

KAMU PERSONEL UYGULAMALARININ İDARİ GÖZETİM VE DENETİMİ MESELESİ: ETKİNLİK SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Dr. Hikmet ÖZTUNÇ*

Öz

Kamu hizmetlerinin yürütme aracı olan personele yönelik eylem ve işlemlerin hukuka uygun bir şekilde yürütülmesi kamu yararı gereğidir. İdarenin diğer eylem ve işlemleri gibi kendi personeli hakkında tesis ettiği eylem ve işlemler de yargısal denetime tabidir. Bununla birlikte, geçtiğimiz yüzyıldan itibaren birçok devlet kamu yönetiminde dürüstlüğü, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı sağlamanın bir aracı olarak kamu personeline yönelik uygulamaları yönetsel yapı içerisinde yer alan kuruluşlar yoluyla denetim altına almaya başlamıştır. Çalışmada, Türk Hukukunda kamu personel uygulamalarının idari gözetim ve denetimi meselesi ele alınmış, konuyla ilgili değerlendirmelere ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler

• Kamu Personel Hukuku • Kamu Personel Yönetimi • Kamu Personel Uygulamaları • İdari Gözetim • İdari Denetim

* Dr. Arş. Gör. Yalova Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye | Assoc. Prof., Yalov University, Law Faculty, Department of Administrative, Yalova, Türkiye.

✉ hikmet.oztunc@yalova.edu.tr • ORCID 0000-0002-8339-6383.

✎ **Atıf Şekli** | **Cite As:** ÖZTUNÇ, Hikmet: “Kamu Personel Uygulamalarının İdari Gözetim ve Denetimi Meselesi: Etkinlik Sorunu ve Çözüm Önerileri” SÜHFD, C.32, S.4, 2024, s.1915- 1959.

✎ **İntihal** | **Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ADMINISTRATIVE OVERSIGHT AND AUDIT ISSUE OF PUBLIC PERSONNEL PRACTICES: EFFECTIVENESS PROBLEM AND SOLUTION SUGGESTIONS

Abstract

It is a matter of public interest that actions and transactions regarding personnel, who are the means of carrying out public services, are carried out pursuant to the law. Like other administrative actions and acts, the administration's actions and acts towards its personnel are subject to judicial review. However, since the last century, many states have begun to audit the practices of public personnel through organizations within the administrative structure, as a means of ensuring honesty, accountability and transparency in public administration. In this study, the issue of administrative oversight and audit of public personnel practices in Turkish Law has been evaluated and solution suggestions on the subject have been included.

Keywords

• Public Personnel Law • Public Personnel Management • Public Personnel Practices • Administrative Oversight • Administrative Audit

GİRİŞ

İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz bir unsuru olarak önemini korumakla birlikte 2. Dünya Savaşı sonrası canlanan iktisadi yaşam ve bu yaşama devletin farklı mülahazalarla müdahil olması, idarenin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır¹. Devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşında, düzenleyici refah devletinin yükselişi, idarenin yapısına daha kolay nüfuz edebilen, yargısal denetime nazaran daha basit ve esnek bir prosedür izleyen yargı dışı denetim yollarını gündeme getirmiştir². Nitekim, günümüzde birçok devlet, hesap verme ve sorumluluk ilkelerine dayalı çağdaş demokratik yönetim yapısına kavuşmanın etkili bir aracı olarak³

¹ KULUÇLU, Erdal: "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, S. 63, 2006, s. 3.

² ATAY, Ender Ethem: "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Ombudsman Akademik*, S. 1, 2014, s. 24; KAĞITÇIOĞLU, Mutlu: "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. 7, S. 14, 2018, s. 458.

³ KÖSE, H. Ömer: "Denetim ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, S. 33, 1999, s. 63.

idarenin yargı dışı denetimine⁴ ve buna ilişkin gözetim ve denetim mekanizmalarına yer vermeye başlamıştır.

İdari faaliyetlerin yargı dışı denetim araçlarıyla denetlenmesi düşüncesinin yansıması olarak, çeşitli ülkelerde başta seçme ve sınav işlemleri olmak üzere hizmet içi değerlendirme, yükselme, disiplin, görevden uzaklaştırma gibi personele yönelik uygulamalar parlamentoya bağlı kurumlar veyahut merkezi örgütler aracılığıyla gözetim ve denetim altına alınmıştır. Bu anlamda, organik ve işlevsel bakımdan tarafsız olmasına özen gösterilen yüksek teftiş kurulu, merkezi personel örgütü, kamu görevlileri kurulu, liyakat kurulu, istihdam kurulu vb. isimlerle anılan idareler, merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarının personele yönelik eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu gözetlemek ve denetlemekle görevlendirilmiştir.

Bu doğrultuda, çalışmada kamu personel uygulamalarının idari gözetim ve denetimi meselesi karşılaştırmalı hukuk ve Türk hukuku bakımından ayrı ayrı ele alınacaktır. Ancak konuyla ilgili açıklamalara geçmeden önce, *gözetim* ve *denetim* kavramlarının ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Zira, söz konusu kavramlar gündelik dilde kimi zaman aynı anlama gelecek şekilde kullanılsa da hukuken farklı anlamları karşılamaktadır. Nitekim, Anayasamızda⁵ ve muhtelif

⁴ İdarenin denetim yolları “*yargı denetimi*” ve “*yargı dışı denetim*” olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlardan yargı dışı denetim kendi içinde “*idari denetim*”, “*kamuoyu denetimi*” ve “*yasama denetimi*” olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bkz. YASİN, Melikşah: İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, İstanbul, 2011, s. 12. İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri olan idari denetim, “*idarenin kendi içinde denetlenmesi demektir. Yani bu tür denetimde idare, yasama veya yargı organı tarafından değil, yine idare tarafından denetlenmektedir*”. Bkz. GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Kaplan: İdare Hukuku Dersleri, 23. Baskı., Bursa, 2021, s. 747-748. İdari denetim hem yönetimin etkinliğini sağlamakta hem de iyi bir otokontrol mekanizması oluşturmaktadır. Bkz. ATAY, s. 23; Diğer bir denetim türü olan, kamuoyu denetimi, kamu adına yetki kullananların eylem ve işlemlerini kamunun denetimi ve gözetimi altında, açıklık, hesap verebilirlik ve etik ilkelere uygun olarak gerçekleştirmesi ve toplumu oluşturan bireylerin ve baskı gruplarının bu karar, işlem ve eylemlerde farklı yol ve yöntemlerle söz sahibi olmasını ifade eder. Yasama Denetimi diğer bir deyişle siyasi denetim ise, yürütme organının eylem ve işlemlerinin yasama organı tarafından halk adına denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Bkz. ERYILMAZ, Bilal: Kamu Yönetimi (Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar), Kocaeli, 2012, s. 372.

⁵ 1982 Anayasası m.24/4: “*Din ve ahlak eğitim ve öğretimi Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır*”. Gözetim ve denetim kavramlarına birlikte yer veren diğer Anayasal düzenlemelere örnek olarak m.42/3; m.130/2-5-10; m.168 verilebilir.

kanunlarda⁶ her iki kavrama birlikte yer veren hükümlerin bulunması, bu kavramların hukuken farklı anlamlar ihtiva ettiğini göstermektedir.

Genel olarak *gözetim* (oversight), çalışma veyahut uygulama sürecinin etkinlik, verimlilik ve amaca uygunluk bakımından yakından takip edilmesi anlamına gelirken⁷; *denetim* (audit) ise bir çalışma veya uygulamanın önceden tayin edilmiş standartlara uygunluğunu sorgulama, araştırma gibi çeşitli yöntemlerle tespit edilmesini ve elde edilen bulguların değerlendirilerek sonuçlarının ilgililere iletilmesini ifade etmektedir⁸. Bu bakımdan, *gözetim*, bir işi veya uygulamayı izleme ve buna yönelik önleyici tedbirleri alma işlevine; *denetim* ise daha ziyade sonuçları ortaya çıkarmaya ve değerlendirmeye yöneliktir.

I. KAMU PERSONEL UYGULAMALARININ GÖZETİM VE DENETİMİ

Çalışmanın bu bölümünde kamu personeline yönelik uygulamaların *gözetim* ve *denetimi* meselesi karşılaştırmalı hukuk ve Türk hukuku olmak üzere iki alt başlık altında ele alınacaktır.

⁶ Türk Hukukunda *gözetim* ve *denetim* kavramlarına birlikte yer veren kanunlara örnek olarak, 5176 sayılı Kanun ile 6713 sayılı Kanun verilebilir.

⁷ TUĞLACI, Pars: 20. Yüzyıl Ansiklopedik Türkçe Sözlük, C. I, İstanbul, 1971, s. 938. Akıncı'ya göre, *gözetim*, "konu alman iş ya da işleve yönelik gözlemlerde bulunma, dikkati üzerinde yoğunlaştırma, duyu ve akıl yolu ile kontrol, işlevselliğini muhafaza etme eylemi olarak tanımlanabilir". Bkz. AKINCI, Müslüm: Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, İstanbul, 2017, s. 3. Anayasa'nın 169/1. maddesinde, "Bütün ormanların *gözetimi* Devlete aittir" hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hükümde yer alan "*gözetim*" kavramı, madde gerekçesinde, "(..)ormanların, korunması ve sahalarının genişletilmesi için Devlete gereken tedbirleri alıp kanunlar koymayı ve bütün ormanların *gözetimi* ödevini getirmektedir" şeklinde açıklanmıştır. Görüldüğü üzere, anayasa koyucu, anılan maddede "*gözetim*" kavramını, devletin önleyici ve koruyucu fonksiyonuna atıfta bulunmak amacıyla yer vermiştir. Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), YILMAZOĞLU, Yunus Emre/PERDECİOĞLU İsmail Emrah (Hazırlayanlar) Ankara, 2019, s. 1083.

⁸ "Yönetimi bilimi açısından *denetim*, bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak, gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla yönelik işleri konu alır". Bkz. AKINCI, s. 1-2. Anayasa Mahkemesine göre *denetim*, "Genel olarak kurum ve kuruluşların işlemlerinin ve bu işlemleri yapanların veya iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili olarak ileri sürülen iddiaların önceden belirlenmiş standartlara, ölçütlere ve kurallara uygun olup olmadığını tarafsızca kanıt toplayarak araştırarak, değerlendiren ve ilgililere raporlayan sistematik bir süreçtir". Bkz. AYM. 27.12.2012, E. 2012/102, K. 2012/207 (RG: 02.4.2013, S. 28606 mükerrer).

A. Karşılaştırmalı Hukukta

Kamu personel yönetimi, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde çalışan personel ile ilgili kurallar ve uygulamalar bütünüdür⁹. Kamu personel sisteminin yönetim süreci, personelin atanması, yetiştirilmesi, nakledilmesi, yükseltilmesi, hizmet içi eğitime tabi tutulması gibi çeşitli konuları kapsamaktadır¹⁰. Tüm bu faaliyet konularının yasal düzenlemelere uygun olarak dengeli ve koordineli bir şekilde yürütülebilmesi için kamu personel yönetimi alanında sağlıklı bir örgütlenme modelinin oluşturulması gerekmektedir¹¹. Bu ihtiyaca binaen demokratik yönetim anlayışına sahip devletler, personel istihdamına ilişkin işlemler dahil olmak üzere personel yönelik faaliyetleri kamu personel rejiminin esaslarına uygun bir şekilde yürütmek amacıyla özel görevli örgütler/birimler kurma yoluna gitmiştir¹².

Ancak belirtmek gerekir ki, her bir devlet özelinde geçerli olan siyasal ve yönetsel sistemin gereklilikleri personel sisteminin idaresinde farklı modellerin oluşmasına yol açmıştır¹³. Örneğin, kamu istihdam politikası ve bu politikanın uygulama ilkeleri ABD’de Personel Yönetim Dairesi (Office of Personnel Management)¹⁴; İsveç’te İsveç Kamu Çalışanları

⁹ **TUTUM**, Cahit: “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, Amme İdaresi Dergisi, C. 13, S.3, 1980, s. 95.

¹⁰ **SAYAN**, İpek Özkal/ **URHAN** Feyza: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C. 13, S. 70, 2020, s. 1008.

¹¹ **TUTUM**, Cahit: **Personel Yönetimi**, Ankara, 1979, s. 215.

¹² Ülkelerin kamu personel yönetiminin işleyiş ve idaresinden sorumlu merkezi kurum ve kuruluşları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.oecd.org/gov/pem/hrp-practices.htm> (Erişim Tarihi: 21.02.2024).

¹³ **DEMMKE**, Christoph/ **MOILANEN** Timo: Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, EIPA Publications, Maastricht, 2010, s. 48. Konuyla ilgili olarak, Güler’e göre, Batı devletlerinde kamu personel sisteminin devlet genelinde yönetimi, Fransa ve ABD merkezli model olmak üzere iki ana model üzerinden yürütüldüğü, bunlardan, Fransa modelinde kamu personel sisteminin yönetimi maliye bakanlığına; ABD modelinde ise, ayrı bir merkezi personel birimine bırakıldığı belirtilmektedir. Bkz. **GÜLER**, Birgül Ayman: Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 244.

