maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin korunması, 74. maddesindeki dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı, 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği, 125. maddesindeki yargı yolu, 128. ve 129. maddelerindeki kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler iyi yönetime ilişkin birtakım temel kuralları da içermektedir[39].

---

37 **Akyılmaz, Bahtiyar** (2003) "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", GÜHFD, C:7, S:1-2, s.2.

38 **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2020), s.18.

39 **Karakul,** s.94.

Türkiye'de 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve şikâyet başvurularını kabul etmesiyle birlikte, iyi yönetim ilkelerinin hukuki ve idari denetim ölçütü olarak değerlendirilmesinde yeni bir dönem başlamıştır[40].

F. İDARENİN BAŞLICA DENETİM YOLLARI

1. Genel Olarak

Hukuk devleti için, temel kamu haklarının tanınması ve güvence altına alınması ile idarenin hukuka bağlı olması anayasal ve yasal bir yükümlülüktür[41]. İdarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması, denetim ile mümkün olmaktadır[42].

Türkiye Cumhuriyeti'nde, idarenin denetlenmesi konusunda, idari denetim, kamuoyu denetimi, parlamento denetimi ve yargısal denetim gibi farklı seçenekler bulunmaktadır[43]. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin devletin eylem ve işlemleri karşısında korunabilmesi için gerçekleştirilen hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi kapsamında yer alan, yargısal denetim, idari denetim, parlamento denetimi (siyasal denetim)[44] ile kamuoyu denetimi, basının denetimi ve uluslararası denetim yer almaktadır[45].

Çalışmamızda bu denetim yollarının başlıcalarından olan "İdari Denetim" ve "Yargısal Denetim"e yer verilerek, KDK Denetiminin farklı yönleri açıklanmıştır. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda "idare" kavramının geniş biçimde tanımlanması; denetime tabi tutulan öznenin sayısının artmasına ve kapsam olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyet alanının genişlemesine sebep olmaktadır[46].

---

40 **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2020), s.6.

41 **Kahraman,** s.356.

42 **Kaplan,** s.97.

43 **Erhürman,** s.179.

44 **Kestane, Doğan** (2006) "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", Maliye, S:151, s.130.

45 **Aktel/Kerman/Altan ve diğerleri,** s. 22.

46 **Kaplan,** s.97.

2. İdari Denetim

İdare, öncelikle iç denetim yaptırarak, kendi işlem ve eylemlerinin usule uygun olarak gerçekleşmesinin sağlamaya çalışmaktadır. Bu denetim idarenin kendi içindeki teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir. Ancak idarenin kendi içinde denetim gerçekleştirmesi, her zaman objektifliği sağlamamakta ve sonuç alma açısından yeterli olmamaktadır.

Ayrıca Sayıştay ve iç denetim birimlerince yapılan denetim neticesinde idarenin işleyişi ile ilgili sorunların çözülmesi, kaynak kullanımının etkinliği gibi meselelere yoğunlaşmaktadır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu, idarelerin yerine getirmiş olduğu eylem ve işlemler ile idarelerin tutum ve davranışlarını idare birey ilişkileri çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu bağlamda henüz işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğu incelenirken veya vatandaşın ya da idarenin haklılığı ortaya çıkarılırken Kurumun hem vatandaşa hem de idareye karşı tarafsız olması ve bunu yansıtması gerekmektedir. Sonuçta denetimin hata bulmak, cezalandırmak şeklindeki özelliklerin dışında; rehberlik etmek, yol göstermek ve sorunları uzlaşı ile çözmek amaçlarıyla, Kamu Denetçiliği Kurumu bu alandaki bir ihtiyacı gidermektedir. İdareler açısından bu yönlerde katkı sağlamakla birlikte tarafsız ve bağımsız bir kurum tarafından nitelikli ve kapsamlı incelemeler yapılarak vatandaşlar açısından da oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi bakımından önem taşımaktadır[47].

İdari makamların tesis ettiği idari işlem ve eylemlere karşı bireylerin sahip olduğu hukuki başvuru yollarından biri, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvuruları olmuştur[48]. Zira idareyi denetleyecek olan kurumların merkezi yönetim hiyerarşisi içerisinde yer almaları bu kurumlardan beklenen faydaları azaltmaktadır. Bir denetim kurumunun en önemli özelliği bağımsız olmasıdır. İç denetim organları açısından ise bu imkan mevcut değildir. KDK'nın yerel idarelerle ve merkezi idareyle olan ilişkileri bakımından önemli olan husus; Kurumun klasik bir denetim yöntemi gibi hata bulma odaklı çalışmamasıdır. Bir başka deyişle, Kurum daha çok hataların düzeltilmesi, yönlendirilmesi, cezalandırmaktan ziyade gönüllü bir iş birliği ile

47 **Zopa,** s.221.

48 **Kaplan**, s.113.

haksızlıkların ve hukuksuzlukların giderilmeye çalışılması için çaba göstermektedir. Kurumun verdiği kararlar ile sadece yanlışlar, eksiklikler bulunmamakta vatandaş ve idare arasındaki diyaloğun artırılması sağlanmaktadır[49].

Zira hukuk devletlerinde önemli olan, haksızlığın tespit edilip ortadan kaldırılması için gerekli olan kurumların tesis edilmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu, bu ihtiyacı karşılamakta ve yaptığı çalışmalar neticesi vatandaş ile idare arasındaki bağı güçlendirmektedir. Zira kişi idarenin kendine karşı yaptığını düşündüğü haksızlığı bir başka kurum vasıtasıyla ortadan kaldırmakta, dolayısıyla bu durumun sistemden değil kişiden kaynaklanan bir hata olduğunun idrakine varmasına yol açmaktadır.

3. Yargısal Denetim

İdari yargının, hukuk devletini gerçekleştirmede en önemli denetim araçlardan biri olduğu şüphesizdir[50]. Uyuşmazlık giderilebilmesinde akla gelen ilk yöntem, dava açmak yoluyla yargı mercilerinin uyuşmazlığı çözmesini istemektir. Buna karşın vatandaşın idare ile sorun yaşadığında ilk müracaat edeceği mekanizma olan yargı, uzun sürmekte, masraflı olmakta ve mahkemeler sadece hukukilik denetimi yapmaktadır. Üstelik kişinin yargıya başvurması, çalışma düzenini de olumsuz etkileyebilmektedir. Kişiler bu nedenle, bir başka yöntem olarak gizli müracaatın da mümkün olduğu, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunmayı tercih edebilmektedirler.

Zira 07.05.2010 tarihli 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 11'inci maddesiyle, Anayasa'nın 125. maddesinde değişiklik yapılarak hukuka uygunluk denetiminin hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı da vurgulanmıştır. Bu noktada, mahkemeler sadece hukukilik denetimi yapılıp, yerindelik denetiminden kaçınırken Kamu Denetçiliği Kurumu, hukukilik denetimi dışında hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri yönünde denetim gerçekleştirmektedir. Elbette Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında, vatandaşlık odaklı çalışma yaparken, idarenin takdir

[49] **Zopa,** s.231.

[50] **Kahraman**, s.356.

yetkisinin varlığını, hizmet verirken öncelikler listesi yapma zorunluğunu da göz önünde tutmaktadır.

4. KDK Denetimi

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile birlikte var olan denetim mekanizmalarına yeni bir denetim mekanizması da eklenmiştir[51]. Elbette özellikle vurgulanması gerektiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının yerini alabilecek bir kurum olarak tesis edilmemiştir. Aksine yasa gerekçesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun amaçlarından birinin yargının iş yükünü azaltmak olduğu ifade edilmektedir[52].

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından klasik denetim organlarından farklı inceleme ve denetleme gerçekleştirilmektedir. Klasik denetim araçlarında olduğundan farklı olarak kamu denetçiliği kurumu yöneticileri ve personeli var olan sorunların uzlaşı ile çözülmesi için faaliyet göstermektedir. Yargı yolları denenmesine gerek kalmadan ya da vatandaşların hakları ihlal edilmeden sorunlara hızlı ve pratik çözümler getirilebilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu için beklenen en büyük faydalardan biridir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği kararların tavsiye niteliğinde olması, idarelerle doğru iletişim ve işbirliği içerisinde bulunması sorunların çözümünde idarenin olumlu bir yaklaşım benimsemesine imkan sağlamaktadır. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aslında denetimin yumuşak yüzü olarak görülmesi belki de sorunların daha kolay ve etkili çözülmesine katkıda bulunmaktadır[53].

