



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI
Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

Sayı : Z-43452547-120.07.03- **1297156**
Konu : Soru Önergesi

04.10.2023

Sayın Kayıhan PALA
Bursa Milletvekili

İlgi : 04.09.2023 tarihli ve 7/4036 esas numaralı yazılı soru önergeniz.

Kamu Denetçiliği Kurumunun idareye tavsiye verme yetkisinin kullanımına ilişkin ilgi önergenizde yer alan Başkanlığımızı ilgilendiren 4 numaralı soru ekte cevaplandırılmış ve söz konusu Kurum tarafından diğer sorular için gönderilen cevabi yazı ekte sunulmuştur. Bilgilerinizi rica ederim.


Bekir BOZDAĞ

Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanvekili

Ek:

1-) Soru Cevabı (1 Sayfa)

2-) Kamu Denetçiliği Kurumunun Cevabi Yazısı ve Ekleri (7 sayfa)



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI

EK-1

CEVAPLAR:

Cevap 1., 2. ve 3.- Kamu Denetçiliği Kurumunun hazırladığı cevaplar Ek-2’de yer almaktadır.

Cevap 4.- 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa’nın “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” başlıklı 98’inci maddesi değiştirilmiş ve yazılı soru önergelerinin cevaplandırılması için on beş günlük süre öngörülmüştür. 09/10/2018 tarihli ve 1200 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar’ın 25’inci maddesinin birinci fıkrasının (n) bendi ile de İçtüzük’ün 99’uncu maddesinin birinci fıkrasında yazılı sorunun cevabının bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya ait olduğu bakanlık eliyle Meclis Başkanlığına sunulacağı, Meclis Başkanının bu cevabı derhal soru sahibine ileteceği ve süresi içerisinde gelen cevapların alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağına ekleneceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında yapılan değişiklik gereğince yazılı sorular süresi içinde cevaplandırılmazsa, yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı Gelen Kâğıtlar Listesi’nde ilan edilmekte ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilmektedir.

Başkanlığımızca mezkûr İçtüzük hükmü çerçevesinde yazılı soru önergelerinin cevapları önerge sahibinin adı, esas numarası ve konu uyumluluğu açılarından kontrol edilerek soru sahibine iletilmektedir. Süresi içerisinde gelen cevaplar, alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağına eklenmekte, süresi içerisinde cevaplandırılmayan yazılı soru önergeleri Gelen Kâğıtlar Listesi’nde ilan edilmekte ve bu durum yazılı soru önergelerinin muhataplarına bildirilmektedir.

Bunun dışında Anayasa ve İçtüzük’te Başkanlığımıza soru önergelerinin cevaplandırılmasına veya gelen cevapların içeriğine yönelik denetim görev ve yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla önergelerin cevaplandırılması noktasında Başkanlığımızın yetkisi önerge muhatabı ve sahibi arasında yalnızca koordineyi sağlamakla sınırlıdır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında TBMM Başkanlığınca yazılı soru önergeleri ve cevapları ile ilgili işlemler Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’nde öngörülen yetkiler ve usuller çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

Türkiye Büyük Millet Meclisi -
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanlığı
Tarih: 15/09/2023 10:26
Sayı: E-120.07.03-1284190



Ek-2

Sayı : E-81460570-101.99-11564
Konu : TBMM Başkanlığından Soru Önergesi

14.09.2023

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA
(Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı)

İlgi : 05.09.2023 tarihli ve E-43452547-180.03-1278343 sayılı yazınız.

Bursa Milletvekili Sayın Kayıhan Pala'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ilettiği yazılı soru önergesinde yer alan ve Kurumumuzun idareye tavsiye verme yetkisinin kullanımına ilişkin hususları içeren soruların yanıtları ekte sunulmuştur.