¹⁴ ABD Yasa Kitabına göre, OPM’nin personel yönetimi alanındaki görev ve yetkileri şu şekilde açıklanmıştır: “Yürütmenin personel yönetimi alanında (eğitim, verimlilik uygulamaları, sınavlar, maaş ve yan ödemeler idaresi gibi) görevleri Personel Yönetimi Dairesi’nin sorumluluğundadır. Personel Yönetim Dairesi’nin Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan yöneticisi, Başkanlık atamaları (siyasi nitelikte atamalar) hariç

İdaresi (Swish Agency for Government Employees)¹⁵; Japonya’da ise Ulusal Personel Otoritesi (National Personnel Authority)¹⁶ adında özel görevli merkezi personel örgütü tarafından saptanmaktadır. Buna mukabil, Fransa, Çin, Rusya, Brezilya ve Meksika’da personel sisteminin genel politikası özel görevli bir bakanlık tarafından saptanmaktadır¹⁷. Diğer taraftan, İspanya’da Kamu Personel Müdürlüğü (State Secretariat for Public Service)¹⁸; Portekiz’de ise Yönetim ve Kamu İstihdam Müdürlüğü (Directorate for Administration and Public Employment)¹⁹ adında ilgili

olmak üzere federal personel konularının yönetiminden sorumludur. Personel Yönetimi Dairesi yöneticisi, federal düzeydeki işçi-işveren ilişkileri konusunda hükümetin baş temsilcisidir.” United States Code, Title 5, Part II, Chapter 11: “Office of Personnel Management”. Yine bir diğer madde hükmünde OPM’nin gözetim ve denetim yetkisi şu şekilde açıklanmıştır: “Rekabetçi hizmette ve yürütme erkinde hizmete alma ve diğer personel işlemlerini yapma yetkisi, atama ve diğer personel işlemlerini hızlandırmak amacıyla ilgili kurumlara devredilmelidir. Bununla birlikte, yetki devrinin gözetim ve denetimi, kurumların hukuka aykırı personel uygulamalarını önleme yetkisi Personel Yönetim Dairesi tarafından yerine getirilir”. United States Code, Title 5, Part II, Chapter 11: “Civil Service Reform Act Findings and Statement of Purpose”, article.5.

- ¹⁵ LEVIN, Paul T.: “The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style”, Journal of Administration and Governance, V.4, No.1, 2009, s.38-45; MATHIASSEN, David G.: “The New Public Management and Its Critics”, International Public Management Journal, V. 2, No. 1, s. 90–110.
- ¹⁶ Japonya da kamu kesiminde çalışanların tabi olduğu hukuki rejim 1947 tarihli ve 120 sayılı Japon Ulusal Kamu Hizmeti Kanunu (The National Public Service Act Act No. 120 of 1947) ile düzenlenmiştir. Ulusal Kamu Hizmet Kanunu m.3/2’ye göre, Ulusal Personel Otoritesi’nin yetkilerinden bazıları şunlardır: Yürürlükteki yasalara uygun olarak, kamu çalışanlarının mali haklarının iyileştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, personelin çalışma koşullarını iyileştirmek, personel disiplin işlemleri hakkında düzenlemeler yapmak, hizmet içi eğitim programlarını düzenlemek, kamu hizmetine giriş sınavları tertip etmek ve sonuçlarını ilan etmek. Kanunun resmi İngilizce çevirisine elektronik ortamda erişim için bkz. https://www.jinji.go.jp/en/recomme/rl_npsa.pdf, (Erişim Tarihi: 21.02.2024).
- ¹⁷ ORAL, İsmail: Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019, s. 128-129.
- ¹⁸ State Secretariat for Public Service için bkz. <https://funcionpublica.digital.gob.es/en/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica.html> (Erişim Tarihi: 28.7.2024).
- ¹⁹ Directorate for Administration and Public Employment için bkz. <https://www.dgaep.gov.pt/en/index.cfm?OBJID=E08C1D28-FB3E-4D1A-9135-7A2B5D646426> (Erişim Tarihi: 28.7.2024).

bakanlık bünyesinde teşkilatlandırılmış müdürlükler, kamu personel sisteminin genel idaresinden sorumlu tutulmuştur²⁰.

Bununla birlikte, kimi devletler kamu personel uygulamalarının mevzuata uygun şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla merkezi personel kurumu bünyesinde ya da ondan bağımsız bir şekilde gözetim ve denetim işlevini yerine getiren kurumsal mekanizmalara yer vermiştir. Örneğin, Japonya’da Ulusal Personel Otoritesi bünyesinde teşkilatlanan Hakkaniyet ve Soruşturma Bürosu’nun yarı yargısal yetkileri bulunmaktadır²¹. Söz konusu Büro, Ulusal Personel Otoritesi’nin belirlediği istihdam kurallarına aykırı personel uygulamaları hakkında yapılan itirazları incelemekte ve karara bağlamaktadır²².

1991 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte 7. derecenin altındaki tüm işe alımlara ilişkin sorumluluğun bakanlıklara ve yerel yönetimlere verildiği İngiltere’de, personel istihdamının liyakate uygun olarak yapılıp yapılmadığı Kamu Görevlileri Komisyonu (Civil Service Commission) tarafından denetlenmektedir²³. 1855 yılından beri faaliyet gösteren²⁴ ve 2010 yılında yürürlüğe giren düzenleme²⁵ çerçevesinde faaliyet gösteren Komisyon, biri başkan ve altısı komiser olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır²⁶. Komisyonun tüm üyeleri başbakanın teklifi üzerine İngiltere Kralı tarafından atanmaktadır. Komisyon, işe alım ilkelerini başka bir ifadeyle

²⁰ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **KLINGER**, Donald E.: “Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics”, *Public Administration Review*, V. 56, No. 4, 1996, s. 390-399; *Human Resources Management: Country Profiles* <https://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm> (Erişim Tarihi: 01.3.2024); Congressional Research Service, “Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB”, 2019, s. 1 vd. Kaynağa elektronik ortamda erişim için bkz. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43590.pdf> (Erişim Tarihi: 16.5.2024).

²¹ <https://www.jinji.go.jp/en/recomme/rlnpsa.pdf> (Erişim Tarihi: 21.02.2024).

²² The National Public Service Act Act No. 120 of 1947), article 17.

²³ **UĞUZ**, Hülya Ekşi: “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler,” *Sayıştay Dergisi*, C. 21, S. 78, s. 133.

²⁴ Kamu Görevlileri Komisyonu’nun kuruluş yıllarından günümüze kadar organik ve fonksiyonel bakımdan uğradığı değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **PYPER**, Robert/**BURNHAM**, June: “The British Civil Service: Perspectives on ‘Decline’ and ‘Modernisation’”, *The British Journal of Politics & International Relations*, V.13, 2011, s. 200-204.

²⁵ Constitutional Reform and Governance Act 2010 için bkz. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).

²⁶ Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 10.

sınavların ilanı, adaylarda aranacak koşullar, sınav komisyonlarının oluşumu gibi personel istihdam sürecine ilişkin temel esas ve ilkeleri belirlemektedir²⁷. Buna göre, bakanlıklar ve yerel yönetimler personel istihdam sürecini Kamu Hizmeti Kanunu (Civil Service Code)'na²⁸ ve Komisyonun belirlediği ilkelere uygun şekilde yürütmekle yükümlüdür.

Yine, Avustralya kamu personel rejiminin temel ilke ve esaslarını düzenleyen Kamu Hizmeti Kanunu (Australian Public Service Act - APS)²⁹ çerçevesinde "Liyakati Koruma Komiserliği" kurumu ihdas edilmiştir³⁰. Avustralya Genel Valisi (Governor) tarafından beş yıllığına atanan Liyakat Koruma Komiseri başkanlığında faaliyet gösteren Komiserliğin personel kaynağı Kamu Hizmeti Komisyonu (Australian Public Service Commission)³¹ tarafından sağlanmaktadır³². APS'nin 50. maddesi uyarınca Komiserlik yerel yönetimlerin işe alım ve terfi işlemleri hakkında yapılan şikayetleri değerlendirmekle görevlendirilmiştir³³. Komiserlik ayrıca kamu personel uygulamaları hakkında düşünce ve önerilerini içeren yıllık raporlar hazırlayarak parlamentoya sunmaktadır³⁴.

Liyakati Koruma Komiserliği kamuda etik kültürün oluşturulmasına ve teminine yönelik görevler de üstlenmiştir. Komiserlik, APS'de yer alan davranış kurallarına aykırı hareket ettiği gerekçesiyle kamu

²⁷ Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 11. Komisyonun 2018 tarihli işe alım ilkelerine (Recruitment Principles) ilişkin düzenlemesi için bkz. <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/recruitment-principles/> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).

²⁸ Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 5.

²⁹ Australian Public Service Act 1999, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (Erişim Tarihi: T.15.03.2024).

³⁰ Liyakat Koruma Komiserliği, APS yanı sıra Parlamento Hizmeti Kanunu (Parliamentary Service Act 1999)'nun 6. kısmında belirtilen görevleri de yerine getirmektedir. Parlamento Hizmet Kanunu'na elektronik ortamda erişim için bkz. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00092> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).

³¹ Kamu Hizmeti Komisyonu, 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu uyarınca kurulmuştur. Başkanlığını Kamu Hizmeti Komiseri (Public Service Commissioner)'nin yaptığı komisyon, kanun hükümlerinin uygulanması ve yorumlanması konusunda idarelere danışmanlık yapmaktadır. Bu yönüyle Komisyon, kamu personel rejimini düzenleyici ve yönlendirici bir işleve sahiptir. Kamu Hizmeti Komisyonu'nun görevleri için bkz. APS, article 42.

³² APS, article 49 and 52.

³³ APS, article 50A/6.

³⁴ APS, article 51.

personeli hakkında yapılan başvuruları kabul etmektedir. Buna göre, yapılan şikayetleri değerlendirmeye alan Komiserlik, inceleme sonucunda ihlalin varlığını tespit etmesi durumunda, ihlali gerçekleştiren personel için amirinden; amir içinse bağlı olduğu bakanlıktan disiplin cezası verilmesini talep edebilmektedir³⁵.

Son olarak, ABD’de Kamu Hizmeti Reform Kanunu (Civil Service Reform Act of 1978) ile kamu personel istihdam sürecinin liyakat esasına göre yürütülmesine yönelik tedbirler almak, mevzuata aykırı personel uygulamalarına ilişkin şikayetleri değerlendirmek ve karara bağlamak üzere Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (The Merit Systems Protection Board- MSPB) ihdas edilmiştir. Yürütme organından bağımsız (non-departmental public body) ve yarı-yargısal (quasi-judicial) bir kurul niteliğinde olan MSPB’nin başkan ve üyeleri Senato’nun onayı üzerine Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır³⁶. Kurulun üye sayısı üç olup, görev süresi yedi yıldır. Kurulun tarafsızlığını temin etmek amacıyla tüm üyelerinin aynı siyasi partinin mensupları arasından seçilmesi yasaklanmıştır³⁷.

Esas amacı “*Liyakat sistemi ilkelerini korumak ve yasaklanmış personel uygulamalarından arınmış etkili bir Federal işgücünü sağlamak*”³⁸ olan MSPB’ye yalnızca Federal kamu çalışanlarının başvurma hakkı bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, eyalet ve yerel yönetimlerde çalışan personelin Kurula başvurma hakkı bulunmamaktadır³⁹.

MSPB genel olarak ABD Yasa Kitabında (United States Code- U.S. Code) sayılan liyakat sistemi ilkelerine aykırı işlem ve uygulamalara (*14 günden az görevden uzaklaştırma, istifaya zorlama, emekliliğe zorlama, ücretin düşürülmesi gibi*) ilişkin olarak yapılan şikayetleri karar bağlamaktadır⁴⁰.

³⁵ OECD, Workforce Planning in The Australian Public Service, <https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-forwardlooking/workforceplanning-case-study-australia.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).

³⁶ U.S. Code, Title 5, Part II, Chapter 12 : “Appointment of members of the Merit Systems Protection Board”, §1202. Kaynağa elektronik ortamda erişim için bkz. <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title5/part2&edition=prelim> (Erişim Tarihi: 17.03.2024).

³⁷ U.S. Code, Title 5, Part II, Chapter 12, §1201.

³⁸ <https://www.mspb.gov> (Erişim Tarihi: 17.03.2024).

³⁹ U.S. Code, Title 5, Part II, Chapter 12, §1204.

⁴⁰ U.S. Code, Title 5, Part III, Subpart A, Chapter 23 : “Merit System Principles”, §2301.

Buna ek olarak, MSPB muhtelif kanunlarda⁴¹ belirtilen personel uygulamalarına ilişkin yapılan şikayetler hakkında da karar verme yetkisini haizdir.

Kurulun şikayetler üzerine verdiği kararlar kesindir. Diğer bir deyişle, federal kurumlar söz konusu kararların gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Bununla birlikte, ilgililer Kurulun kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde Federal Bölge Mahkemelerine (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit) başvurabilirler⁴².

MSPB ayrıca merkezi personel örgütü olan Personel Yönetimi Dairesi (Office of Personnel Management-OPM)'nin istihdam sürecine ilişkin düzenlemelerini liyakat sistemi ilkeleri yönünden incelemekle yetkilidir⁴³. Kurul, her yıl Başkan ve Kongre'ye sunmak üzere yapmış olduğu çalışmalara, görev alanıyla ilgili uygulamada ortaya çıkan sorunlara ve bu sorunlara yönelik önerilere yer veren yıllık raporlar hazırlamakla görevlendirilmiştir⁴⁴. Bu yönüyle, MSPB'nin federal kamu çalışanlarına yönelik uygulamaları liyakat sistemi bakımından gözetim ve denetleyen bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

Yukarıda çeşitli coğrafyalarda konuşlanan devletler üzerinden izah etmeye çalışıldığı üzere, siyasal ve yönetsel sistemler fark etmeksizin gelişmiş demokrasilerde, kamu personel uygulamaları tarafsızlığına özen gösterilen yönetsel mekanizmalarla gözetim ve denetim altına alındığı ve bu mekanizmalara konuyla ilgili icrai kararlar alma yetkisinin tanındığı anlaşılmaktadır.

B. Türk Hukukunda

Kamu kesiminde personele yönelik faaliyetlerin gereği gibi yürütülebilmesi için konuyla ilgili yasal düzenlemelerin mevcudiyeti tek başına yeterli değildir. Zira, devletlerin kamu personel sistemi ve bu sistemi yönetme şekli aynı zamanda yönetsel ve toplumsal pratikleri yansıtır⁴⁵.

⁴¹ Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act (USERRA) (Public Law No. 103-353); Whistleblower Protection Act of 1989 (Public Law No. 101-12); Presidential and Executive Office Accountability Act (Public Law No. 104-331); Veterans Employment Opportunities Act (Public Law No. 105-339).

⁴² <https://www.mspb.gov> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).

⁴³ U.S. Code, Title 5, Part II, Chapter 12, §1204/a-4.