Yargı dışı bir denetim mekanizması olan ombudsmanlık müessesesi, idari işleyişte var olan hukuka aykırılıkların önceden tespit edilmesinde ve bunlardan ileri gelebilecek zararların önüne geçilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, idari işleyişin iyi olmasına ve bireylerin hak arama özgürlüğüne katkı sağlayan bir kuruluştur[54].

---

51 **Zopa**, s.226.

52 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Genel Gerekçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf> s.e.t. 21.02.2022.

53 **Zopa**, s.225-226.

54 **Kaplan**, s.113.

Kamu Denetçiliği Kurumunun önemi, kamu gücü otoritesini kullanan ve vatandaşlar karşısında üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılan idarenin eylem ve işlemleri karşısında, daha zayıf ve korumasız olan yurttaşları koruması ve savunması noktasında görülmektedir[55]. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın yanında yer almakla birlikte, idarelerin de karşısında olan bir Kurum değildir. Nitekim idareler ile iletişimin açık olması ve işbirliğinin sağlanması denetimlerin baskıdan uzak olduğu anlamına gelmektedir. Bu anlayışla özellikle idarelerle ilişkileri gelişmiş, verilen kararlara önyargı ile yaklaşılmayan ve yapıcı ilişkilerin kurulduğu idarelerle kararların uygulanabilirlik oranlarını da artıracağı düşünülmektedir[56].

Kamu Denetçiliği Kurumu, özellikle aynı konulu başvurular hakkında çalışma yaparak ilgili idare ile görüşmek suretiyle, dostane çözüm oranlarını artırmaktadır. Bir başka ifadeyle, Kurum, idare ile görüşmek suretiyle, aynı sorunla karşılaşan fakat Kuruma başvurmayan kişilerin de problemlerine çözüm aramaktadır. Bu suretle aynı iyi yönetim uygulamalarının, Kamu Denetçiliği Kurumuna henüz müracaat etmeyen/edemeyen başvuruculara uygulanmasını da sağlanmaktadır. Önemli olan başvuru üzerine aynı konuya ilişkin tek/yeknesak karar verilmesi kadar, aynı nitelikteki kişiler için başvuru yapmadan, onları etkileyecek genel nitelikli kararların verilmesidir. Bu nedenle Kurum kararlarının katma değeri aynı konumda olan ve başvuru yapmadan da karardan etkilenen yüzbinlerce vatandaşı ilgilendirmesi potansiyeli nedeniyle oldukça yüksektir.

Nitekim Türkiye'de köklü bir idari yargı geçmişi olmasına rağmen vatandaş haklarının yargısal korunması aşamasında çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye'deki yargı sistemi ne kadar gelişmiş olursa olsun vatandaşların başvuru yapma aşamalarında belirli kurallar ve yöntemler vardır. Bu biçim kurallarına bağlı olarak çalışan yargı sistemi zaman almaktadır[57]. Şikâyet yoluyla harekete geçen Kamu Denetçiliği Kurumunun en önemli özelliği ise şekilcilikten uzak bir yöntemin benimsenmesidir. Kamu Denetçisi, kendisine yapılacak başvurularda herhangi bir biçim koşulu aramamakta,

[55] **Kahraman**, s.356.

[56] **Zopa**, s.217.

[57] **Demir**, s.5, 6.

başvuru için avukat olmak ya da konu hakkında hukuki bilgiye sahip olmak zorunluluğu da bulunmamaktadır[58].

İdarenin Kamu Denetçisinin önerilerini dikkate alması durumunda, işleyiş sürecindeki sorunlu alanlarını iyileştirme ve bu sayede de olası uyuşmazlıklar henüz meydana gelmeden onları ortadan kaldırma imkanına kavuşmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargıda olduğu gibi idare tarafından gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Bu noktada İdari yargı ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı, çalışma şekilleri, olaylara yaklaşım ve çözüm yöntemleri birbirinden farklıdır[59].

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru, kurumun doğası gereği, idari yargıda dava açmaktan daha kolay, daha ucuz ve daha az şekilcidir[60]. Ayrıca idare hakkında şikâyetleri olan vatandaşların yargı yoluna başvurmaları sonucu, yargının iş yükü çoğalmakta ve yargı sürecinin vatandaşların başvurularına hızlı bir şekilde çözüm üretememesi sonucu sorunlar tatminkâr bir ölçüde çözüme kavuşturulamamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, kötü yönetim uygulamalarına karşı mücadele ederek idare ile vatandaş arasında meydana gelen sürtüşmeleri en aza indirmektedir[61].

Kamu Denetçiliği Kurumu kararları ile sonuç alındığında, uyuşmazlıkların yargı yoluna gidilmeksizin çözülmesi sağlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, hem yargının yükünün azaltılmasına, hem kişilerin ulaşmak istedikleri sonuca daha çabuk ve kolay ulaşmasına katkı sağlamaktadır[62]. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gerekçesinde de ifade edildiği üzere, idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması ve idarî yargının yükünün azaltılması hedeflenmektedir[63]. Kuruma müracaat, idare mahkemelerine müracaat sayısını

---

58 **Erhürman**, s.173.

59 **Demir**, s.9.

60 **Erhürman**, s.175.

61 **Demir**, s.8.

62 **Kaplan**, s.98.

63 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Genel Gerekçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf> s.e.t. 21.02.2022.

da azaltmaktadır. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumunun sorunu çözmesi durumunda, başvurucular ya bizzat hizmet aldıkları ya da çalıştıkları idare ile çekişmeli olmaktan da kurtulmaktadır.

II. ALT İŞVERENLİK VE ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN KADROYA GEÇİŞ SÜRECİ

A. GENEL OLARAK

İş hukukundaki üçlü ilişkilerden biri olan asıl işveren-alt işveren ilişkisi, uygulamada çok sık görülmekte ve çalışma yaşamının önemli sorunlarından birini oluşturan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır[64].

İş Hukukunda asıl olan işverenin kendi işçisi ile mal veya hizmet üretmesidir. Ancak, çeşitli ekonomik ve teknolojik sebeplerden dolayı işverenler, bazen işin bir bölümünü başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla yapmaktadırlar. Özellikle, teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni uzmanlık alanları, maddi imkânsızlıklar, kamudaki kadro kısıtlığı, amansız rekabet şartları gibi bir takım mali ve teknik sebeplerden dolayı işverenler, kendi istihdam ettikleri işçilerle birlikte başka işverenin işçilerinin devreye girdiği alt işveren ilişkisi gibi düzenlemelere de yönelmektedirler. Alt işverenlik, işverene işyerindeki mal veya hizmet üretimini başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla gerçekleştirme imkânı sağlayan bir uygulamadır[65]. Bu noktada işverenin kendi işçileri ile üretim yapması, iş hukukunda asıl olduğu halde, 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme süreci ile ekonomik ve teknolojik gelişmeler sonucu, işletmeler, küresel pazarda rekabet koşullarına uyumlu stratejiler izlemeye başlamış ve esneklik aracı olarak, üretim ve istihdamı dışsallaştırma stratejilerini izlemişlerdir[66].

---

64 **Zincirlioğlu, Candan Albayrak** (2015) "Alt İşveren İlişkisi ve Benzer Hukuki İlişkilerle Karşılaştırılması", Karatahta / İş Yazıları, S:2, s.103.

65 **Koç, Muzaffer** (2016) "Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik" Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler, C:4, S:2, s.86.

66 **Güzel, Ali** (2010) "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru", Çalışma ve Toplum, C:4, S:27, s.16.

Dünyada kamu, 1980'li yıllardan itibaren uygulamaya konulan yeni liberal politikalarla küçültülmüştür[67]. Sosyal devlet zayıflamış, 1990'lı yıllarda kamuya ait işletmelerin ve fabrikaların özelleştirilmesi ile hızlanan bu süreç, günümüzde ulaşımdan haberleşmeye, eğitimden sağlığa, kültürel ve sanatsal faaliyetlerden, belediye hizmetlerine kadar bütün alanlarda kamu hizmetlerinin daraltılarak ticarileşmesine yol açmıştır[68].

Çalışma yaşamındaki taşeron uygulaması, işlerin veya hizmetlerin asıl işveren adına yapılması anlamına gelmektedir[69]. Günümüz Dünyasında iş hukuku, sosyal politika ve endüstri ilişkileri alanında tartışmalara konu olan taşeron işçiliğinin tarihi, neredeyse sanayi toplumuyla özdeştir[70]. Söz konusu işlerin aslında başka işverenlere verilmesi istisnai bir durumdur ve ancak Kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde, gerçekleştirilmesi mümkündür[71]. Buna karşın günümüzde özellikle inşaat sektörü gibi bazı sektörlerde ve işletmelerin temel faaliyet alanının dışında kalan işlerde kullanılan taşeron işçiliği artık istisnai bir istihdam biçimi olmaktan uzaklaşarak, egemen bir istihdam biçimi haline gelmiştir[72].

Kamu kesiminde alt işveren uygulama sebeplerinden bir tanesi de, özelleştirme uygulamalarıdır. Aslında, alt işverenlik, özelleştirmenin uygulama yöntemlerinden bir tanesi olarak görülmüştür[73]. Zira kamu sektörü, işgücü açısından önemli bir istihdam alanıdır. Dünyada, sosyal devlet politikalarının yerini neoliberal politikaların alması anlayışı, devletin bir başka deyişle

---

67 2014 yılında yapılan bir çalışma, 27 Avrupa Birliği ülkesinde alt işveren kapsamında çalışan işçi sayısının 4 buçuk milyon civarında" olduğunu göstermektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **TRT Haber**, "Türkiye'de Kaç Taşeron İşçi Çalışıyor?", 21.05.2014, <https://www.trthaber.com/haber/ekonomi/turkiyede-kac-taseron-isci-calisiyor-128304.html> s.e.t. 06.03.2022.

68 **DİSK/Genel-İş Sendikası** (2014) "Kamu İstihdam Bülteni", Emek Araştırmaları, s.3. <https://docplayer.biz.tr/9002834-Kamu-istihdam-bulteni.html> s.e.t. 15.01.2022.

69 **Kaya, Gazanfer** (2015) "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği" Elektronik Sosyal Bilimler, C:14, S:55, s.257.

70 **Etçi, Hilmi/Kağnıcıoğlu, Deniz** (2017) "Kamuda Taşeron Olarak Çalışan İşçilerin Sendikal Algısı Eskişehir Örneği", Çalışma ve Toplum, C:1, S:52, s.76.

71 **Koç**, s.66.

72 **Etçi/Kağnıcıoğlu**, s.76.

73 **Aykaç, Hande Bahar** (2011) İş Hukukunda Alt İşveren, İstanbul, Beta, s.24.

kamunun küçültülmesi ve de özelleştirmeleri beraberinde getirmiştir. Devletin küçülmesi gerekliliği anlayışı, diğer pek çok alanda olduğu üzere kamu istihdam alanına da yön vermiştir. Türkiye bu sürece 1980'lerin başında dâhil olmuş, akabinde kamu kurumları özelleştirilmeye başlanmıştır[74]. Bu suretle ülkemizde taşeron işçiliği özellikle karayolu, köy hizmetleri ve devlet su işleri alanlarında yoğun bir biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Maliyetlerin düşürülmesi için hizmet satın alma yoluyla yapılan taşeron firmalar aracılığıyla personel istihdamı ilk olarak temizlik, güvenlik, yemek vb. uygulamalarla başlamış, daha sonraları kurumların kendi asli işlerini de kapsayacak şekilde genişleyerek devam etmiştir[75].

Türkiye'de taşeron ilişkisinin iş hukuku alanına girmesi, 3008 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1936 yılına kadar uzansa da, endüstride taşeron uygulamalarının yaygınlaşması, özellikle kamu sektöründe yaygınlaşmaya başladığı dönem[76] olan 1980'li yıllardan sonra olmuştur[77]. Nitekim Türkiye'de 1980'lerden itibaren kamu sektöründeki taşeron uygulaması öncelikle belediyelerde temizlik işlerinde başlamıştır[78]. Bu noktada alt işverenlik uygulaması, çalışma hayatının gereksinimlerinden biri olarak, ekonomik koşulların etkisiyle 1980'li yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır[79].

Alt işverenlik uygulamalarının gösterdiği gelişmeye paralel biçimde, alt işveren işçilerinin çalışma koşulları üzerindeki tartışmalar hem ülkemizde, hem de dünyada artmıştır[80]. Zira taşeron işçi uygulaması, sadece Türkiye'de değil tüm dünyada tercih edilen bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Almanya ve

---

74 **Kaya,** s.258.

75 **Tiyek, Ramazan** (2014) "Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma" HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum, C:3, S:7, Ankara, s.24, **Etçi/Kağnıcıoğlu,** s.79.

76 **Etçi/ Kağnıcıoğlu**, s.79.

77 **Şafak, Can** (2004) "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi", TBB, S:51, s.111.

78 **Kaya**, s.259.

79 **Sayın, Ali Kemal** (2015) "Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar", Sosyal Siyaset Konferansları, S:69, s.80.

80 **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu** (2012) "Soru, Cevap ve Sorunlarıyla İş Hukukunda Alt İşveren", TİSK, Yayın No: 318, s.5.

Hollanda'da işletmelerin yarıdan fazlası, İsviçre, Fransa ve İrlanda'da ise yüzde 40'ı taşeron işçi çalıştırmayı seçmişlerdir[81]. Bu konuda taşeronlaşmada yaşanan bu yayılmayı doğrular nitelikte yapılan bir araştırmada, Batı Almanya ve Hollanda'da işletmelerin yarıdan fazlasının, İngiltere, İsviçre, Fransa ve İrlanda'da ise en az % 40'nın taşeron kullandıklarını göstermektedir[82].

Alt işveren olgusuna bağlı olarak ortaya çıkan taşeron işçilik, günümüz Türkiye'sinin kamu sektöründe oldukça yaygınlık kazanan bir istihdam biçimidir[83]. Asıl işveren alt işveren ilişkisi, uzun yıllardan beri Türk İş Hukuku uygulama ve öğretisinin en önemli konularından biri olmuştur[84]. Bir işyerinde, işyerinin sahibi ya da işletmecisi olan asıl işverenden iş alan, bu işi işyerinde kendi işçileriyle gören diğer işverene "alt işveren" denmektedir. Gündelik dilde alt işveren yerine taşeron sözcüğü daha sık kullanılmaktadır[85].

B. KAMUDA ÇALIŞAN ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN KADROYA GEÇİŞİNİ SAĞLAYAN YASAL DÜZENLEMELER

1. Genel Olarak

Kamu kurumlarında alt işveren uygulamasının yaygınlaşması ile, asıl işveren - alt işveren ilişkilerinin getirdiği sorunlar da giderek artmış, adeta kanayan bir yara haline gelmiştir[86]. Özellikle bireysel iş hukuku temelinden başlayan alt işverenlik sorunları, iş sağlığı güvenliği, sosyal güvenlik ve toplu iş hukuku alanlarında da görülmektedir. Bu sorunların ve etkilediği alt işveren işçisi sayısının artması sürekli daha fazla uyuşmazlığın yargıya intikal etmesine yol açmıştır. Yargıtay ve doktrin, asıl işveren - alt işveren ilişkilerine yönelik

---

81 **Özkal Sayan, İpek** (2018) "Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme", Emek Araştırma, C:3, S:2, s.52.

82 **Çolak, Aytül** (2017) "Subcontracting Tendency of Public Sector in Turkey, Türkiye'de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi", International Journal of Social Sciences and Education Research, C:3(3), s.1005.

83 **Kaya,** s.257.

84 **Kabakçı, Mahmut/Hacıoğlu, Arzu** (2016) "Asıl İşveren ile Alt İşverenler Arasındaki Rücu İlişkisi", Sicil İş Hukuku, S:36, s.92.

85 **Etçi/Kağnıcıoğlu,** s.77.

86 **Özkal**, s.57.

içtihat ve yorumlarla sorunları çözmeye çalışmışsa da yeterli olmamıştır[87]. Yargıtay, doktrin tarafından isabetli bulunan içtihatları ile kamu kuruluşlarındaki gerçek irade işçi temini olduğu halde alt işveren işçisi olarak çalıştırılan işçiler için yapılan uygulamaları muvazaalı işlem olarak tanımlamakta ve baştan itibaren bu işçileri asıl iş veren işçisi olarak kabul etmektedir[88].