⁴⁴ U.S. Code, Title 5, Part II, Chapter 12, §1206.

⁴⁵ GÖNÜLAÇAR, Şener: "İnsan kaynakları yönetiminde kayırmacılık kuşatması ve liyakatsizlik çıkmazı", 2014, s. 14, <http://www.academia.edu/> (Erişim Tarihi: 22.4.2024).

Nitekim, kamu personel rejimin esasını teşkil eden liyakat ilkesi anayasal düzeyde teminat altına alınmasına rağmen (AY m.70)⁴⁶, uygulamada liyakat ilkesinin gereği gibi tatbik edilmediği, liyakat perdesinin arkasında politize olmuş bir sistemin kalıcı hale geldiği gözlemlenmektedir⁴⁷. Bu bağlamda, mevzuatın gereği gibi uygulamaya aktarılmasını sağlayacak tedbirlerin alınması ayrı önem arz etmektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki, Türk kamu yönetim teşkilatında personele yönelik uygulamaları gözetmek ve denetlemekle görevlendirilmiş idarelerin etkinliği ile yönetsel tedbirlerin yeterliliği konusunda etraflı bir değerlendirmede bulunabilmek için öncelikle idari gözetim ve denetimi gerektiren sorunların ortaya konulması gerekmektedir.

C. İdari Gözetim ve Denetimi Gerektiren Sorunlar

Kamu personel sistemimiz çeşitli sorunlarla ve bu sorunların ortaya çıkardığı başkaca sorunlarla boğuşmaktadır. Ancak, kamu personel alanında yaşanan her bir soruna değinmekten ziyade sorunun ana kaynağına inmek ve buna yönelik çözümler aramak daha isabetli olacaktır. Bu çerçevede, ülkemiz bakımından kamu personel alanında idari gözetim ve denetimi gerektiren sorun başlıklarını *“kanunilik ilkesinin gereği gibi tatbik edilmemesi”*, *“seçme ve sınav işlemlerinde idarelerin geniş takdir yetkisi”* olmak üzere iki başlık altında değerlendirmek mümkündür.

1. Kanunilik İlkesinin Gereği Gibi Tatbik Edilmemesi

1924 ve 1961 Anayasaları kamu personel rejiminin düzenlenmesinde kanunilik ilkesini benimsemiş, konuyla ilgili yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi tanımamıştır⁴⁸. Benzer şekilde 1982 Anayasa'nın 128/2. maddesine göre, *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”*. Anılan maddeyle birlikte kamu personeli, yürütme organı ve onun uzantısı olan idarenin hukuka aykırı uygulamalarına karşı yasama organının koruması

⁴⁶ Anayasa m.70: *“Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez”*.

⁴⁷ Kamu personel alanında liyakat ilkesinin hukuki mahiyetine ve uygulama boyutuna ilişkin ayrıntılı açıklamalar ve değerlendirmeler için bk. **ÖZTUNÇ, Hikmet: Kamu Personel Hukukunda Liyakat İlkesi**, Ankara: Yetkin Yay., 2024, s.95 vd.

⁴⁸ 1924 Anayasası m.93: *“Bilûmum memurların evsafı, hukuku, vezaifi, maaş ve muhassasatı ve sureti nasp ve azilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir”*.

1961 Anayasası m.117/2: *“Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”*.

altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, “kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder”⁴⁹. Ancak Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar yürürlüğe konulan personel kanunlarının neredeyse tamamında kamu personelinin statüsüne ilişkin esaslı unsurlar yalnızca zikredilmiş, konuya ilişkin ilke ve esasların belirlenmesi idari düzenlemelere bırakılmıştır.

1924 Anayasası döneminde yürürlüğe giren 788 sayılı Memurun Kanunu'nda personel istihdamına ilişkin temel ilkeler ve bu ilkelere hakim esaslar gereği gibi düzenlenmemiştir⁵⁰. Diğer taraftan, 1961 Anayasası döneminde yürürlüğe konan Devlet Memurları Kanunu (DMK), ilerleyen yıllarda bakanlar kurulunca çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnemelerle (KHK) birçok kez değişikliğe uğramıştır.

Parlamente sistemde, kanun yapımının belli usullere bağlanmasından kaynaklanan gecikmeleri önlemek ve acele durumlarda hükümete gerekli tedbirleri alma imkânı tanımak amacıyla 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun'la 1961 Anayasası'nda yapılan değişiklikle birlikte Türk hukuk sistemine giren KHK yetkisi ilk olarak kamu personel alanında kullanılmıştır⁵¹. 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile bakanlar kuruluna, personel statüsüne ilişkin konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiş ve böylelikle yürürlüğe konulan KHK'lerle DMK'nin çeşitli maddelerinde değişiklikler yapılmıştır⁵².

KHK'yle DMK'de yapılan değişiklikler aynı zamanda memuriyet statüsüne ilişkin esaslı konuların yasal çerçevesi oluşturulmaksızın tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle düzenlenmesinin yolunu açmıştır. Nitekim, kamu personel rejimine ilişkin “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”, “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik”, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında

⁴⁹ AYM. 13.09.2023, E. 2023/144, K. 2023/147 (RG: 01.11.2023, S. 32356); AYM. 02.5.2018, E. 2017/143, K. 2018/40 (RG: 05.6.2018, S. 30442).

⁵⁰ ŞAYLAN, Gencay: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş-Kritik ve Reform Önerileri, İstanbul, 2000, s. 107.

⁵¹ KHK yetkisinin memur hukuku gibi bir konuda kullanılmasını eleştiren Gözübüyük ve Tutum'a göre, memur hukukunun düzenlenmesi, gizli ya da acele ile karar alınmasını gerektiren konulardan değildir. Bkz. GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TUTUM, Cahit: “Yasa Gücünde Kararnemeler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 8, S. 1, 1975, s. 5.

⁵² GÖZÜBÜYÜK/TUTUM, s. 4.

Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”, “Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik” ve “Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı” gibi önemli düzenlemeler bakanlar kurulunca yürürlüğe konulmuş, böylelikle, bakanlar kurulu kamu personel rejimini düzenleyen ve uygulayan bir konuma oturmuştur.

Kamu personel rejiminin KHK’yle düzenlenmesi sorunu 1980’li yıllarda devam etmiştir. Bu dönemde, kamu personelin tabi olduğu hak ve yükümlülüklerde değişikliğe yol açan 121 adet KHK yürürlüğe konulmuştur⁵³. Bu durumu eleştiren, Tutum’a göre, 1980’li yıllarda personel rejimi genel olarak yürütmenin inisiyatifi doğrultusunda şekillenmiştir⁵⁴.

KHK’yle düzenlenme sorunu, 15 Temmuz 2016 yılında vuku bulan darbe girişimi sonrasında ilan edilen olağanüstü hal çerçevesinde çıkarılan KHK’lerle devam etmiştir. Yürürlüğe konan olağanüstü hal KHK’lerle kamu personel mevzuatında önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 696 sayılı Olağanüstü Hal KHK’le DMK’nin 4/C maddesinde düzenlenen geçici personel statüsü kaldırılarak bu statüde çalıştırılanlar sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir⁵⁵.

Nihayet, yeni hükümet sistemine geçişi sağlayan düzenlemeler yine KHK yoluyla yürürlüğe konulmuş, 703 sayılı KHK’le kamu yönetimi teşkilatı ve buna bağlı olarak kamu personel sisteminin merkezi yönetim yapısı baştan aşağı yeniden düzenlenmiştir. Parlamenter sistem döneminde kamu personel yönetimi alanında başbakanın ve bakanlar kurulunun sahip olduğu yetkiler, yeni sistemde cumhurbaşkanına devredilmiştir.

Yeni hükümet sisteminde, anayasa gereği kanunla düzenlenmesi gereken kurum ve kuruluşlar dahil neredeyse tüm devlet teşkilatına ait kadrolar 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)’yle⁵⁶; asli ve sürekli görev niteliği taşıyan üst kademe yönetici statüsünün atama

⁵³ GÜLER, Birgül Ayman: Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, s. 91-92.

⁵⁴ TUTUM, Cahit: “Kamu Personel Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 3, 1990, s. 37.

⁵⁵ 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG: 24.12.2017, S. 30280).

⁵⁶ 2 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 10.7.2018, S. 30474).

dışındaki diğer unsurları örneğin, kadroları, nitelikleri, aylık ve ödenekleri 3 sayılı CBK'yle düzenlenmiştir⁵⁷.

Görüldüğü üzere, 1924,1961 ve 1982 Anayasalarında teminat altına alınmasına rağmen uygulamada kanunilik ilkesi kamu personel alanında gereği tatbik edilememiş, yürütme organı personel statüsünün esaslı unsurlarını düzenleyen ve uygulayan konumda olmuştur. Bu durum, yürütmenin çoğu zaman siyasi saiklerle kadroların ihdası, iptali ve kullanımını ile kamu hizmetine giriş, hizmet içi yükselme, yer değiştirme gibi personel hizmetlerini konu edinen düzenlemelerde sık sık değişikliğe gitmesinin yolunu açmıştır.

2. Seçme ve Sınav İşlemlerinde İdarelerin Geniş Takdir Yetkisi

Kamu personel statüsünün esaslı unsurlarına ilişkin pek çok hususu yürürlüğe koyduğu çerçeve yönetmeliklerle belirleyen yürütme organı, söz konusu yönetmeliklerle, merkezi sınavların etkisini sınırlamış, geçerliliği ve güvenilirliği düşük olan sözlü sınavları hizmete girişte ve yükselmede belirleyici ölçüt olarak kabul etmiştir⁵⁸. Bununla birlikte, çerçeve yönetmeliklerde seçme ve sınav işleri konusunda idarelere geniş takdir yetkisi tanıyan hükümlere yer verilmiştir.

Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliği'nin 14. maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşları A grubu memuriyet kadroları için yapacakları giriş sınavına katılmaya hak kazanacaklar için almaları gereken asgari KPSS puanını belirleyebilmektedir. Yine aynı Yönetmeliğin 17. maddesi uyarınca, kamu kurum ve kuruluşları giriş sınavına, *"KPSS sonuçlarına göre belirlenen adaylardan, açıktan atama izni alınmış kadro ve pozisyon kontenjanınının 20 katından fazla olmamak üzere..."* aday çağırabilme yetkisini haiz kılınmıştır. Söz konusu düzenlemeler, A grubu memuriyet kadrolarına atanmada merkezi sınav sonuçlarının etki ve işlevini önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

⁵⁷ 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 10.7.2018, S. 30474). Anayasa Mahkemesi'nin 3 sayılı CBK'nin muhtelif düzenlemeleri hakkındaki kararı için bkz. AYM. 11.10.2023, E.2018/120, K. 2023/171 (RG: 01.12.2023, S.32386).

⁵⁸ Kamu hizmetine giriş ve yükselme aşamalarında yapılan sınavların adayların mesleğe uygunluklarını gerçekçi ve tutarlı bir şekilde ölçebilmesi için belirli ilke ve kuralların gözetilmesi gerekir. Bunlar; ilkeler, "geçerlilik" ve "güvenirlik" ilkeleridir. Bunlardan geçerlilik, sınavın amaca hizmet etme derecesini; güvenilirlik ise genel olarak bir ölçme aracının tutarlılığını ifade eder. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZTUNÇ, s. 394-406.

2019 yılında Yönetmeliğin 27/A maddesinde yapılan değişiklik sonucunda B grubu memuriyet kadrolarına yapılacak atamalar için kamu kurum ve kuruluşlara sözlü ve/veya yazılı sınav yapma yetkisi verilmiştir. İlgili düzenleme şu şekildedir: *“İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları, bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ile döner sermayeli kuruluşların B grubu kadrolarına bu Yönetmeliğin Dördüncü Bölümünde yer alan usul ve esaslara göre atama yapılabileceği gibi, KPSS (B) grubu puan sıralaması dikkate alınarak, açıktan atama yapılacak kadro sayısının beş katına kadar belirlenecek adaylar arasında yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavlardaki başarı sırasına göre de atama yapılabilir”*.

Öte yandan, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik uyarınca, görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakların kurumlarca yapılacak yazılı ve sözlü sınavlarda başarılı olmaları gerekmektedir. Bununla birlikte, adı geçen Yönetmelikte yazılı sınav sonuçlarının etkisi sınırlandırılmıştır. Yönetmeliğin 12/A maddesiyle *“Yazılı sınavda en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere ilan edilen kadro veya pozisyon sayısının beş katına kadar”* adayın sözlü sınava alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Türkiye’de sözlü sınavların geçerliğini ve güvenilirliğini temin edecek yasal tedbirlerin gereği gibi alınmadığı göz önünde bulundurulduğunda⁵⁹, sözlü sınav sonuçlarının atanacak personelin seçiminde belirleyici olması, sınav uygulamalarının liyakat görüntüsü altında kayırmacılığın aracı olarak kullanılmasına yol açmaktadır.

II.KAMU PERSONEL UYGULAMALARININ GÖZETİM VE DENETİMİNDE ROL ALAN KURUM VE KURULUŞLAR

Kamu personel istihdam politikası ve bu politikanın uygulama ilkeleri, Cumhuriyetinden ilanından 1960 yılına kadar konuyla ilgili uzmanlaşmış merkezi bir birim olmaksızın Maliye Bakanlığı’na bağlı personel birimlerince yürütülmüştür⁶⁰. 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ardından yürürlüğe konan 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Ancak Güler’in deyiimiyle, *“askeri hükümet dönemlerine özgü ivedilikle, titizce belirlenmemiş görevleri, yöneticiler arasında yetki, görev sorumluluk alanları belirsizlikler taşıdığı için çürümeye yatkın komuta yapısı, kurumlarla ilişkileri oldukça gevşek kurulduğundan kamu yönetimindeki eğreti yeri, sınırlı*

⁵⁹ ÖZTUNÇ, s. 276-439.

⁶⁰ SAYAN/URHAN, s.1013.