Hizmet alım ihaleleri ile sürekli işçi istihdam edildiğinde ihale dönemleri sona erdiğinde yeni dönem için ihaleyi bazen aynı alt işveren yeniden almakta, bazen de yeni bir alt işveren devreye girmektedir. Her iki durumda da çoğunlukla çalıştırılan alt işveren işçileri aynı kişiler olmaktadır. Aynı kişilerin çalışmaya devam etmesi asıl işverenin çeşitli açılardan tercih nedeni olmaktadır. Burada hizmetinden memnun kalınan işçilere duyulan güven önemli bir faktördür. Alt işverenler ise asıl işverenin memnun olduğu kişileri çalıştırmaya devam etmekle bir sorun yaşamamakta, ayrıca yeterli sayıda uygun nitelikte işçi arayıp bulma telaşından kurtulmaktadırlar. Çalışan işçiler ise kamu kurum veya kuruluşlarının veya ortaklıklarının işyerlerini asıl işyerleri olarak değerlendirmekte, alt işverenler değişse bile aynı yerde çalışmaya devam edebildikleri sürece kendilerini güvende hissetmektedirler. Günün birinde asıl işyerinde daimi bir işçi kadrosuna atanabilmek doğal olarak en büyük beklentileri olmaktadır[89].

Alt işveren işçileri ile ortaya çıkan sorunlar, zamanla siyaset alanında da karşılık bulmuş, kanun koyucu çeşitli yasal değişiklikler yaparak söz konusu sorunlara çözüm aramıştır[90]. Sonuçta, alt işveren işçileri ilgili önemli değişiklikler yapıldığı gibi, taşeron işçilerinin sürekli işçi kadrolarına geçişleri konusunda yasal düzenlemeler yapılmıştır.

---

87 **Karabacak, Emre** (2018) Türk İş Hukukunda Alt işveren Uygulaması ve Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları, S:22, Ankara, s.1.

88 **Süzek, Sarper** (2016) "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Gerçekleştirilen Alt İşverenlik ve İşçi Temini Sözleşmelerine İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan, C: I, İstanbul, s.707.

89 **Gerek, Nüvit** (2007) "Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar", Çalışma ve Toplum, S:15, s.87.

90 **Karabacak,** s.1.

Yasa düzenlemesinin en önemli tezahürü kadrodur. Çünkü alt işverenlik müessesesinin neden olduğu bireysel düzeydeki en büyük sorun, iş güvencesine ilişkindir. Türkiye'de yasal zeminde iş güvencesi, işçinin iş sözleşmesinin feshine itiraz şartlarını kapsarken, işçiler tarafından çoğu zaman "işten atılma riskinin olmaması" şeklinde yorumlanabilmektedir. Nitekim bu durum taşeron işçiler ile yapılan görüşmelerde ve derneklerin kamuoyu açıklamalarında sık sık dile getirilmiştir. Buna göre taşeron işçiler tarafından sık sık dile getirilen iş güvencesi kavramı daha çok algılanan kavram ile anlam kazanmakta ve "işten atılma riski olmayan iş" şeklinde yorumlanmaktadır[91].

Belli dönemlerde alt işveren işçilerinin mevcut sorunlarını aşabilmek için kendilerine kadro sözü de verilmiştir. Sonunda bu konuda kadroya geçişe ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır.[92]. Süreç içinde iki yasal düzenleme ile, kamuda çalışan alt işveren işçileri, sürekli işçi kadrosuna alınmıştır. Bunlardan ilki, 5620 Sayılı Kanun 04.04.2007 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş olup, 31.12.2006 tarihi itibarı ile geçici işçileri kapsamıştır[93]. Diğeri de, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nca 20.11.2017 tarihinde kararlaştırılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise, 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanları kapsamaktadır[94].

2. 5620 sayılı Kanunla Geçici İşçi Pozisyonunda Çalışanların, Sürekli İşçi Kadroları veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri

Kamu kurum ve kuruluşlarını genel olarak altı gruba ayırmak mümkündür. Bunlar, genel ve katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler (özel bütçeli idareler), döner sermayeli idareler, kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları ile özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşebbüslerdir. İş Kanununda kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kurum ve kuruluşlar dışında

---

91 **Çelen, Ali İhsan** (2019) "Alt İşverenlik Uygulamalarının İşçi Örgütlenmeleri Üzerindeki Etkileri: Taşeron İşçi Dernekleri", (Doktora), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.53.

92 **Özkal**, s.62.

93 Resmî Gazete, S: 26500, T: 21/04/2007, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt : 46.

94 Resmî Gazete, S: 30280, T: 24.12.2017.

"bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıkları" hakkında ayrıcalıklı düzenlemelere yer verilmiştir[95].

04.04.2007 tarih, 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 3'üncü maddesinde, yasa ile kamuda çalışan işçilere kadrolu ya da sözleşmeli işçi olarak istihdam edilmeleri sağlanmıştır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun; "İnceleme ve araştırma başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrası; "Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır." hükmünü içermektedir. Yasadaki 6 ay süre koşulu, Mahkemeler kanalı ile Anayasa Mahkemesine getirilmiş olup, Mahkeme bu düzenlemenin hukuka uygun olduğu ve zaten hak kaybına yol açmayacak şekilde istisnaların düzenlendiği ifadesiyle yasayı iptal etmemiştir[96]. Böylece 5620 sayılı Yasa, Anayasa Mahkemesi denetiminden de geçmiş bulunmaktadır.

Doktrinde ifade edildiği üzere 4857 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelerin, taşeron meselesinin çözümlenmesi açısından yeterli ve tatmin edici olduğunu söylemek güçtür[97]. Bu durum sıklıkla eleştiri ve tartışmalar yol açmıştır. Bu noktada yasa koyucu alt işveren işçilerini sürekli işçi kadrolarına alarak mevcut tartışmaları azaltmıştır. Böylece geçici işçilerin yeterli siyasal baskı gücüne eriştiklerinde sürekli işçi veya sözleşmeli personel kadrolarına geçmesi 2007 yılında mümkün olmuştur[98].

5620 sayılı Kanununun genel gerekçesinde, kamuda geçici işçi çalıştırılmasının uygulamada geçici olmaktan çıkarak sürekli bir istihdam şekli haline geldiği ve sekreterlik, bilgisayar işletmenliği, hizmetli ve hemşirelik görevlerinde olduğu gibi işçi istihdamıyla ilgili olmayan alanlarda da yaygınlaştığı ifade edilmiştir. Getirilen düzenleme ile kamu kesiminde geçici işçi istihdamının yılın belirli dönemlerinde geçici mahiyette yürütülmesi

---

95 **Güleşçi**, **Yusuf** (2013) Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması, Ankara, Adalet, s.147.

96 AYM, E: 2007/56, K: 2009/84, T: 11.06.2009, Resmî Gazete, S: 27534, T: 27.03.2010.

97 **Şafak**, s. 128.

98 **Cilavdaroğlu Ahmet A.** (2019) "Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri," Sayıştay, S:113, s.186.

gereken belirli bazı hizmetlerle sınırlandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Yasa koyucu bu amaç doğrultusunda, mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetleri haricinde Yasa'nın 1. maddesindeki kurum ve kuruluşlarda geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılamayacağı kuralını getirmiştir. Söz konusu hizmetlerde ise bir mali yılda altı aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılabilecektir[99].

5620 sayılı Kanunu usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan yaklaşık 220 bin geçici işçi[100] sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir[101].

3. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilişi

5620 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile o zamana kadar işe alınan geçici işçi sıfatıyla belirli süreli iş sözleşmesiyle kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmek mümkün iken, 5620 sayılı Kanunun yürürlüğe girdikten sonra bu uygulamanın yolu kapanmıştır. Kamu kurumlarında işçi alımının sınırlandırılması üzerine de, kamu işverenleri Kamu İhale Kanunu ve diğer kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alımı sözleşmesi yaparak, kamu işyerlerinde yükleniciler vasıtasıyla işçi çalıştırma yoluna gitmişlerdir[102].

Buna ilişkin yasal düzenlemeler yapılsa da Türkiye'de özellikle son yıllarda kamu kesiminde ihaleler yoluyla çalıştırılan işçilerin yaşadıkları sorunlar önemli bir yer tutmuştur. Son yıllarda kamu kesiminde işçi istihdam politikası, kadrolu işçi istihdam etmek yerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

99 AYM, E: 2007/56, K: 2009/84, T: 11.06.2009, Resmî Gazete, S: 2753, T: 27.03.2010.

100 **Tezel, Ali** (2016) "Taşeron İşçileri ile 5620 Mağdurlarının Haklı Beklentileri", <https://alitezel.com.tr/index.php?sid=yazi&id=8321> s.e.t. 22.03.2022.