*akçal kaynakları, kararları ancak Bakanlar Kurulu onayı ile yürürlük kazanabilen yapısıyla Türkiye’de ilk merkezi görevli örgütü”*⁶¹ olan DPD ilerleyen yıllarda eleştirilerin odağı haline gelmiş, kamu personel yönetimi alanındaki sorunların baş sorumlusu olarak gösterilmiştir. Nitekim, gelinen süreçte, DPD’nin ismi 1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’yle “Devlet Personel Başkanlığı” (DPB) olarak değiştirilmiş, kurumun teşkilat yapısı, işleyiş düzeni ile görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

1960 yılından itibaren yaklaşık 60 yıl boyunca faaliyette bulunan ve personel sisteminin eşgüdüm ve yönetiminden sorumlu olan DPB kamu personel yönetiminin farklı konu ve kategorilerinde çeşitli görevler üstlenmişse de arzu edilen etkinliği gösterememiştir⁶². Bilhassa 217 sayılı KHK’yle DPB’nin tek başına karar alabileceği konular oldukça sınırlandırılmış ve buna bağlı olarak Başkanlık kamu personel sisteminde uygulama birliğini sağlama açısından yeterli düzeyde yaptırım gücüne sahip olamamıştır. Yine, 217 sayılı KHK uyarınca Başkanlığın personel rejiminin esaslarını tespit etme yetkisi, yürürlüğe konan KHK’ler aracılığıyla doğrudan siyasal irade tarafından gerçekleştirilmiştir. Böylece, sistemin yönetimi ve denetimi DPB’nin elinden çıkmıştır⁶³. Nitekim, Başkanlık hazırlanmış olduğu 2013-2017 Stratejik Planında konuyla ilgili olarak şu ifadelere yer vermiştir: “*Karar alma sürecini etkileyen idari ve siyasi yaklaşım; Başkanlığın görüşü alınmadan, personel rejiminin bütüncül yapısını bozacak şekilde kurumlarca mevzuat değişikliğinin yapılması; Genel personel rejimi ve teşkilatlanma modelleri kapsamı dışında kamu kurum ve kuruluşlarının kurulması ve bu kurumlar için ayrı personel rejimlerinin ihdas edilmesi sonucunda,*

⁶¹ **GÜLER**, Birgül Ayman: “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (I)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, 1988, s. 86. Aynı görüşte olan Tutum’a göre, başlangıçta Devlet planlama Teşkilatı’nın kuruluşuna gösterilen dikkat ve özenin Devlet Personel Dairesi için gösterilseydi uygulamada ortaya çıkan teknik güçlüklerin büyük bir kısım önlenebilirdi. Bkz. **TUTUM**, Cahit: “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, C. 6, S. 3., 1973, s. 22.

⁶² “*Bugün için DPB’nin uygulamadaki yetkileri törpülenmiş durum da olup, kuruluştaki amacının uzağa düşmüştür. Aslında Türkiye’de kamu personel sisteminin genel yönetiminin sorumlusu olarak düşünülüp, kurulan bu örgüt bugün için, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumdadır*”. Bkz. **ASLAN**, Onur Ender/**KAVRUK**, Hikmet/**YILDIZ**, Mete/**ÜSTÜNER**, Yılmaz/**SAYAN**, İpek Özkal/**ŞENER**, Hasan Engin/**URHAN**, Vahide Feyza: Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ), Aslan, Onur Ender (Editör), Ankara, 2016, s. 55.

⁶³ **GÜLER**, Birgül Ayman: “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (II)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, 1988, s. 82.

personel mevzuatının parçalı bir görünüm arz etmesi ve bu durumun uygulamada eşgüdümü, kontrolü ve adil uygulama tesisini zorlaştırmaktadır”⁶⁴.

2011 yılına gelindiğinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilen DPB, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından yürürlüğe konan 703 sayılı KHK'nin 123. maddesiyle kapatılmıştır⁶⁵.

Yeni sistemde, kamu personel sisteminin idaresinde yaşanan en önemli değişikliğin, sistemin işleyiş ve koordinasyonundan sorumlu merkezi personel örgütüne yer verilmemesi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, merkezi idare teşkilatının hiyerarşik olarak en tepesinde bulunan cumhurbaşkanı aynı zamanda kamu personel sisteminin yönetim ve işleyişini belirleyen konuma oturmuştur⁶⁶. Nitekim, kamu personel sisteminin işleyişinde rol olan merkezi birim ve kuruluşlar ile bunların görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenlenmiştir.

Yeni sistemde, kapatılan DPB'nin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmı 1 sayılı CBK'yle İdari İşler Başkanlığı'nın hizmet birimi olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (PPGM) ile İnsan Kaynakları Ofisi (İKO) arasında paylaştırılmıştır⁶⁷.

⁶⁴ Devlet Personel Başkanlığı 2013-2017 Stratejik Planı, s. 28. Kaynağa elektronik ortamda erişim için bkz. <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejikplan/s/702/Devlet+Personel+Baskanligi+2013-2017> (Erişim Tarihi: 20.3.2024).

⁶⁵ 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG: 09.7.2018, S. 30473 üçüncü mükerrer). Aynı KHK'nin geçici 3. maddesinde, Başkanlığın KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra, diğer bir deyişle 09.7.2019 tarihinde kapatılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Başkanlığın web sitesi, Başkanlığın kapatıldığı tarihten sonra dahi aktif olarak kullanılmaya devam etmiştir. Nihayetinde Başkanlığın web sitesi 20.2.2020 tarihinde kapatılmıştır. Söz konusu durumu Gözler, “Devlet Personel Başkanlığı tam altı aydır hukukten ölü! Web sitesi itibarıyla Türkiye’de adeta bir türlü yok edilemeyen bir Devlet Personel Başkanlığı “Hayaleti” var” şeklinde eleştirmiştir. Bkz. GÖZLER, Kemal, “Devlet Personel Başkanlığı Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında?”, www.anayasa.gen.tr/dpb.htm, (Erişim Tarihi: 20.08.2024).

⁶⁶ GÖZLER/KAPLAN, s. 137.

⁶⁷ Belirtmek gerekir ki, 1 sayılı CBK'nin ilk halinde, kapatılan DPB'nin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmı aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmişse de söz konusu görev ve yetkiler sonradan yürürlüğe konan 73 sayılı CBK'yle Personel Prensipler Genel Müdürlüğü'ne aktarılmıştır. Böylelikle, yeni hükümet sistemi

PPGM'nin görevleri 1 sayılı CBK'nin 8. maddesinde sayılmış olup genel olarak personel rejiminin temel ilke ve esaslarını belirlemek, memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mevzuat hükümlerine ilişkin uygulamaları izlemek, kadro ve unvan çalışmaları yapmak, istihdam planlaması yapmak, üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yürütmek, kamu personeliyle ilgili mevzuat çalışmalarını koordine etmek gibi kamu personel sisteminin yönetimine ilişkin farklı konu ve kategorilerde çeşitli görevlerden oluşmaktadır⁶⁸. Bu bağlamda, adı geçen Genel

sonrası kamu personel sisteminin yönetim ve işleyişinde cumhurbaşkanından sonra en önemli kuruluş olması beklenen Bakanlığın bu alandaki yetkileri tek bir değişiklikte birlikte son bulmuştur.

⁶⁸ 1 sayılı CBK m.8 uyarınca PPGM'nin kamu personel yönetimi ile ilgili görevleri şunlardır:

“(a) Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlenmesini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak, (...)

(e) Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararname ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,

(f) Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,

(g) Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak,

(ğ) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,

(ı) Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak,

(i) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef ve amaçlar çerçevesinde; memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin temel ilke ve esaslarının belirlenmesine, hukuki ve mali statülerinin ve uygulama esaslarının tespit edilmesine, düzenlenmesine, geliştirilmesine, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin iş ve işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek,

(j) Memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izlemek, uygulama birliğini sağlayıcı tedbirleri almak, uygulamayı yönlendirmek ve ortaya çıkacak tereddütleri gidermek,

(k) Kamu personel istihdam planlaması ile personel alım ve yerleştirilmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

(l) 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kadro, pozisyon, atama izni ve açıktan alım izinlerine ilişkin olarak öngörülen iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek,

(m) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek,

Müdürlüğün yeni dönemde personel sisteminin genel işleyişinden sorumlu olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Ancak, PPGM'nin görev ve sorumluluk alanıyla ilgili herhangi bir yaptırım gücünün bulunmadığını belirtmek gerekir.

Diğer taraftan, 1 sayılı CBK'nin 527/D maddesinde düzenlenen İKO kamu personel sisteminin işleyişinde etkinliği ve verimliliği sağlamaya yönelik önemli görevler üstlenmiştir. İKO kariyer yönetimi, performans yönetimi, liyakat temelli istihdamı yaygınlaştırma, yetenekli insan kaynakları envanterini çıkarma gibi Türk kamu personel sisteminin en sorunlu alanlarında projeler üretmek ve çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir.

Ancak belirtmek gerekir ki, başta DMK olmak üzere kamu personele ilişkin diğer yasal düzenlemelerde yer alan hükümler karşısında söz konusu Ofisin, kamu personel yönetiminde kariyer ve performans yönetimini nasıl geliştireceği, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliği nasıl ve hangi araçlarla arttıracacağı konusunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır⁶⁹. Kaldı ki, yeni hükümet sisteminde ihdas edilen diğer ofisler gibi

(n) Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri ve görev tanımları ile ilgili çalışmalar yapmak ve bu konularda gerekli koordinasyonu sağlamak,

(o) Kamu personelinin yurtiçinde ve yurtdışında eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili çalışmaları yapmak, uygulamayı izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,

(p) Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütmek, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel politikasına yönelik önerilerde bulunmak ve tespit edilen politikaları uygulamak, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak".

⁶⁸ 1 sayılı CBK m.527/D: " (1) İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri şunlardır:

a) Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek.

b) Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek.

c) Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek. (...)

d) Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek.

e) Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak.

f) Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak. (...)"

⁶⁹ Doktrinde, İnsan Kaynakları Ofisi'nin kariyer fuarları düzenlemek dışında kayda değer bir çalışma yapmadığı belirtilmektedir. Bkz. SAYAN/URHAN, s. 1018;

İKO'nun asıl işlevi, görev alanıyla ilgili hususlarda kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde çalışmak ve çalışmalar yapmakla sınırlı olduğundan görev ve sorumluluk alanıyla ilgili yaptırım gücü bulunmamaktadır⁷⁰.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, yeni hükümet sistemi sonrası sistemin işleyiş ve koordinasyonuna yönelik görevler üstlenen kuruluşların görev ve sorumluluk alanıyla ilgili herhangi bir yaptırım yetkisini haiz olmadıkları, genel olarak personel sisteminin işleyişine yön veren politikaların oluşturulmasında cumhurbaşkanına yardımcı olmakla sınırlı bir işleve sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, son yıllarda yapılan çeşitli reformlar neticesinde ülkemizde, insan haklarına dayalı yönetim anlayışını yerleştirmek, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde tarafsızlığı ve eşitliği sağlamak amacıyla çeşitli merkezi yapıların oluşturulduğu ve bu yolla kamu personeline yönelik uygulamaların da denetim altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kuruluşlar arasında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu konumuz açısından öne çıkmaktadır.

Bu nedenle, çalışmanın bu bölümünde, sözü edilen üç kurum, organik ve fonksiyonel özellikleri itibariyle personel uygulamalarının etkin gözetim ve denetimini gerçekleştirecek nitelikleri haiz olup olmadıkları yönünden değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

A. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

20. yüzyılda meydana gelen dünya savaşları sırasında yaşanan elem verici olayların ve ağır insan hakları ihlallerinin bir daha yaşanmaması amacıyla dünya genelinde insan haklarını korumaya yönelik ulusal

KILINÇ, Emine İlkbal: "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü", Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, C. I, S. 2, 2020, s. 62. Bununla birlikte, İnsan Kaynakları Ofisi'nin son dönemde "Üni-Veri", "TalentforBIZ", "Kamu-Veri" gibi bazı çalışmalara imza attığı görülmektedir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.cbiko.gov.tr/projeler#subContent> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).

⁷⁰ 1 sayılı CBK m.528/7: "Ofis, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir"

mekanizmalar oluşturma yoluna gidilmiştir⁷¹. Bu itibarla, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından alınan 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı Tavsiye Kararı'yla insan haklarını korumakla görevli ulusal kurumların asgari niteliklerini belirlemeye yönelik "*Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler*" yaygın olarak bilinen adıyla *Paris Prensipleri* kabul edilmiştir⁷².

Dört bölümden oluşan Paris Prensiplerinin ilk üç bölümü insan haklarını korumaya ve geliştirmeye ilişkin tüm ulusal kurumlar için geçerliken dördüncü bölüm seçimlik olarak düzenlenmiştir. Paris Prensiplerinin "*yetki ve sorumluluklar*" başlıklı birinci bölümünde ulusal kurumların görev ve yetkilerinin anayasayla veya kanunla hüküm altına alınması, görev alanıyla ilgili geniş yetkilerle donatılması tavsiye edilmiştir.

Paris Prensiplerinin "*kuruluş, bağımsızlık ve çoğulculuk güvenceleri*" başlıklı ikinci bölümünde ise, devletlerin kendi hukuk sistemlerine uygun şekilde insan haklarını güvence altına almak ve ayrımcılıkla mücadele etmek amacıyla kuracakları ulusal kurumların, hükümetten bağımsız bir işleyişe sahip olmaları ve görev ve yetkilerini gereği gibi yerine getirecek düzeyde mali bakımdan desteklenmeleri gerektiği tavsiye edilmiştir. Söz konusu prensiplerin "*çalışma esasları*" başlıklı üçüncü bölümünde ise, ulusal kurumlarının başvuru üzerine veya kendiliğinden harekete geçebilmeleri, konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşım sağlayabilmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre, insan haklarını koruyan ulusal yapılar ister kurum veya komisyon modeline göre isterse kamu denetçiliği modeline göre teşkilatlandırılınsın⁷³, asgari şu niteliklere sahip olması gerektiği tavsiye edilmektedir:

⁷¹ **ALBAYRAK**, Haydar: "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi", *Sayıştay Dergisi*, S. 119, 2020, s. 138.

⁷² Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December, Paris Prensipleri için bkz. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (Erişim Tarihi: 25.03.2024).

⁷³ İnsan haklarını ulusal koruyan yapılar, her devletin siyasal ve yönetsel sistemlerinin gerekliliklerine göre farklı modellere göre oluşmuştur. Bununla birlikte, dünya genelinde insan haklarına ilişkin ulusal yapılar, insan hakları komisyonu, insan hakları enstitüsü, insan hakları merkezi, kamu denetçiliği kurumu şeklinde teşkilatlanmıştır. Bkz. Centre for Human Rights: National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, No. 4, New York, 1995, s. 6; **EREN**, Abdurrahman: *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*, İstanbul, 2012, s. 34.

- Anayasal veya yasal dayanağa sahip olmalıdır.
- Hükümetin etki ve müdahalesine karşı idari ve mali özerkliğe sahip olmalıdır.
- İnsan haklarını korumak ve güçlendirilmek amacıyla, görev alanına ilişkin konularda re'sen harekete geçebilmeli ve her türlü bilgi, belge ya da duruma erişebilmelidir.
- Üye seçiminde ve tayininde çoğulculuk ve tarafsızlık gözetilmelidir.
- İnsan hakları konusunda eğitim verebilmelidir.
- İnsan haklarıyla ilgili görüş ve tavsiyelerini resmi kurumlar yanı sıra kamuoyuyla doğrudan veya basın yolu aracılığıyla paylaşabilmelidir.

Paris Prensiplerinin dördüncü bölümünde ise gözetim ve denetim yetkisini haiz ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin ek ilkelere yer verilmiştir. Paris Prensiplerine uygunluk şartları arasında sayılmamakla birlikte bir ulusal kurumun gözetim ve denetim yetkileriyle donatılması durumunda görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesini sağlayacak yarı yargısal yetkilere sahip olması ve kararlarının yargısal denetime tabi kılınması tavsiye edilmiştir⁷⁴.

Türkiye’de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla yönelik kurumsallaşma süreci, 1990 yılında TBMM bünyesinde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu adında bir komisyonun kurulmasıyla başlamıştır. Bu süreç, 2012 tarihli 6332 sayılı Kanun ile kurulmuş olan Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun yerini almak üzere, 06.4.2016 tarih ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu uyarınca kurulan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) ile devam etmiştir.

6701 sayılı Kanun uyarınca, TİHEK idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olarak nitelenmiş(m.8); Kurumun karar organı olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu (Etik Kurulu)’na görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organın, makamın, merciin veya kişinin emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye veya telkinde bulunamayacağı hüküm altına alınmıştır(m.10). Buna karşılık, biri başkan, diğeri ikinci başkan olmak üzere on bir üyeden oluşan Etik

⁷⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), “additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competence”. Bkz. <https://www.ohchr.org/en/instrumentsmechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).

Kurulun tüm üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmiştir (m.10/2). Yine söz konusu Kanun'un 10/5. maddesinde yer alan ve çoğulculuğa göndermede bulunan "Üye seçimlerinde, Kurumun görev alanına giren konularda bilgi ve deneyimi bulunanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir" şeklindeki ibare 703 sayılı KHK'nin 149. maddesiyle madde metninde çıkarılmıştır. Böylelikle, çoğulculuk esası göz ardı edilerek yürütmenin etki ve kontrolüne olanak veren bir Kurul yapısı tesis edilmiştir.

Öte yandan, TİHEK'in 2022 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, Kurumun mali özerkliğinin görünüşte olduğu anlaşılmaktadır. Zira, söz konusu raporda Kurumun zayıf yönleri arasında sayılan fiziki, teknik ve teknolojik yetersizlikler, kadro sayısının yetersizliği, bütçenin hazine ve maliye bakanlığı kontrolünde tahsis edilmesi ve yeteri kadar bütçeye sahip olmaması gibi hususlar Kurumun mali açıdan yeterince desteklenmediğini göstermektedir⁷⁵.

6701 sayılı Kanun'a göre, ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere kurulan TİHEK'in görev ve yetkilerini, a) insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, b) ayrımcılığı önlenmeye yönelik çalışmalar yapmak ve c) ulusal önleme mekanizması olarak insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerini incelemek, araştırmak, karara bağlamak olmak üzere üç grup altında toplamak mümkündür. TİHEK üç faaliyet alanında da re'sen inceleme yapma yetkisini haiz kılınmıştır. Bununla birlikte, Kurum görev alanıyla ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak, cumhurbaşkanlığına ve TBMM başkanlığına sunulmak yıllık raporlar hazırlamak ve gerekli durumlar özel raporlar hazırlamak yanı sıra özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere haberli veya habersiz ziyaretler gerçekleştirmek gibi yetkilerle donatılmıştır.

6701 sayılı Kanun'un 19. maddesine göre, Kurumun inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevlerini yerine getirmek amacıyla görevlendirdiği personel, "tüm kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden bilgi ve belge istemeye, inceleme yapmaya ve örnek almaya, ilgililerden sözlü ve yazılı bilgi almaya (...) yetkilidir". Söz konusu hükümden hareketle, Kurumun bir ayrımcılık türü olarak kamu hizmetine girişte ve hizmet süresince ayrımcılığa ve kayırmacılığa yol açan idari eylem ve işlemler

⁷⁵ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2022 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2022, s. 197. Kaynağa elektronik ortamda ulaşmak için bkz. <https://www.tihe.gov.tr/upload/pdf/2022-yili-faaliyet-raporu/> (Erişim Tarihi: 22.04.2024).

üzerinde gözetim ve denetim yetkisini haiz olduğu söylenebilir. Ancak, Kurum görev ve sorumluluk alanıyla ilgili etkin yaptırım gücüne sahip değildir. Zira, TİHEK ayrımcılık ihlalinin etki ve sonuçlarının ağırlığına göre ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları hakkında yalnızca idari para cezası verme yetkisini haizdir. Diğer bir deyişle, Kurumun insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerini ortadan kaldıracak tedbirler almak, ilgililer hakkında idarelere disiplin yaptırımı önermek gibi etkinliğini sağlayacak nitelikte yetkileri bulunmamaktadır. Nitekim, TİHEK'e yapılan başvuru sayıları incelendiğinde⁷⁶, kamuoyu nezdinde etkin bir kurum olarak görülmediği sonucuna ulaşılmaktadır. Kurumun yıllık faaliyet raporlarına göre, 2017 yılında Kuruma ayrımcılık iddiasıyla 98 başvuru yapılırken; bu sayı 2018 yılında 371 olmuştur. 2019, 2020 ve 2021 yıllarına bakıldığında ise başvuru sayısının sırasıyla 70, 276 ve 180 ile sınırlı kalmıştır. Nihayet 2022 yılına gelindiğinde, kamuoyunda bilinirliğinin artmasına rağmen ayrımcılık yasağının ihlaline ilişkin olarak Kuruma yalnızca 355 başvuru yapılmıştır⁷⁷.

Sonuç olarak, TİHEK'in görev ve sorumluluk alanının genişliğinden söz edilebilirse de yaptırım gücü oldukça sınırlıdır. Diğer taraftan 6701 sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekliyle Kurum yapısının insan haklarını koruyan ulusal kurumların yürütmeden bağımsız bir işleyişe sahip olmasını garanti altına almak amacıyla belirlenen Paris Prensiplerine uygun olmadığı açıktır⁷⁸. Nitekim, TİHEK, teşkilat yapısı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlardan dolayı Paris Prensiplerine uyumlu olmadığı için Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı (GANHRI) statüsüne "akreditasyon" alamamaktadır⁷⁹.

⁷⁶ 2017 yılında başvuruları almaya başlayan TİHEK'e, 2017-2022 yılları arasında sırasıyla 369; 1107; 1189; 1363, 1885 ve 2020 adet başvuru yapılmıştır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun yıllık faaliyet raporlarına elektronik ortamda erişim için bkz. <https://www.tiheke.gov.tr/kategori/pages/Faaliyet-Raporlari> (Erişim Tarihi: 25.03.2024).

⁷⁷ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2022 Faaliyet Raporu, s. 77.

⁷⁸ Benzer yönde bkz. **KARAN**, Ulaş/SEVER, D. Çiğdem: Bir İnsan Hakları Koruma Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği, İstanbul, 2020, s. 7.

⁷⁹ Akreditasyon, GANHRI (The Global Alliance of National Human Rights Institutions) tarafından yapılan ve devletlerin insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları ulusal kuruluşların Paris Prensiplerine uygunlunun tespit edildiği bir prosedürü ifade etmektedir. Akreditasyon, bir ulusal insan hakları kuruluşlarının uluslararası düzeyde kabulünün sağlanmasında önemli bir araçtır. Akreditasyon

B. Kamu Denetçiliği Kurumu

20. yüzyılın sonlarından itibaren dile getirilmeye başlanan ve ülkemizde ilk olarak 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kanun'la⁸⁰ düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kanunun tamamını anayasaya aykırı bularak iptal etmesi⁸¹ üzerine 2010 tarihli anayasa değişikliğiyle⁸² birlikte hukuk sistemimize girmiştir.

2010 tarihli Anayasa değişikliği sonucu 74. maddeye "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler*" şeklinde ek fıkra getirilmiştir. Söz konusu maddenin devamında ise kamu başdenetçisinin seçim usulü düzenlenmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından Kurumun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeleri düzenlemek amacıyla 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve bu kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur⁸³.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bireylerin hak ve özgürlükleri ile idarenin faaliyetlerinin çatışması durumunda, yargı dışı denetim mekanizması olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından denetleme işlevine sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda ulusal insan hakları kurumu niteliğindedir. Dolayısıyla, insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerine karşı yargı dışı denetim mekanizmalarının asgari niteliklerini belirleyen Paris Prensipleri, Kamu Denetçiliği Kurumu bakımından da gündeme gelmektedir. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu'nun danışma organı olan Venedik Komisyonu⁸⁴ tarafından 2019 yılında kabul edilen "*Avrupa Komisyonu Ombudsmanlık Kurumunun Korunması ve Güçlendirilmesi Üzerine İlkeler*"

prosedürü ve işlevi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://ganhri.org/accreditation/> (Erişim Tarihi: 26.03.2024).

⁸⁰ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (RG: 13.10.2006, S. 26318).

⁸¹ AYM. 25.12.2008, E. 2006/140, K. 2008/185 (RG: 04.04.2009, S. 27190).

⁸² 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 13.5.2010, S. 27580).

⁸³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RG: 28.03.2013 S. 28601 mükerrer).

⁸⁴ Venedik Komisyonu'nun resmi adı The European Commission for Democracy through Law (Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu) şeklindedir.

diğer adıyla *Venedik Prensipleri*⁸⁵, kamu denetçiliği kurumlarının arz etmesi gereken yapısal ve işlevsel özellikleri ortaya koyması bakımından referans metin niteliğindedir. Bu itibarla, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı ve işleyişine ilişkin açıklamalarda bulunurken Paris Prensipleri yanı sıra Venedik Prensiplerini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

6328 sayılı Kanun'a göre, başdenetçilik ile genel sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu, başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Kurumda, başdenetçi yanı sıra beş denetçi, genel sekreter ve diğer personel görev yapar(m.4). Başdenetçinin seçim usulü Anayasa'nın 74/5. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: *"Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur"*. Diğer taraftan, 6328 sayılı Kanun'da Kurumda görev yapacak denetçilerin de başdenetçi gibi TBMM tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçileceği hüküm altına alınmıştır(m.11/6).

6328 sayılı Kanun'da Kurumun özel bütçeye sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmiş(m.4); Kurum bünyesinde görev yapan başdenetçi ve denetçilerin tarafsızlığını sağlamaya yönelik olarak *"1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır"* hükmüne yer verilmiştir(m.12). Yine bu doğrultuda, seçilen başdenetçi ve denetçilerin görevlerini tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışına uygun şekilde yürüteceklerine dair yemin etmeleri gerektiği belirtilmiştir(m.13).

Görüldüğü üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal düzeyde teminat altına alınarak TBMM Başkanlığına bağlı kuruluş olarak nitelendirilmiş ve başında bulunan başdenetçinin meclis tarafından seçileceği belirtilmiştir. Keza yukarıda belirtilen 6328 sayılı Kanun hükümleriyle birlikte Kurum yürütmenin müdahalesine karşı koruma altına alınmaya çalışılmıştır. O halde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ulusal insan hakları kurumları için Paris ve Venedik Prensiplerinde öncelikli olarak dile

⁸⁵ Venedik Prensiplerine elektronik ortamda erişim için bkz. <https://www.venice.coe.int> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).

getirilen anayasal veya yasal dayanağa sahip olma ile çoğulcu yapıya sahip olma kriterlerini karşıladığını söylemek mümkündür. Ancak belirtmek gerekir ki, Kurumun TBMM'ye bağlı işleyişi tarafsızlığının sağlanması bakımından önem arz etse de tek başına yeterli değildir. Bilhassa başdenetçi ve denetçilerin seçim usulüne ilişkin olarak ilk üç oylamada belirtilen nitelikli çoğunluğun sağlanamadığı takdirde dördüncü oylamada basit çoğunluğun aranması, Kurumun yasama organını oluşturan çoğunluğun siyasi etkisine tabi kılma endişesini gündeme getirmektedir⁸⁶.

Yine, 6328 sayılı Kanun'un 14/3. maddesi uyarınca, başdenetçi ve denetçilerin dört yıllık görev sürelerinin sona ermesinden sonra tekrar seçilebilmeleri Kurumun tarafsızlığını olumsuz etkileyen bir diğer husus olarak öne çıkmaktadır. Zira, tekrar seçilme beklentisi başdenetçi ve diğer denetçilerin eylem ve işlemlerinde tarafsız hareket etmelerini güçleştiren bir etkiye sahiptir. Nitekim, Venedik Prensiplerinde kamu denetçilerinin görev süresinin, atamayı yapan kurumun görev süresinden daha uzun olması yanı sıra görev süresinin tek bir dönemle sınırlı olması ve yeniden seçilmemesi gerektiği tavsiye edilmiştir(para.10). Bu itibarla, başdenetçi ve denetçilerin dört yıldan daha uzun bir süre (örn: yedi yıl) için seçilip görev süresinin bitimiyle birlikte tekrar seçilememesi yönünde yasal değişikliklerin yapılmasının Kurumun tarafsızlığını sağlamak bakımından önemli olacaktır.