101 **Cilavdaroğlu**, s.186.

102 **Güleşçi**, s. 146.

ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çerçevesinde hizmet alım sözleşmesi yolu ile işçi temini olarak şekillenmiştir[103].

Uygulamada 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alım sözleşmeleri yapılarak, kamu işyerlerinde alt işverenler vasıtasıyla işçi çalıştırılmıştır. Hizmet alımı ihalesi yoluyla genellikle yemek, temizlik ve güvenlik görevlisi olarak yardımcı işlerde ve büro hizmetleri, hasta bakımı, teknik servis elemanı olarak asıl işin bir bölümünde işçi çalıştırılabilmişlerdir [104].

Bu süreçte farklı çalışma grupları ile gerçekleştirilen araştırmalarda ortaya konan sorunlar, öncelikle yasa değişikliği ile çözülmeye çalışılmıştır. Kamuoyunda Soma Kanunu olarak bilinen 10.09.2014 tarihli 6552 sayılı Kanun bu anlamda önemli olup alt işverenliğe ilişkin özel düzenlemeler getirmiştir. İlgili yasa ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112. maddesine kıdem tazminatlarına ilişkin eklenen ve aynı şekilde 6552 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 8. maddesine eklenen fıkralarla sendikal hak ihlallerine ilişkin ortaya çıkan sorunlara çözüm getirilmesi amaçlanmıştır. Ancak taşeronluğa ilişkin sorunlar çözülememiştir[105]. Bir başka ifadeyle, TBMM'de kabul edilen 6552 sayılı torba yasa ile alt işveren işçilerinin korunmasını ve suiistimal edilmesini önlemek maksadı ile özellikle madencilik sektörünü kapsayan birtakım değişiklikler yapılsa da getirilen düzenlemeler, ülkemizde alt işveren ilişkisi ve bu ilişkiden kaynaklanan işçi haklarının suiistimal edilmesi ve korumasız kalmasını çözmeye yetmemiştir[106].

2014 yılında 6552 sayılı Kanun ile alt işverenlik konusunda yasalarda yapılan değişikliklerin yeterli olmadığı, kamu kurumlarında hizmet alım ihaleleri kapsamında çalıştırılan işçilerin sorunlarının çözümü için istihdam tercihlerin değiştirilmesi, bu işçilerin kamu kurumlarının işçisi yapılması

---

[103] **Yıldız, Gaye Burcu** (2015) "Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Yasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi", Sicil İş Hukuku, S:34, s.90.

[104] **Güleşçi**, s. 166, 167.

[105] **Özkal**, s.57.

[106] **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu** (2014) Çalışma Hayatında Güncel Sorunlar, Ankara, s.9.

gerektiği ileri sürülmüştür[107]. Zira taşeronlaşma sürecinin sonuçları da, çalışma sürelerinden, yıllık ücretli izin hakkının, kıdem tazminatı hakkının uygulanmamasından, iş kazalarının yaygınlaşmasına kadar uzanan geniş bir alanda kendini göstermiştir[108]. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de, taşeron işçilerin kadro beklentilerini çözüme kavuşturmaya yönelik olarak çıkarılmıştır. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda personel çalıştırılma esasına dayalı, hizmet alımı çerçevesinde çalışma, yüklenici işçilerin sorunları önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır[109].

Taşeron işçilerin sık işveren değişikliği nedeniyle yıllık ücretli izne hak kazanamaması, ücretlerini tam ve düzenli olarak alamamaları, kendileriyle bir yıldan az süreli sözleşme yapılması sebebiyle kıdem tazminatı alamamaları ve işçilere verilen işlerin belirsiz olması sorunlardan bazılarıdır. Taşeron işçilere çeşitli dönemlerde yaşadıkları sorunları tamamen sonlandırmak amacıyla, taşeron işçilerin kadroya geçirilmesi Hükümet tarafından vaat edilmiş ve 2017 yılı itibariyle 696 sayılı KHK ile yerine getirilmiştir[110].

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici maddeler uyarınca, madde kapsamına giren kamu kuruluşlarına hizmet veren alt işveren işçilerine ilgili kamu kurumlarında sürekli olarak kadroya geçme imkanı getirilmiştir[111].

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23. ve 34. madde ile kamu kurum ve kuruluşları ile il özel idareleri ve belediyelerde 4734 sayılı kanun ve diğer mevzuat hükümler uyarıca personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım sözleşmeler kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarı ile çalıştırmakta olanlarla, Kanunda belirtilen kayıt ve koşullarda söz konusu kurum ve kuruluşlara geçiş

---

107 **Yıldız**, s.102.

108 **Öngel, Serkan** (2014) "Türkiye'de Taşeronlaşmanın Boyutları", DİSK-AR Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü, s.49.

109 **Ekmekçi, Ömer/Yiğit, Esra** (2020) Bireysel İş Hukuku Dersleri, İstanbul, Onikilevha, s.164.

110 **Özkal**, s.50.

111 **Uşan, M. Fatih/Erdoğan, Canan** (2020) İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, Seçkin, s.61, 62.

hakkı tanınmıştır[112]. Amaç kamuda çalışan alt işveren işçilerinin, her sene ihale sürecinde sözleşmelerinin uzatılıp uzatılmayacağı konusunda kaygı yaşamak zorunda kalmamalarıdır.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ve 127. maddeleri ile 375 sayılı KHK'ya eklenen maddeler, kamu kurumlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalıştırılan alt işveren işçilerinden bir kısmının, aynı şekilde işçi statüsünde olacak şekilde, kamu kurumları bünyesine geçişlerini düzenlemektedir. İlgili düzenlemeye göre 04.12.2017 tarihi itibarıyla, 5018 sayılı Kanun'a ekli cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı KHK'ya ekli listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), fon, Kefalet Sandığı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü bütçelerinden karşılanan veya il özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan alt işveren işçilerinden 02.01.2018 tarihinden itibaren on gün içerisinde yazılı olarak başvuranların, söz konusu maddede düzenlenen şartları taşımak kaydıyla, kamu kurumlarında sürekli işçi statüsünde istihdam edilmek üzere geçişinin yapılacağı düzenlenmiştir[113]. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127. maddesi ile "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23. ve 24. maddelerine göre, kamuda çalışan alt işveren işçileri sürekli işçi kadrosuna veya işçi statüsüne geçirilmiştir. Kanun Hükmünde Kararname ile merkezi bütçeye tabi kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan alt işveren işçileri Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d kadrosuna

[112] **Çelik, Nuri/Caniklioğlu, Nurşen/Canpolat Talat** (2020) İş Hukuku Dersleri, 33. Baskı, İstanbul, Beta, s.121.

[113] **Karabacak**, s.30.

geçirilmiş, belediye ve il özel idareler ayrık tutulmuş, burada çalışanlar belediye ve iştirak şirketlerinde işçi statüsünde istihdam edilmişlerdir[114].

Kanun Hükmünde Kararname sonrasında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından geçiş sürecinin nasıl işleyeceğine dair bir tebliğ yayınlanmıştır[115]. Tebliğ ile, incelenme kriterleri, başvuruların incelenmesi, sürekli işçi kadrolarına geçiş yapamayanların tespit komisyonuna itirazı, sınav kurulu ve sınav kararlarına itiraza ilişkin hükümlere ve sürekli işçi kadrolarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Kadroya geçirilme işlemi 02.04.2018 tarihinde sona ermiştir[116].

Tebliğe uygun olarak geçiş sürecinin tamamlanmasından sonra daha önce alt işveren işçisi olarak çalışan işçiler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d maddesi uyarınca işçi olarak iştiham edilmeye başlanmıştır. Bunun sonucunda alt işveren işçilerinin, alt işveren ile olan iş sözleşmeleri sona ermiş, artık kadrolu işçi olarak çalışmalarını, kamu kurumlarında sürdürmeye başlamışlardır[117]. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameden yaklaşık 850 bin taşeron işçinin yararlandığı ifade edilmektedir[118].