Paris ve Venedik Prensiplerinde ulusal insan hakları kurumlarında görev alacak kişilerin insan hakları alanında deneyim sahibi olanlar arasından seçilmesi üzerinde ayrıca durulmuştur⁸⁷. Bu anlamda, 6328 sayılı

⁸⁶ TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı., İstanbul, 2018, s. 216.

⁸⁷ Paris Prensiplerinin "*Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri*" başlıklı 2. bölümünde, insan haklarını korumakla görevli ulusal kurumların seçimle veya çoğulculuğu sağlayacak başka bir yöntem çerçevesinde, insan haklarıyla ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşlarından, sendikalardan, hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşlarından, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum kuruluşlarından ve üniversitelerden gelen nitelikli kişilerden teşkil olunması gerektiği belirtilmiştir.

Venedik Prensiplerine göre, Ombudsman atama kriterleri, görevin gerektirdiği nitelikleri haiz kişilerin aday olmasına teşvik edecek şekilde olmalıdır. Temel kriterler, yüksek ahlaki karakter, dürüstlük, insan hakları ve temel haklar alanı dahil olmak üzere mesleki uzmanlık ve deneyime sahip olmaktır(para 8).

Kanun'da, başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri arasında “*kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak*” koşuluna yer verilmiştir(m.10). Bununla birlikte, Türkiye uygulamasında başdenetçi ve denetçilerin daha çok siyasi deneyimi olan kişiler arasından seçildiği, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinde çalışma deneyimine sahip denetçi sayısının az olduğu belirtilmektedir⁸⁸.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısal özelliklerine yönelik değerlendirmelerde bulunduktan sonra kurumun görev ve sorumluluk ile işleyişine değinmek gerekmektedir. 6328 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre, “*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir*”. Söz konusu maddenin devamında yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Yine, Yönetmelikte cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir(m.4/2-a).

Kanunda, Kurumun görev alanının geniş tutulmuş olması Paris ve Venedik Prensipleri ile uyum göstermektedir. Ancak Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin ve cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin kurumun görev alanı dışında tutulmasının kamu denetçiliği kurumlarının yetki alanının her düzeydeki kamu idareleri kapsamı gerektiğini belirten Venedik Prensipleriyle(para 13) uyumlu değildir⁸⁹.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca, Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını

⁸⁸ KARAN/SEVER, s. 57.

⁸⁹ Erhüman'a göre, askeri makamların idari işlem, eylem ve davranışlarının kamu denetçiliğinin görev alanı dışında tutulmasının hukuk devleti ilkesi çerçevesinde anlaşılabilir bir argümanla desteklenmesinin mümkün değildir. Yazar ayrıca, salt askeri eylem, işlem ve davranışlar üzerinde denetim uygulamak amacıyla özel bir kamu denetçiliği kurumunun tesis edilmesinin ya da birden çok kamu başdenetçisinden oluşan bir kurum içerisinde, başdenetçilerden birinin askeri konularda yetkili kılınmasının mümkün olduğunu belirtmektedir. Bkz. ERHÜMAN, Tufan: “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 1-4, Ankara, 2000, s. 171-172.

denetlemekle yetkili kılındığından idarenin aktif yanı sıra pasif tutum ve davranışlarını denetleme yetkisini haizdir⁹⁰. Yine söz konusu maddede yer alan “*idarenin her türlü eylem ve işlemleri*” ibaresinden hareketle, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun aynı zamanda idarelerin personel alımına ilişkin iş ve işlemleri ile mevcut personeli hakkında tesis ettiği eylem ve işlemler hakkında yapılan şikayetleri incelemek ve karara bağlamak konularında yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

6328 sayılı Kanun uyarınca, Kurum idarenin eylem ve işlemleri üzerinde hukukilik denetimini aşacak şekilde ya da kanunda yer alan ifadeyle “*hakkaniyet denetimi*” yapma yetkisini haiz kılınmıştır. Kurumun inceleme ve araştırma usulünü düzenleyen Yönetmeliğin 22. maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu’nca, “(1) *İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır*”. Dolayısıyla, Kamu Denetçiliği Kurumu, idari eylem ve işlemler üzerinde hukuki denetim yanı sıra bu eylem ve işlemlerin yerinde olup olmadığı diğer bir deyişle *yerindelik denetimi* yapabilmektedir⁹¹.

Söz konusu Kanunda, Kuruma yapılacak başvuruların ücretsiz olduğu hüküm altına alınmış; başvurular bakımından menfaat ihlali aranmıştır. Diğer taraftan Yönetmeliğe göre, menfaati ihlal edilen gerçek kişiler yanı sıra tüzel kişiler de Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilirler. 6328 sayılı Kanun’un 12. maddesine göre, Kuruma başvuru yapılmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda ve diğer kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, Yönetmeliğin 12. maddesinde, 2577 sayılı Kanun’un 10. ve 11. maddelerinde belirtilen idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği belirtilmiştir⁹². Böylelikle, 2577 sayılı Kanun’un 10. ve 11. maddelerinde belirtilen ihtiyari başvuru yolu, Yönetmelik hükmüyle Kuruma yapılacak başvurular bakımından zorunlu idari başvuru yolu haline getirilmiştir.

⁹⁰ KAĞITÇIOĞLU, s. 489.

⁹¹ Odyakmaz, konuyla ilgili olarak eserinde yerindelik denetimini ifade etmek için “ihtiyaca uygunluk denetimi” ifadesine yer vermiştir: Bkz. ODYAKMAZ, Zehra: “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y. 4, S. 14, 2013, s. 9.

⁹² 6328 sayılı Kanun’un 17/4. maddesi uyarınca, Kamu Denetçiliği Kurumu, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilme yetkisini haiz kılınmıştır.

Bu durumun mevzuata hakim olmayan başvuru hakimlerinden çeşitli tereddütlerin yaşanmasına yol açması muhtemeldir. Yine, uygulamada idareye yapılan başvuruların önemli bir kısmının yanıtızsız kaldığı dikkate alındığında hak arama sürecinin uzamasına yol açacağı ve dolayısıyla Kurumun varlık amacını gerçekleştirilmesine olumsuz etkide bulunacağı açıktır.

İlgililer Kamu Denetçiliği Kurumu'na altı ay içinde başvurabilirler. Sözü konusu altı aylık süre, ilgililerin idareye yapacağı başvuruya binaen idarenin cevap vermesi halinde bu cevabın tebliği tarihinden; altmış gün içinde cevap verilmemesi halinde ise bu sürenin bitmesinden itibaren başlamaktadır. Yine Kuruma dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işleme başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır(m.17). Kurum, yapılan başvuruya konu şikayete ilişkin inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmakla yükümlüdür(m.20). Kurum, başvuruya ilişkin yapacağı inceleme ve araştırmalar çerçevesinde ilgili idarelerden gerekli bilgi ve belgeleri talep etme yetkisini haizdir. İdarelerin kendilerinden talep edilen bilgi ve belgeleri, talep kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde yerine getirmeleri zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından soruşturma açılır(m.18).

Venedik Prensiplerine göre kamu denetçiliği kurumları başvuruları beklemeksizin kendi inisiyatifleriyle inceleme ve soruşturma yapabilmelidir(para 16). Oysa, 6328 sayılı Kanun uyarınca Kurumun kendiliğinden inceleme ve soruşturma yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim, Kurumun yıllık yayınladığı faaliyet raporlarında ifade ettiği üzere, *“Dünya uygulamalarına bakıldığında, ülkelerin yaklaşık %80’inde ombudsmanlık kurumlarının re’sen harekete geçme yetkisinin olduğu, bu bağlamda hapisanelere, çocukların gözetim altında tutuldukları yerlere, psikiyatri merkezlerine, mülteci kamplarına ve benzeri diğer idarelere şikâyete bakılmaksızın düzenli olarak ziyaret gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir. Bu kapsamda Kuruma re’sen inceleme yetkisinin verilmesinin insan hakları kültürünün yerleşmesine, toplumun engelli, çocuk ve kadın gibi mağdur kesimlerinin sorunlarına çözüm bulunmasına önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir”*⁹³.

⁹³ Kamu Denetçiliği Kurumu 2022 Faaliyet Raporu, Ankara, 2022, s. 667; Kamu Denetçiliği Kurumu 2023 Faaliyet Raporu, Ankara, 2023, s. 756. Söz konusu yıllık faaliyet raporları için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor> (Erişim Tarihi: 26.03.2024).

Kanunda Kurumun başvurulara ilişkin olarak vereceği karar türleri ve sonuçları ayrıntılı olarak açıklanmamış, bu husus Yönetmeliğe bırakılmıştır. Yönetmeliğin “*ön inceleme yapılması*” başlıklı 20. maddesinde, Kurumca yapılan başvuruların ön incelemeye tabi tutulacağı ve Yönetmeliğin 19. maddesinde yer alan koşulları sağlamayan başvurular hakkında “*incelenemezlik kararı*”; idari başvuru yolu tüketilmeden yapılan başvuru hakkında ilgili idareye “*gönderme kararı*” verileceği belirtilmiştir(m.20). Diğer taraftan, “*karar türleri*” başlıklı 31. maddede ise başvurunun esastan incelenmesi sonucunda kurumun “*tavsiye kararı*”, “*ret kararı*”, “*dostane çözüm kararı*” veya “*karar verilmesine yer olmadığına dair karar*” vereceği hüküm altına alınmış; devamı maddelerinde ise kararların sonuçları belirtilmiştir. Buna göre, Kurum yapacağı incelemeler çerçevesinde başvurunun yerinde olduğu kanaatine varırsa ilgili idareden zararın tazmin edilmesi, işlem yapılması veya eylemde bulunması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi gibi tavsiyelerden bir ya da bir kaçına karar verebilmektedir(m.32).

Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu başvuruya ilişkin yaptığı incelemeler ve araştırmalar sonucunda idarelere tavsiye vermenin ötesinde hukuka aykırı eylem ve işlemlerin gerektirdiği yaptırımları uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, Kurumun verdiği kararların idareler açısından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, tavsiye kararın uygun hareket etmeyen idare karşısında başvuru konuyu yargıya taşımaktan başka bir hukuki imkanı bulunmamaktadır. Konuyla ilgili olarak doktrinde bir görüş, idarenin her türlü eylem ve işlemi üzerinde yerindelik denetimi yapma yetkisini haiz olan bir kurumun vereceği kararların idareler açısından bağlayıcı olması, uygulamada neyin daha yerinde olacağı konusunda yapılacak değerlendirmeler bakımından çeşitli sorunlara yol açacağı belirtilmektedir⁹⁴.

Gerçekten de Kurumun yerindelik denetimi yapabildiği dikkate alındığında bağlayıcı kararlar verebilmesinin çeşitli sorunlar ortaya çıkması muhtemeldir. Kaldı ki, Venedik Prensiplerinde kamu denetçiliği kurumlarının etkinliği, yaptırım gücünden ziyade idareyi etkileme, idari kültürü olumlu yönde değiştirme ve insan haklarıyla ilgili farkındalık uyandırma işlevi üzerinden ele alınmıştır. Bu itibarla, söz konusu

⁹⁴ CREUTZFELDT, Naomi/O'BRIEN, Nick/NOWICKI Marek: A Comparative Review On Ombuds: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities, Strasbourg, 2021, s. 53.

prensiplerde kamu denetçiliği kurumlarının idarelere çeşitli tavsiyelerde bulunma yetkisini haiz olması gerektiği dile getirilmiştir(para17).

Bununla birlikte, konuyla ilgili olarak karşılaştırmalı hukukta kamu denetçiliği kurumlarının re'sen hareket etme yanı sıra tavsiye kararları vermenin ötesinde bir takım yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Örneğin İsveç'te, 1809 yılından beri faaliyette Kamu Denetçiliği Kurumu, personel uygulamalarını kapsayacak şekilde idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk bakımından re'sen veya başvuru üzerine incelemekte, inceleme sonucuna göre ilgililer hakkında disiplin soruşturması başlatılmasını talep edebilmektedir⁹⁵. Benzer şekilde, İspanya'da⁹⁶, Portekiz'de⁹⁷ ve Danimarka'da⁹⁸ kamu denetçiliği kurumu re'sen harekete geçme yetkisini haiz olup soruşturma neticesinde hukuka aykırılığa neden olan ilgililer hakkında ceza davası açılmasını talep edebilmektedir⁹⁹.

⁹⁵ İsveç Parlamento Ombudsmanlığı Kanunu (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen) article 18. İsveç Ombudsmanlık Kurumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **BEXELIUS**, Alfred: "The Swedish Ombudsman", The University of Toronto Law Journal, V. 17, No. 1, s. 171-176; **ORFIELD**, Lester B.: "The Scandinavian Ombudsman", Administrative Law Review, V. 19, No. 1, s. 7-73 vd.

⁹⁶ Kamu denetçiliği kurumu, İspanya'da, Halkın Avukatı (Defensor del Pueblo) olarak adlandırılmakta olup 1981 tarihli İspanya Ombudsmanlığına Dair Organik Kanunla (Organic Act Regarding The Spanish Ombudsmen of 1981) düzenlenmiştir. Kaynağa elektronik ortamda erişim için bkz. <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOInglés.pdf> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).

⁹⁷ Kamu denetçiliği kurumu, Portekiz'de, Adalet Sağlayıcısı (Provedor de Justiça) olarak adlandırılmakta olup Kamu Denetçiliği Kanunu (Statute of the Ombudsman, Law No. 9/91) ile düzenlenmiştir. Kaynağa elektronik ortamda erişim için bkz. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/statute-of-the-ombudsman/> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).

⁹⁸ Danimarka Ombudsmanlık Kanunu (The Ombudsman Act, No. 473), <https://en.ombudsmanden.dk/introduction/loven/> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).

⁹⁹ Fransa'da Hakların Savunucusu (Défenseur des Droits) olarak adlandırılan kamu denetçiliği kurumuna kural olarak kamu kurumları ile kamu personeli arasında çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle başvurulamamaktadır. Ancak ayrımcılık yasağını ihlal eden personele yönelik uygulamalar bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Buna göre, kurumlarında çalışan personeller yalnızca doğrudan ya da dolaylı olarak ayrımcılığa uğradıklarına ilişkin iddialarla ilgili olarak Savunucuya başvurabilirler. Savunucu inceleme sonucunda başvuruya konu idari eylem veya işlemin aynı zamanda suç oluşturduğuna kanaat getirirse, savcılığa bu durumu bildirmekle yükümlüdür. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **ŞAHİN**, Muhammed: Dünya Ombudsmanlık ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara, 2021, s. 111 vd.; **GÜL**, Hüseyin/**KILIÇ**, Ramazan: "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu", Sosyal Bilimler Dergisi, S. 49, Y. 2016, s. 183 vd.

Türkiye uygulamasına bakıldığında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye niteliğindeki kararlarının idareler tarafından kimi zaman nazar-ı dikkate alınmadığı görülmektedir¹⁰⁰. Dahası, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık yayınladığı faaliyet raporlarının bir bölümünü tavsiye kararlarına riayet etmeyen idarelere ve bu idarelerin tavsiye kararına karşı kuruma ilettiği olumsuz yanıtlara ayırdığı görülmektedir¹⁰¹. Yine, Danıştay'ın muhtelif kararlarının içeriğinden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarına uyulmamasından dolayı uyuşmazlığın dava konusu edildiği belirtilmektedir¹⁰².

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2021 yılı Faaliyet Raporunda idarelerin tavsiye kararlarına uyma oranının %79,50'ye ulaştığını ifade etmiştir¹⁰³. Söz konusu istatistik Kurumun etkinliğini göstermesi yanı sıra başvurular ile benzer durumda olan kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi bakımından önem arz etmekle birlikte kamu personel uygulamalarından kaynaklı olarak yargıya intikal eden uyuşmazlık sayısı yıllara göre çeşitli dalgalanmalar yaşasa da artış eğilimindedir. Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü'nce 2009 yılından itibaren her yıl yayımlanan Adli İstatistik Raporları incelendiğinde, 2019, 2020 ve 2021 yılları içerisinde kamu personeline yönelik eylem ve işlemlerden dolayı açılan dava sayısı ile bu nitelikteki davaların o yıl için idare mahkemelerinde açılmış toplam dava sayısına oranının; 2019 yılı için 45.910(%18,1); 2020 yılı için 51.735(%24,2); 2021 yılı için 61.486 (%24,4) görülmektedir¹⁰⁴. Buradan hareketle, yargı dışı denetim mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu personel uygulamalarından kaynaklanan uyuşmazlıkların giderilmesi bakımından yetersiz kaldığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

¹⁰⁰ Karar örnekleri için bkz. KAĞITÇIOĞLU, s. 463-473.

¹⁰¹ Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye raporlarında bu husus "tavsiye kararlarına olumsuz yaklaşan idareler" başlığı altında incelenmektedir.

¹⁰² Örnek kararlar için bkz. D. 4.D. 13.1.2021, E. 2020/5674, K. 2021/204 ; D. 10.D. 07.01.2019, E. 2017/457, K. 2019/2; D. 10.D. 07.3.2016, E. 2015/3927, K. 2016/1142 (Lexpera, Erişim Tarihi: 20.03.2024).

¹⁰³ Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Faaliyet Raporu, Ankara, 2022, s. 81.

¹⁰⁴ Adli istatistik raporları için bkz. <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/adli-istatistikler-yayin-arsivi> (Erişim Tarihi: 24.03.2024).

C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Etik Kurulu), kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları etik ilkeleri belirlemek ve etik ilkelere uygun davranıp davranmadıklarını incelemekle görevli bir kuruldur. 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanun'la¹⁰⁵ kurulan Etik Kurulu cumhurbaşkanlığı bünyesinde teşkilatlanmış olup kamu tüzel kişiliğini haiz değildir.

Etik Kurulu, 11 üyeden oluşmakta ve üyelerin tamamı cumhurbaşkanı tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Üyeler, üniversitelerde, yüksek yargıda ve bürokraside üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmektedir(m.2)¹⁰⁶.

5176 sayılı Kanun uyarınca Etik Kurulu cumhurbaşkanı ve yardımcısı, bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri, üniversite öğretim elemanları ve yargı mensupları hariç yürütme erki bünyesindeki tüm kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymakla yükümlü oldukları etik davranış ilkelerini belirlemekle yetkili kılınmıştır. Kanunun 3. maddesine göre, Etik Kurulu aynı zamanda etik davranış ilkelerinin ihlaline ilişkin inceleme ve araştırma yapma yetkisi bulunmaktadır. İlgili madde şu şekildedir: *“Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir”*.

¹⁰⁵ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 08.6.2004, S. 25486).

¹⁰⁶ 5176 sayılı Kanun m.2: *“Cumhurbaşkanı, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;*

a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,

b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,

c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,

d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,

e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,

f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye,

Olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar (...).”

5176 sayılı Kanun'a göre, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarda bulunduğu iddiasıyla, en az "genel müdür" veya üstü konumdaki kamu görevlileri hakkında Etik Kuruluna başvurulabilmektedir. Diğer bir deyişle, Etik Kurulunun unvan olarak genel müdür altındaki kamu personeli için doğrudan etik ihlal incelemesi yapma yetkisi bulunmamaktadır. Hangi unvanların genel müdüre eşit sayılacağı ise kurum ve kuruluşların teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Etik Kurulu tarafından belirlenmektedir. Genel müdür altı konumundaki personel bakımından yapılacak etik ihlal incelemesi ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca, Etik Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleri çerçevesinde yapılmaktadır(m.4).

Etik Kurulu, etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğine ilişkin inceleme ve araştırmaları en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorunda olup inceleme sonuçlarını ilgililere, cumhurbaşkanlığına ve Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'na¹⁰⁷ yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür(m.5).

Etik Kurulunun yukarıda anılan görevlerine bakıldığında, bürokrasinin kronik sorunları arasında yer alan kamu hizmetine girişte ve yükselmede kayırmacılık gibi ağır etik ihlallerinin önlenmesi adına önemli görevler üstlendiği söylenebilir. Fakat, Etik Kurulunun yürütmeye bağlı yapısı ve icrai kararlar alma yetkisine sahip olmaması etkinliğini büyük ölçüde zayıflatmaktadır.

SONUÇ YERİNE: DEĞERLENDİRME VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu personel uygulamalarının gözetim ve denetimi meselesine ilişkin ülkemiz uygulaması incelendiğinde yapılacak ilk değerlendirme; kanunilik rejimi pratikte yerini idari rejime bırakmasına ve seçme ve sınav işlemleri konusunda idarelere geniş hareket serbestisi tanınmasına rağmen, kamu personel sistemimiz yönlendirici, gözetici ve denetleyici bir rehberden yoksun kaldığı yönündedir.

1960-2018 yılları arasında faaliyet gösteren ve kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu olması beklenen DPB'nin tek başına karar alabileceği konular oldukça sınırlandırılmış ve buna bağlı olarak kamu personel sisteminde uygulama birliğini sağlama açısından yeterli

¹⁰⁷ 73 sayılı CBK ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı kapatılmış yerine "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" ile "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" olmak iki ayrı bakanlık ihdas edilmiştir.

düzeyde yaptırım gücüne sahip olamamıştır. DPB'nin teşkilat yapısını, görev ve sorumluluklarını yeniden düzenleyen 217 sayılı KHK'yle birlikte Başkanlığın sahip olduğu personel rejiminin esaslarını tespit etme yetkisi, yürürlüğe konan KHK'ler aracılığıyla doğrudan siyasal irade tarafından gerçekleştirilmiştir.

Yeni hükümet sistemine geçişle birlikte yürürlüğe konan 703 sayılı KHK'yle kapatılan DPB yerine personel sisteminin işleyiş ve koordinasyonundan sorumlu merkezi personel örgütü ihdas edilmemiştir. Yeni hükümet sisteminde, kamu personel sisteminin yönetimine dair farklı görevler üstelenen PPGM ve İKO görev ve sorumluluk alanıyla ilgili herhangi bir yaptırım gücüyle donatılmamıştır. Diğer taraftan, TİHEK ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu yukarıda izah edildiği üzere arz ettikleri yapısal ve işlevsel özellikleri bakımından kamu personel uygulamalarını etkin ve tarafsız bir şekilde gözetleme ve denetleme işlevini yerine getirecek niteliklerden yoksun oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Yine, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısal açıdan tarafsızlığı nispeten sağlanmışsa da etkin yaptırım gücünden yoksun bırakılmıştır.

Gelinen noktada, karşılaştırmalı hukukta yer alan örneklerden hareketle personel uygulamalarını gözeten, hukuka aykırı iş ve işlemleri re'sen veya başvuru üzerine inceleyen kurumsal bir yapının oluşturulmasına yönelik reformların hayata geçirilmesi elzem görülmektedir. Bu bağlamda, kimi ülke uygulamalarında olduğu gibi personel uygulamalarının eşgüdüm ve koordinasyonunu sağlayacak, merkezi personel yönetimini tek bir kurumsal yapı etrafında toplayacak bir merkezi personel örgütü (örn: Merkezi Personel Kurumu) ihdas edilerek bu örgütün personel uygulamalarını etkin bir şekilde denetim altına alacak yetkilerle donatılması öngörülebilir. Bununla birlikte, merkezi kamu personel örgütü yerine özel görevli bir örgüt (örn: Liyakat Gözetim ve Denetim Kurumu) de kurulabilir. Ancak ihdas edilecek kurum ister merkezi personel örgütü ister özel görevli bir kurum şeklinde olsun organik ve işlevsel bakımdan tarafsızlığını sağlayacak tedbirlerin alınması, idari ve mali özerkliğinin tesis edilmesi gerekmektedir.

İhdas edilecek kurumun görev, yetki ve sorumlulukları yürürlüğe konacak bir kanunla açıkça düzenlenmeli, diğer kurum ve kuruluşlarla görev ve yetki çatışmasına mahal verilmemelidir. Bununla birlikte, kurumun görev ve sorumluluk alanı belirlenirken kamu personel yönetiminin sorunlu alanlarında etkinlik göstermesini sağlayacak icrai yetkilerle donatılması gerekmektedir. Bilhassa, ülkemiz personel sisteminin esaslı

sorunları arasında gösterilen ayrımcılık, kayırmacılık, partizanlık gibi uygulamalar dikkate alındığında kurumun “düzenleme” ve “gözetim ve denetim” yetkisini haiz olması ayrı önem teşkil etmektedir. Bu yetkilere ilaveten ihdas edilecek kuruma kamu personel sisteminde yaşanan yozlaşmanın giderilmesine yönelik çalışmalar yapmak amacıyla “araştırma ve raporlama” ile kamu personel politikalarının oluşturulmasında yürütmeye yardımcı olmaya yönelik “danışmalık” görevleri de verilebilir.

İhdas edilecek kurumun “düzenleme” görev ve yetkisi, kamu kesiminde idare hukukuna tabi olarak çalışan memur ve diğer kamu görevlileri ile sözleşmeli personel istihdamına yönelik düzenlemeler yapmayı kapsayacak şekilde belirlenmelidir. Bu bağlamda, kurum asgari olarak;

- “Kamu Hizmetine Giriş ve Hizmet İçi Yükselme Sınavlarına İlişkin Kurallar”ın uygulama esaslarını düzenlemek,
- Kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla hizmete alma ve hizmet içi yükselmeye yönelik çerçeve yönetmelikler tesis etmek, yetkileriyle donatılmalıdır.

Kurumun görev ve yetkilerini düzenleyen kanunda, “Kamu Hizmetine Giriş ve Hizmet İçi Yükselme Sınavlarına İlişkin Kurallar”a yer verilmelidir. Bu kurallar aynı zamanda kurumu bağlayan, görev ve sorumluluk alanına giren konularda düzenleme yaparken göz önünde bulundurması zorunlu kurallar olmalıdır.

İhdas edilecek kurum, uygulamayı takip eden, idarelerin hizmete alma ve hizmet içi yükselmeye yönelik tesis ettikleri işlemleri inceleyen ve konuyla ilgili icrai kararlar alan bir işleve sahip kılınmalıdır. Bu itibarla kurum “gözetim” yetkisi kapsamında;

- Görev ve sorumluluk alanına giren konularda araştırma yapmak ve uygulamayı takip etmek,
- Hizmete alma ve hizmet içi yükselme aşamalarında tertip edilen sınavların güvenilirliğini ve şeffaflığını sağlamak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarından görüş ve öneriler istemek ve konuyla ilgili toplantılar düzenlemek

yetkilerini haiz olmalıdır.

Kurumun gözetim yetkisi aynı zamanda görev alanına giren konuların uygulama boyutunu analiz etmesine ve ortaya çıkan sorunların giderilmesine yönelik önleyici tedbirler alma imkanı sunacaktır.

Diğer taraftan, kurum “denetim” yetkisi kapsamında;

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca tertip edilen hizmete giriş ve hizmet içi yükselme sınavlarına ilişkin işlemler ile bu sınavların sonuçları,
- Kamu kurum ve kuruluşlarca kamu hizmetine girişte aranan özel koşullar,

hakkında re'sen veya yapılan şikayetler çerçevesinde kanuna ve diğer mevzuata aykırılığı iddiasıyla inceleme yetkisini haiz kılınmalıdır.

Buna göre, kurum, kamu kurum ve kuruluşlarınca tertip edilen sınavlara ilişkin olmak kaydıyla, sınavların ilan süresine ve usulüne, adaylarda aranan koşullara, sınavların geçerliliğini ve güvenilirliğini etkileyen durumlara ve sınav sonuçlarına ilişkin şikayet başvurularını kabul etmek ve incelemekle yetkili olmalıdır.