III. KADROYA GEÇİRİLEN VE 4/D STATÜSÜNDE KABUL EDİLEN İŞÇİLERİN BAŞVURULARI

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2021 yılında yapılan toplam başvuru sayısı 18.843'tür[119]. 2021 yılında yapılan başvurulardan 726 tanesi ise, "Kamu Personeli-1 alanı" olarak tanımlanan 4/d'li işçilerin başvurularına ilişkindir.

---

114 **Senyen - Kaplan, Tuncay** (2019) Bireysel İş Hukuku, 10. Baskı, Ankara, Gazi, s.63.

115 **Uşan/ Erdoğan,** s.62.

116 **Senyen – Kaplan,** s.64, 65.

117 **Uşan/ Erdoğan**, s.62.

118 **Eriş, Hüseyin/Kabalcıoğlu, Bucak Feray** (2018) "Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmeleri Hakkında Kamu Hastane Yöneticilerinin Görüşleri", Hacettepe Sağlık İdaresi, C:21, S:4, s.724.

119 **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2022), s.25. Bu başvurular neticesi, 1.201 adet tavsiye, 403 adet kısmen tavsiye kısmen ret olmak üzere toplam 1.604 adet tavsiye yönünde karar verilmiştir. Ayrıca 3.160 tane dostane çözüm kararı ile sonuçlanan mevcuttur. **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2022), s.15.

2021 yılında iş hukukuna ilişkin 726 başvuru hakkında; dostane çözüm kararı 52, tavsiye kararı 18, kısmen tavsiye kısmen ret kararı 4, ret kararı 21, gönderme kararı 156, incelenemezlik kararı 102, karar verilmesine yer olmadığına kararı 52, birleştirme kararı şeklinde 233 karar tesis edilmiş olup, 2022 yılına 88 dosya devredilmiştir. 2020 yılına yönelik ise, 2021 yılına devreden 161 dosya mevcuttur. Devreden dosyalara ilişkin, 31 tavsiye kararı, 2 kısmen tavsiye kısmen ret kararı, 41 ret kararı, 26 dostane çözüm kararı, 37 gönderme kararı, 23 incelenemezlik kararı ve 1 karar verilmesine yer olmadığına kararı bulunmaktadır. 2020 yılında devreden ve 2021 yılında yapılan başvurularla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumunca, 801 karar tesis edilmiştir. Bu suretle 2021 yılında 4/d'li işçilere ilişkin verilen kararlar; 51 tavsiye kararı, 6 kısmen tavsiye kısmen ret kararı, 62 ret kararı, 78 dostane çözüm kararı, 193 gönderme kararı, 125 incelenemezlik kararı, 53 karar verilmesine yer olmadığına kararı, 233 birleştirme kararı şeklindedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2021 yılında yapılan 4/d'li işçilere ilişkin başvurular genel olarak, fiilen yürütmekte olduğu hizmeti ile meslek kodunun birbirine uygun hale getirilmesi, sağlık, aile birliği, engellilik ve can güvenliği gibi mazeretlere dayanan nedenlerle idareler arası yer değişikliği (nakil ve becayiş) talepleri, aynı işi yapan işçiler arasında iş barışını ve iş huzuru ile birlikte hizmet kalitesini düşüren farklı ücret skalası (maaş farklılığı) uygulamasının sona erdirilmesi, maaşların yanlış hesaplanması, maaşlarda yapılan kesintiler, yapılan fazla, gece, bayram mesailerinin, yol ve yemek ücretleri, ikramiyeleri, tazminatları ve alacaklarının ödenmesi, aynı yerde çalıştıkları için diğer istihdam şekillerinde istihdam edilenlere verilen hakların ve ödemelerin kendilerine de verilmesi gibi çeşitli adlar altındaki hakların ödenmesi ve mali haklarında gereken düzeltmelerin yapılması, görev tanımı dışında çalıştırılmaması, başka bir birimde çalıştırılmasının sağlanması, geçici görevlendirmesinin iptal edilmesi, meslek kodunun değişmesi sonucunda da geçmişe dönük olarak maaşında (teknik hizmet farkı gibi) düzeltme yapılması, eğitim durumuna uygun kadrolara atanma, disiplin cezalarının kaldırılması, İŞKUR aracılığı yapılan işe alım ilanlarındaki eksiklikler ve işe alımlarda idarelerce usulsüzlük yapıldığı iddiaları, işyerinde mobbing'e (bezdirmeye) maruz kaldığı iddiaları, çeşitli gerekçelerle sözleşmesi feshedilen ya da kendi

istifa eden işçilerin işe iade talepleri ile fazla mesai ve nöbet uygulamaları, hafta sonu dahil zorla fazla mesai yaptırılması, yıllık izinlerin ve dinlenme saatlerinin kullandırılmaması ve kullandırılmayan izinlerin karşılığının ödenmemesi, emeklilik tarihleri dolduğunda Kanun Hükmünde Kararname de yer alan hüküm gereği idarece istemedikleri halde emekli edilmeleri, geçmişteki görevlendirmelerden kaynaklı harcırah ödemelerinin yapılmaması ve imzalanan toplu iş sözleşmesinin ilgili diğer maddelerine aykırı olduğu iddia edilen diğer hususlar şeklindedir[120].

Kamu Denetçiliği Kurumu her bireysel başvuru için, her başvurunun somut özellikleri dikkate alınarak ayrı karar tesis etmektedir. Buna karşın kararları bireysel başvurucularla birlikte, İdare ile aynı sorunu yaşayan diğer kişiler açısından faydalı olmaktadır. Kurum, hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri açısından denetim yaptığı için ana amaç özellikle Tavsiye kararları doğrultusunda, başvurucuyla aynı konumda olan kişilere de aynı şekilde işlem yapılmasıdır. Bunun için de idarelerle görüşülerek genel uygulamanın değişmesi için çaba sarf edilmektedir. Bu noktada örneğin meslek kodlarına ilişkin verilen Tavsiye kararları sonrası, kişilerin resmi olarak SGK'ya bildirilen işlemlerle uyumlu çalışılması gerektiği noktasında Sağlık bakanlığı gibi genelgeler yayımlanmaya başlanmıştır. Aynı şekilde Kurumun özellikle can güvenliği, kadına karşı şiddete ilişkin ilgili durumlarda yer değişikliği yapılmasına ilişkin tavsiye kararları bulunmaktadır. Akabinde bazı Toplu İş Sözleşmelerinde 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameden farklı olarak, "kadro durumu ve ihtiyaca" göre, nakil konusunda idareye takdir yetkisi verilen hükümlere yer verilmiştir. Ücret artışı gibi bazı başvurular ise, yasa ya da Toplu İş Sözleşmesi değişikliği yapılmasını gerektirdiğinden Kurumun yetkisi dışında kalmaktadır. İdarenin takdir yetkisinin bulunmadığı, konunun yasa ya da Toplu İş Sözleşmesi ile düzenlendiği konularda, idarenin yasa ya da Toplu İş Sözleşmesindeki açık hükme aykırı işlem ya da eylemde bulunma yetkisi mevcut değildir. Bu konular Kamu Denetçiliği Kurumunun yetkisine girmemekle birlikte, başvuruların tespiti, Toplu İş Sözleşmesi ve yasa değişikliğinde kullanılabilecek veri oluşturması açısından önem arz etmektedir.

[120] **Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)** (2022) s.349, 350.

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi ile temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında ülkemizde atılan adımların en somut örneklerinden birisini teşkil etmektedir. Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması olduğu, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum olduğu yasa ile de güvence altına alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, diğer ülkelerdeki Ombudsmanlar gibi mahkeme kararlarından farklı olarak "tavsiye niteliğinde" karar vermektedir. Ancak Kurumun, Anayasal bir güvenceye sahip olması, başdenetçi ve denetçilerin Meclis tarafından seçilmesi ve TBMM adına denetim yaparak, tavsiye kararlarına uymayan idarelerin TBMM Karma Alt Komisyonunun senelik toplantılarına çağrılarak dinlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu ve kararlarına, başka idarelerde bulunmayan "yumuşak güç" olarak isimlendirilebilecek türden yaptırım gücü sağlamaktadır. Kurumun başvuru almaya başladığı 2013 yılı sonra başvuru sayısının 180 bini bulması, Kurum başarısını ve halkın teveccühünü göstermektedir.

Önemli olan bir Kurumun var olması kadar, etkin olmasıdır. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumunun insan haklarına katkısı bizzat 2021 yılı Mart ayında Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Makamı tarafından açıklanmış olan ve uygulayıcılara yönelik yol haritası olduğu ifade edilen İnsan Hakları Eylem Planında yer almış ve Eylem Planı'nın "Yıllık Uygulama Raporu"nu Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna gönderilmesini düzenleyen güçlendiren düzenlemeler getirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet başvurularını titizlikle inceleyip hak, hukuk, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde sonuçlandırarak, Türkiye'de temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi noktasında önemli bir işlev üstlenmiş bulunmaktadır.

2021 yılında tavsiye kararlarına uyum oranının %79'lara ulaşması Kamu Denetçiliği Kurumunun idareler üzerindeki etkinliğinden ve cezalandırma değil, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmaya yönelik çalışma şeklinden

kaynaklanmaktadır. İdareler, Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye kararlarına uymayacaklarsa bunun sebebini yasa gereği 30 gün içerisinde bildirmek zorundadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının ilan edilmesi, basınla paylaşılması, Kurum sitesinde ilan edilmesi, üniversitelerde hukuk fakültelerinde görüşülmesi, konu yargıya gittiğinde mahkemeye sunulması, İdarelerin kararlara uyum oranının artırılmasını sağlayan unsurlardır.

Kurumun Tavsiye kararı dahi vermesine gerek kalmadan, sadece başvurucuyu ilgili idareye göndermesi ya da idareden bilgi belge istemesi sonrası idarelerin vatandaşın sorununu çözdüğü dostane çözüm kararları, Kurumun etki ve gücünün göstergesidir. Kurum, kararları ile idareleri iyi yönetim ilkelerine uymaya zorlamaktadır. Kurum, karar tesis edildikten sonra kararlara uyulması için idare temsilcileri ile birebir toplantılar yapmaktadır. Böylece sadece başvuranın müracaat ettiği tek bir karara uyulması ile yetinilmemekte, idarenin uygulama değişikliğine giderek Kamu Denetçiliği Kurumuna müracaat etmemiş kişilerin aynı yöndeki sorunların da çözmesini sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece Avrupa'daki emsallerinden farklı olarak, resen inceleme yetkisine sahip olmaması yasa değişikliği yapılması gereken bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başvuru üzerine karar veren Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, kamu kurumlarında sürekli işçi olarak çalışan başvurucular açısından da önem arz etmektedir. Zira Devlet, kamu sektöründe işgücünün önemli bir kısmını istihdam eden bir işveren durumundadır. Kamuda, memur ve sözleşmeli personel olarak işe alımın kesin ve zaman alıcı prosedürlere bağlı olması, aynı zamanda hizmet veren kamu sektöründe bazı işlerin yapılabilmesi için hizmet alım ihaleleri ile alt işveren işçilerinin istihdam edilmesine yol açmıştır. Her sene devam eden hizmet alım ihlallerinde, ihaleyi alan alt işveren değişse dahi, alt işveren işçileri çoğu zaman, işverenlerinin isminden dahi haberdar olmadan aynı kamu kurumunda çalışmaya devam etmişlerdir

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de alt işveren işçilerinin sayısının artması, kamuda çalışan alt işveren işçilerinin taleplerinin artması ile sonuçlanmıştır. Alt işveren işçileri

çalıştıkları kamu kurumunda, esas işverenleri kamuda çalışan haklarına sahip olmayı talep etmişlerdir. Süreç içinde alt işveren işçilerini korumak için çıkartılan yasa düzenlemeleri ve mahkemelerinin alt işveren işçileri lehine yorumları, mevcut sorunları ortadan kaldırmaya yetmemiştir.

Yapılan araştırmalar, alt işveren işçilerinin en önemli taleplerinin, iş güvencesi olduğunu ortaya koymuştur. Kamuda da çalışsa, alt işveren işçisi, her hizmet alım ihalesinde, yeni alt işverenin sözleşmeyi feshetme tehdidi altındadır. Gelecek sene aynı işi sürdürüp sürdürmeyeceğini bilememek, kişinin borç altına girmesine hatta bankaların kredi vermesini dahi olumsuz etkileyen bir unsudur. Bu noktada yüzbinlerce alt işveren işçisi, siyasal iradeyi, çalıştıkları asıl işveren olan kamu da istihdam edilmeyi talebinde bulunmuşlardır.

Süreç içinde alt işveren işçilerinin, kamuda sürekli işçi kadrosuna alınmasını sağlayan iki yasal düzenleme gerçekleşmiştir. İlk olarak 04.04.2007 tarih, 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yasada yer alan şartları sağlayanların kamuda kadrolu ya da sözleşmeli işçi olarak istihdam edilmeleri sağlanmıştır. 5620 sayılı Kanun ile iki yüz binden fazla geçici işçinin, sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirildiği ifade edilmektedir.

Zaman içerisinde kamuda alt işveren uygulaması tekrar yaygınlaşmıştır. 2014 yılında 6552 sayılı Kanunla alt işveren işçilerine yönelik önemli değişiklikler yapılmış olsa da, yasa değişikliği mevcut sorunları çözmeye yetmemiş, kamu da çalışan alt işveren işçilerinin kadroya geçişini sağlayan ikinci yasal düzenleme yapılmak durumunda kalınmıştır. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici maddeler uyarınca, madde kapsamına giren kamu kuruluşlarına hizmet veren alt işveren işçilerine ilgili kamu kurumlarında sürekli olarak kadroya geçme imkanı tanınmıştır. Kanun Hükmünde Kararname uyarınca, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarı ile çalıştırmakta olanlarla, Kanunda belirtilen kayıt ve koşullarda söz konusu kurum ve kuruluşlara, sürekli işçi

olarak geçiş hakkı sağlanmıştır. Amaç kamuda çalışan alt işveren işçilerinin, her sene ihale sürecinde sözleşmelerinin uzatılıp uzatılmayacağı konusunda kaygı yaşamalarının önüne geçmek olmuştur. Kanun Hükmünde Kararname ile yaklaşık 850 bin işçinin sürekli işçi olarak kamu sektöründe kadroya geçmiştir. Bununla birlikte, sürekli işçi olarak kamuya geçiş, sorunları sonlandırmamış, süreç özellikle ücret, yer değişikliği, ve değişik konularda kamuda çalışan memur ve sözleşmeli personel ile aynı haklara sahip olma talepleri ile devam etmiştir.

Anayasal bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun arabulucu ve uzlaştırıcı rolü, dostane çözümler içinde sorun çözebilme kabiliyeti, en fazla altı ay içinde karar verme zorunluluğu, çok kolay erişilebilir olması ve ücretsiz hizmet vermesi, artık Devlet Memurları Kanunu'nun 4/d statüsünde bulunan işçilerin Kamu Denetçiliği Kurumuna müracaatı sonucunu doğurmuştur. Zira kadroya geçmiş olan sürekli işçilerin yargıya müracaat etmesi yerine, işverenleri olan idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını şikayet konusu ettiklerinden Kamu Denetçiliği Kurumuna müracaatları, çalışma barışını olumsuz etkilememektedir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun ücretsiz ve çok kolay olmasının yanı sıra, bu durum işçilerin yargılama maliyeti, uzun süren davalar, ispat sorunu şeklinde sorunların da ötesinde senelerce kendi işverenleri ile nizalı durumda olmasını engellemektedir.

Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu, tesis ettiği kararlar ile kamu hizmetinin aksamayacağı ve başvuranın haklı olduğunun tespit edildiği durumlarda bireysel mağduriyetlerin çözülmesine vesile olmaktadır. Kurum, talebin haksız olduğu durumlarda İş Kanunu'na tabi olarak çalışmaya devam ettikleri konusunda bilgilendirme yaparak gerekçeyi açıklamakta, bu suretle uzlaştırıcılık görevi ile çalışma barışına katkı sağlamaktadır. Konunun Toplu İş Sözleşmesinde kesin olarak düzenlendiği durumlarda, idarelerin Toplu İş Sözleşmesine aykırı davranma yetkisi olmadığı için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yapma yetkisi yoktur. Buna karşın sorunların tespiti, yasa değişikliği ya da Toplu İş Sözleşmesi değişikliği için kullanılabilir bir veri alanı sağlamaktadır.