Merkezi sınav sonuçlarına ilişkin yapılacak başvurular ihdas edilecek kurumun denetim görev ve sorumluluk kapsamı dışında tutulabilir. Zira, merkezi sınavlara ilişkin iş ve işlemler toplumun büyük bir kesimini ilgilendirmesinden dolayı ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde çözüme ulaştırılması elzemdir. Bu anlamda, kurumun merkezi sınavlara ilişkin iş ve işlemler hakkında başvuruları kabul etmesi ve incelemesi ve sonrasında bu kararlara karşı açılacak davalar sonucunda verilecek kararların beklenmesi konuyla ilgili hukuki belirsizliğin uzamasına neden olabilecektir¹⁰⁸.

Kurum görev ve yetki alanına giren konularla ilgili olarak kamuoyuna yansıyan hususlarda herhangi bir başvuru yapılmasını beklemeksizin ya da bir başka merciden izin almaksızın re'sen inceleme yapabilmelidir. Bu aynı zamanda, kurumun etkinliğini artıracak, idarelerin seçme ve sınav işlemleri üzerinde kamuoyu denetimini güçlendirecektir.

Kurumu düzenleyecek kanun uyarınca, kurumun gözetim ve denetim yetkisi kapsamında hukuka aykırı bulduğu işlemler hakkında icrai

¹⁰⁸ Nitekim 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m.20/B'de merkezî ve ortak sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalar sonucunda sınavın iptal edilmesinden kaynaklı mağduriyetlerin önlenmesi amacıyla hızlandırılmış yargılama usulü benimsenmiştir. Anılan kanun maddesinde, Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında aynı Kanunun üst makamlara başvurma başlıklı 11. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmış ve dava açma süresi on gün olarak belirlenmiştir. Söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinde yer alan ve savunma dilekçesini tebliğden itibaren üç gün olarak belirleyen kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı olmadığı yönünde Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM. 19.3.2015, E. 2014/189, K. 2015/32 (RG: 21.5.2015, S. 29362).

yetkilerle donatılması kritik bir öneme sahiptir. Zira, Türkiye’de idarenin temel problemleri arasında yer alan hesap verebilir olmama, taleplere cevap vermekten imtina etme, ayrımcılık, kayırmacılık karşısından kurumun alacağı kararların idareler tarafından bağlayıcı olması şarttır. Bu bağlamda, kurum, gözetim ve denetim alanına giren konularda yaptığı incelemelerden sonra tespit ettiği aykırılıkların belirli bir süre içinde giderilmesine, başvuru sahiplerine haksız işlemde bulunan kurum tarafından tespit edilecek maddi ve manevi zararların ödenmesine karar verebilmelidir. Aynı zamanda, kanunda kurumun verdiği kararları gereği gibi yerine getirmeyen kamu görevlileri için idari ve cezai müeyyidelerin öngörülmesi kurumun etkinliğini artıracak bir diğer tedbir olarak görülebilir.

Kurumu düzenleyecek kanunda, kurumunun yapacağı incelemeler sırasında konusu suç olan eylem veya işlemi tespit etmesi halinde savcılığa suç duyurusunda bulunma zorunluluğu getirilmelidir. Esasen, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “*Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi*” başlıklı 279. maddesi gereğince göreviyle bağlantılı olarak suç teşkil eden idari eylem ve işlemde haberdar olan kamu görevlilerinin suçu yetkili makamlara bildirmemesi ayrı bir suçun konusunu teşkil etmektedir¹⁰⁹. Bununla birlikte, kurumu düzenleyen kanunda söz konusu yükümlülüğün ayrıca belirtilmesi gerek kurumu adına gerekse idareler adına tasarrufta bulunan görevlilerin bu hususta daha dikkatli olmasını sağlayacaktır¹¹⁰.

İhdas edilecek kurumla birlikte;

- Kamu personel yönetiminde şeffaflık, dürüstlük, tarafsızlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi,
- Uygulamada kayırmacılığın en yoğun hissedildiği seçme ve sınav işlemlerinin tarafsız bir kurum aracılığıyla denetlenmesi suretiyle kamu personel sistemimizde yaşanan gözetim ve denetim boşluğunun önemli ölçüde giderilmesi,

¹⁰⁹ Türk Ceza Kanunu m.279: “(1) *Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Suçun, adli kolluk görevini yapan kişi tarafından işlenmesi halinde, yukarıdaki fıkraya göre verilecek ceza yarı oranında artırılır”.*

¹¹⁰ Doktrinde Kağıtçıoğlu aynı öneriyi Kamu Denetçiliği Kurumu için getirmiştir. Bkz. KAĞITÇIOĞLU, s. 499.

- Kamu hizmetine giriş ve hizmet içi yükselme aşamalarında kurumlarca tertip edilecek sınavların rekabete dayalı bir şekilde yürütülmesi amacıyla objektif ilke ve esaslara bağlanması ve böylece politik ve kişisel etkilerden arındırılmış bir personel yapılanmasının temin edilmesi,

hedeflerine ulaşılacağı düşünülmektedir.

Bununla birlikte, ihdas edilecek kurumun arzu edilen işlevleri yerine getirebilmesi için bir takım sınırlılıkların aşılması gerekmektedir. Her şeyden önce, kurumun ihdası kamu personel rejimini düzenleyen muhtelif kanunlarda çeşitli değişikliklerin yapılmasını gerektirmektedir. Esasen bu sorunun meclisin irade koymasıyla aşılabileceği söylenebilir. Ancak meclisin konuyla ilgili ne kadar istekli olacağı şüphelidir. Zira, öteden beri ülkemiz uygulamasında yasama çoğunluğunu elinde bulunduran yürütme organı politik gücünü muhafaza etmek kaygısıyla desteğini aldığı kesimden bireyleri kamuda istihdam etme yoluna başvurmaktadır. Dolayısıyla, kurumun öngörülen işlevlere sahip olacak şekilde hayata geçirilmesinde, adaleti ve liyakati sahiplenen kamuoyunun güçlü tutumu ayrı önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- AKINCI**, Müslüm: Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, İstanbul, 2017.
- ALBAYRAK**, Haydar: "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi", Sayıştay Dergisi, S. 119, 2020, s. 138.
- ASLAN**, Onur Ender/**KAVRUK**, Hikmet/**YILDIZ**, Mete/**ÜSTÜNER**, Yılmaz/**SAYAN**, İpek Özkal/**ŞENER**, Hasan Engin/**URHAN**, Vahide Feyza: Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ), Aslan, Onur Ender (Editör), Ankara, 2016.
- ATAY**, Ender Ethem: "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Ombudsman Akademik, S. 1, 2014, s. 24.
- BEXELIUS**, Alfred: "The Swedish Ombudsman", The University of Toronto Law Journal, V. 17, No. 1, s. 171-176.
- CREUTZFELDT**, Naomi/**O'BRIEN**, Nick/**NOWICKI** Marek: A Comparative Review On Ombuds: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities, Strasbourg, 2021, s. 53.
- DEMMKE**, Christoph/ **MOILANEN** Timo: Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, EIPA Publications, Maastricht, 2010.
- EREN**, Abdurrahman: Ulusal İnsan Hakları Kurumları, İstanbul, 2012.
- ERHÜMAN**, Tufan: "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 1-4, Ankara, 2000, s. 171-172.
- ERYILMAZ**, Bilal: Kamu Yönetimi (Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar), Kocaeli, 2012.
- GÖNÜLAÇAR**, Şener: "İnsan kaynakları yönetiminde kayırmacılık kuşatması ve liyakatsizlik çıkmazı", 2014, s. 14, <http://www.academia.edu/> (Erişim Tarihi: 22.4.2024).
- GÖZLER**, Kemal/**KAPLAN**, Kaplan: İdare Hukuku Dersleri, 23. Baskı., Bursa, 2021, s. 747-748.
- GÖZLER**, Kemal, "Devlet Personel Başkanlığı Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında?", www.anayasa.gen.tr/dpb.htm, (Erişim Tarihi: 20.08.2024).

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TUTUM, Cahit:** “Yasa Gücünde Kararnameler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 8, S. 1, 1975, s. 5.
- GÜL, Hüseyin/KILIÇ, Ramazan:** “ Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, Sosyal Bilimler Dergisi, S. 49, Y. 2016, s. 183 vd.
- GÜLER, Birgül Ayman:** “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (I)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, 1988, s. 86.
- GÜLER, Birgül Ayman:** “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (II)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, 1988, s. 82.
- GÜLER, Birgül Ayman:** Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- KAĞITÇIOĞLU, Mutlu:** “Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak”, Anayasa Hukuku Dergisi, C. 7, S. 14, 2018, s. 458.
- KARAN, Ulaş/SEVER, D. Çiğdem:** Bir İnsan Hakları Koruma Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği, İstanbul, 2020.
- KILINÇ, Emine İlkbal:** “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü”, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, C. I, S. 2, 2020, s. 62.
- KLINGER, Donald E.:** “Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics”, Public Administration Review, V.56, No. 4, 1996, s. 390-399;
- KÖSE, H. Ömer:** “Denetim ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, S. 33, 1999, s. 63.
- KULUÇLU, Erdal:** “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, S. 63, 2006, s. 3.
- LEVIN, Paul T.:** “The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style”, Journal of Administration and Governance, V. 4, No. 1, 2009, s. 38-45.
- MATHIASSEN, David G.:** “The New Public Management and Its Critics”, International Public Management Journal, V. 2, No. 1, s. 90-110.
- ODYAKMAZ, Zehra:** “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y. 4, S. 14, 2013, s. 9.

- ORAL**, İsmail: Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.
- ORFIELD**, Lester B.: "The Scandinavian Ombudsman", *Administrative Law Review*, V. 19, No. 1, s. 7-73 vd.
- ÖZTUNÇ**, Hikmet: Kamu Personel Hukukunda Liyakat İlkesi, Ankara, 2024.
- PYPER**, Robert/ **BURNHAM**, June: "The British Civil Service: Perspectives on 'Decline' and 'Modernisation'", *The British Journal of Politics & International Relations*, V. 13, 2011, s. 200-204.
- SAYAN**, İpek Özkal/ **URHAN** Feyza: "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C. 13, S. 70, 2020, s. 1008.
- ŞAHİN**, Muhammed: Dünyada Ombudsmanlık ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara, 2021.
- ŞAYLAN**, Gencay: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş-Kritik ve Reform Önerileri, İstanbul, 2000, s. 107.
- TANÖR**, Bülent/**YÜZBAŞIOĞLU**, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı., İstanbul, 2018.
- TUĞLACI**, Pars: 20. Yüzyıl Ansiklopedik Türkçe Sözlük, C. I, İstanbul, 1971.
- TUTUM**, Cahit: "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 3, 1973, s. 22.
- TUTUM**, Cahit: "Kamu Personel Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3, 1990, s. 37.
- TUTUM**, Cahit: "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 3, 1980, s. 95.
- TUTUM**, Cahit: "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 4, 1976, s. 18.
- TUTUM**, Cahit: **Personel Yönetimi**, Ankara, 1979.
- UĞUZ**, Hülya Ekşi: "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler," *Sayıştay Dergisi*, C. 21, S. 78, s. 133.
- YASİN**, Melikşah: İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, İstanbul, 2011.

- <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejikplan/s/702/Devlet+Personel+Baskanligi+2013-2017> (Erişim Tarihi: 22.4.2024).
- <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/adl-istatistikler-yayin-arsivi> (Erişim Tarihi: 24.03.2024).
- Directorate for Administration and Public Employment için bkz. <https://www.dgaep.gov.pt/en/index.cfm?OBJID=E08C1D28-FB3E-4D1A-9135-7A2B5D646426> (Erişim Tarihi: 28.7.2024).
- <https://en.ombudsmanden.dk/introduction/loven> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).
- <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43590.pdf> (Erişim Tarihi: 16.9.2020).
- <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title5/part2&edition=prelim> (Erişim Tarihi: 17.03.2024).
- <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).
- <https://www.jinji.go.jp/en/recomme/rlnpsa.pdf> (Erişim Tarihi: 21.02.2024).
- <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- <https://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).
- <https://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm> (Erişim Tarihi: 01.3.2024).
- <https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-forward-looking/workforceplanning-case-study-australia.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- <https://www.ohchr.org/en/instrumentsmechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor> (Erişim Tarihi: 26.03.2024).
- <https://www.provedor-jus.pt/documentos/statute-of-the-ombudsman/> (Erişim Tarihi: 27.03.2024).
- State Secretariat for Public Service için bkz. <https://funcionpublica.digital.gob.es/en/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica.html> (Erişim Tarihi: 28.7.2024).
- <https://www.tih.gov.tr/upload/pdf/2022-yili-faaliyet-raporu/> (Erişim Tarihi: 25.03.2024).

<https://www.venice.coe.int> (Erişim Tarihi: 20.03.2024).

AYM. 25.12.2008, E. 2006/140, K. 2008/185 (RG: 04.04.2009, S. 27190).

AYM. 27.12.2012, E. 2012/102, K. 2012/207 (RG: 02.4.2013, S. 28606)

AYM. 19.3.2015, E. 2014/189, K. 2015/32 (RG: 21.5.2015, S. 29362).

AYM. 02.5.2018, E. 2017/143, K. 2018/40 (RG: 05.6.2018, S. 30442).

AYM. 13.09.2023, E. 2023/144, K. 2023/147 (RG: 01.11.2023, S. 32356).

AYM. 11.10.2023, E.2018/120, K. 2023/171 (RG: 01.12.2023, S.32386).

D. 10.D. 07.3.2016, E. 2015/3927, K. 2016/1142 (Lexpera, Erişim Tarihi: 20.03.2024).

D. 10.D. 07.01.2019, E. 2017/457, K. 2019/2 (Lexpera, Erişim Tarihi: 20.03.2024).

D. 4.D. 13.1.2021, E. 2020/5674, K. 2021/204 (Lexpera, Erişim Tarihi: 20.03.2024).