4/d işçi kadrosuna alınan eski alt işveren işçilerinin Kamu Denetçiliği Kurumuna yaptığı başvurular, kadroya geçiş sonrası 4/d'li işçilerin devam eden

sorunlarını göstermesi açısından değerlidir. Resmi olarak SGK'ya bildirilen ile fiili olarak gerçekleşen çalışma arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan meslek kodu değişikliği talepleri, il içi ve il dışı yer değişikliği istemleri, ücretlerin artırılması, ücretlerinin başlangıçtaki ihalelerle göre ayrımlaşması değil aynı kadrodaki diğer 4/d'li işçiler ile eşitlenmesi ya da aynı kadrodaki memur ve sözleşmeli personelle eşitlenmesi istemleri, teknik hizmet zammı talepleri, değişen eğitim durumlarına göre statülerinin ve maaşlarının değişmesi, meslekte yükselme sınavına girme, iş tanımının belirlenmesi istekleri, emeklilik yaşına geldiklerinde emekli olmayarak çalışmayı sürdürme yönündeki talepleri, 4/d'li işçilere ilişkin başvuruların belli başlıcaları olarak sayılabilir. Kurum bu taleplere yönelik verdiği kararlarda, hukuki hakkaniyetli ve iyi yönetim ilkeleri yönündeki bilgilendirmeler ile adaletli dostane çözüm yolları ve çalışma barışını tesis ve sürdürme yolunda önemli bir görev ifa etmektedir.

KAYNAKÇA

Aktel, Mehmet/Kerman, Uysal/Altan, Yakup/Lamba, Mustafa/Burhan, Orhan (2014) "Türkiye için yeni bir Denetim Modeli; Kamu Denetçiliği (Ombudsman) A New Inspection Model for Turkey; Publis Inspectorship (Ombudsman)", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, C:5 S:9, s.21- 37.

Akyılmaz, Bahtiyar (2003) "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", GÜHFD, C:7, S:1-2, s.148-162.

Aykaç, Hande Bahar (2011) İş Hukukunda Alt İşveren, İstanbul, Beta.

Cilavdaroğlu Ahmet A. (2019) Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri, Sayıştay, S:113, s.181-205.

Çelen, Ali İhsan (2019) "Alt İşverenlik Uygulamalarının İşçi Örgütlenmeleri Üzerindeki Etkileri: Taşeron İşçi Dernekleri", (Doktora), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çelik, Nuri/Caniklioğlu, Nurşen/Canpolat Talat (2020) İş Hukuku Dersleri, 33. Baskı, İstanbul, Beta.

Çolak, Aytül (2017) "Subcontracting Tendency of Public Sector in Turkey, Türkiye'de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi", International Journal of Social Sciences and Education Research, C: 3(3), s.1004-1017.

Demir, Alp (2014) "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF, S:1, s.1-12.

Duran, Hazal (2021) Türkiye'de İdari Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), SETA, Ankara, S:344, s.1-20.

Ekmekçi, Ömer/Yiğit, Esra (2020) Bireysel İş Hukuku Dersleri, İstanbul, Onikilevha.

Erhürman, Tufan (2000) "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, C:49, S:1-4, s.155-180.

Eriş, Hüseyin/Kabalcıoğlu Bucak Feray (2018) "Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmeleri Hakkında Kamu Hastane Yöneticilerinin Görüşleri", Hacettepe Sağlık İdaresi, C:21, S:4, s.719-744.

Etçi, Hilmi/Kağnıcıoğlu, Deniz (2017) "Kamuda Taşeron Olarak Çalışan İşçilerin Sendikal Algısı Eskişehir Örneği", Çalışma ve Toplum, C:1, S:52, s.75-105.

Gerek, Nüvit (2007) "Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar", Çalışma ve Toplum, S:15, s.81-90.

Güleşçi, Yusuf (2013) Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması, Ankara, Adalet.

Güzel, Ali (2010) "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru", Çalışma ve Toplum, C:4, S:27, s.15-28.

Kabakçı, Mahmut/Hacıoğlu, Arzu (2016) "Asıl İşveren ile Alt İşverenler Arasındaki Rücu İlişkisi", Sicil İş Hukuku, S:36, s.91-106.

Kahraman, Mehmet (2011) "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, C:8, S:16, s.355-373.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2020) İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, 2. Baskı, İleri Basım, Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2022) 2021 Yıllık Raporu, Ankara.

Kaplan, Onur (2020), "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi", Ombudsman Akademik, S:13, s.93-119.

Karabacak, Emre (2018) Türk İş Hukukunda Alt işveren Uygulaması ve Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar", Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları, S:22, Ankara.

Karakul, Selman (2015) "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", Ombudsman Akademik, S:3, s.61-105.

Kaya, Gazanfer (2015) "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği" Elektronik Sosyal Bilimler, C:14, S:55, s.257 - 267.

Kestane, Doğan (2006) "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", Maliye, S:151, s.128-142.

Koç, Muzaffer (2016) "Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik" Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler, C:4, S:2, s.65-90.

Okur, Yaşar (2011) "Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişimi ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri", Denetişim, S:6, s.71-83.

Öngel, Serkan (2014) "Türkiye'de Taşeronlaşmanın Boyutları", DİSK-AR Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü, s.38-51,

Özkal Sayan, İpek (2018) "Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme", Emek Araştırma, C:3, S:2, s.51-64.

Sayın, Ali Kemal (2015) "Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar", Sosyal Siyaset Konferansları, S:69, s.59-98.

Senyen - Kaplan, Tuncay (2019) Bireysel İş Hukuku, 10. Baskı, Ankara, Gazi.

Süzek, Sarper (2016) "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Gerçekleştirilen Alt İşverenlik ve İşçi Temini Sözleşmelerine İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan, C: I, İstanbul, s.707- 716.

Şafak, Can (2004) "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi", TBB, S:51, s.111-132.

Tiyek, Ramazan (2014) "Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma" HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum, C:3, S:7, s.8-31.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (2012) "Soru, Cevap ve Sorunlarıyla İş Hukukunda Alt İşveren", TİSK, Yayın No: 318.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (2014) Çalışma Hayatında Güncel Sorunlar, Ankara.

Uşan, M. Fatih/Erdoğan, Canan (2020) İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara, Seçkin.

Yıldız, Gaye Burcu (2015) "Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Yasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi", Sicil İş Hukuku, S:34, s.89-102.

Zincirlioğlu, Candan Albayrak (2015) "Alt İşveren İlişkisi ve Benzer Hukuki İlişkilerle Karşılaştırılması", Karatahta / İş Yazıları, S:2, s.103-125.

Zopa, Keziban (2019) "Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Yerel Yönetimlere İlişkin Başvuruların Analizi", (Yüksek Lisans), İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Diğer Kaynaklar

Avrupa Konseyi (2020) Ombudsmanlık Kurumunun Korunması, Desteklenmesi ve Geliştirilmesi, <https://rm.coe.int/ombudsmanl-k-kurumunun-korunmas-desteklenmesi-ve-gelistirilmesi/1680a139ff> s.e.t. 29.04.2022.

Creutzfeldt, Naomi/O'brien Nick/Nowick Marek (2021) Avrupa Birliği/Avrupa Konseyi/Türkiye Cumhuriyeti Ortak Projesi, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi, Ombudsmanlıklara İlişkin Karşılaştırmalı Rapor, Nihai Taslak, <https://rm.coe.int/design-1-comparative-rep-karsilastirmali-rap/1680a2a471> s.e.t. 14.04.2022.

DİSK/Genel-İş Sendikası (2014) "Kamu İstihdam Bülteni", Emek Araştırmaları, s. 1-11. <https://docplayer.biz.tr/9002834-Kamu-istihdam-bulteni.html> s.e.t. 15.01.2022.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2021) 2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile Insan Haklarını Inceleme Komisyonu Uyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, Yasama

Dönemi: 27, Yasama Yılı:4, <https://www5.tbmm.gov.tr//sirasayi/donem27/yil01/ss264.pdf> s.e.t. 23.03.2022.

Council of Europe/Venice Commission (2019) Principles On The Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e> s.e.t. 29.03.2022

Tezel, Ali (2016) "Taşeron İşçileri ile 5620 Mağdurlarının Haklı Beklentileri", <https://alitezel.com.tr/index.php?sid=yazi&id=8321> s.e.t. 22.03.2022.

TRT Haber, "Türkiye'de Kaç Taşeron İşçi Çalışıyor?", 21.05.2014, <https://www.trthaber.com/haber/ekonomi/turkiyede-kac-taseron-isci-calisiyor-128304.html> s.e.t. 06.03.2022.