Bilgilerinizi arz ederim.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Ek: Yazılı Soru Önergesi Cevapları (6 Sayfa)

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu : 0889-DKUY-0M65 Belge Doğrulama Adresi : <https://ebys.ombudsman.gov.tr/sorgu/sorgula.aspx>

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon No : 0312 465 22 00

e-Posta :

Kep Adresi : kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr

Fax No : (312) 465 22 65

İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr

Bilgi İçin :

SÜMEYYE N. GÜNYÜZÜ
EMİNEFENDİ

Kamu Den. Uzmanı

Dahili No:





TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



Bursa Milletvekili Sayın Kayıhan PALA'nın Kamu Denetçiliği Kurumunun idareye tavsiye verme yetkisinin kullanımına ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yönelttiği yazılı soru önergesinin cevaplanmasına ilişkin Kurumumuzdan talep edilen sorular aşağıda cevaplanmaktadır.

SORU 1:

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların Anayasa madde 98/5 kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeleri zorunluluk ise, bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi sebebiyle, milletvekili, Cumhurbaşkanı yardımcısına ve bakanlara yönelttiği yazılı soruyu yanıt için tanınan süre olan 15 günün bitiminde kamu denetçisine başvuru hakkı söz konusu mudur?

CEVAP:

Konuyla ilgili daha önce Kurumumuza yapılan bir başvuru üzerine; Anayasanın 98'nci maddesi ile TBMM İçtüzüğü'nün 96'ncı maddesinde yer alan “*yazılı soru*” uygulamasının, bir yasama faaliyeti olup olmadığı; bu bağlamda yazılı soru ile ilgili işlemlerin, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5'inci maddesindeki Kurumun görev alanı dışında kalan “*b) yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” den olup olmadığı ve yine yazılı soru taleplerine ilgililerince cevap verilmemesi halinde, iddia edildiği gibi yeni bir başvuru yolu olarak bu konuda inceleme yapılması için Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılıp yapılamayacağı hususlarında, Kurumumuz tarafından Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulundan hukuki mütalaa talep edilmiştir.

Söz konusu hukuki görüşler göz önünde bulundurularak Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmede;

Geleneksel olarak devletin hukuki fonksiyonu üçe ayrılmaktadır. Bunlar; yasama fonksiyonu, yürütme fonksiyonu ve yargı fonksiyonudur. Bu üç fonksiyonu birbirinden tam ve kesin çizgilerle ayırmak mümkün olmamakla birlikte, yasama fonksiyonu ile devletin kural koyduğu, yürütme fonksiyonuyla devletin bu kuralları uyguladığı, yargı fonksiyonu ile devletin bireyler arasında ve bireyler ile kendi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözdüğü söylenebilir (*Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları: Ders Notları, Ekim Yayınları, Beşinci Baskı, 2014, s.345*).

Öte yandan, yasama fonksiyonuna ayrıntılı bakıldığında, “yasama yetkisi” olarak da ifade edilen bu fonksiyonun; genellik, asililik ve devredilmezlik olmak üzere üç temel özelliği bulunmaktadır. Yasama yetkisinin devredilmezlik özelliği Anayasamızda da kendisine yer bulmuştur. Anayasamızın 7'nci maddesi; “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” kuralını koymuştur. Buradaki devredilemeyecek yasama yetkisi ile genel olarak kural koyma fonksiyonu kastedilmiş olamayacağı da açıktır (*Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 15.Baskı, 2014, s.214-215*). Bunun içerisinde yine Anayasanın 87'inci maddesinde sayılan Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkilerinin de dahil olduğu ifade edilebilir.



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



Yasamanın yürütme organı üzerinde denetim fonksiyonunu görmesini sağlayan denetim araçları, Anayasanın 98'inci maddesinde yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” başlığı altında sayılmıştır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM); meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla yürütme üzerindeki bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır.

Diğer taraftan, “yazılı soru” Anayasanın 98'inci maddesinde “... yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanlığı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.” şeklinde tanımlanmıştır. Buradan, yazılı soru uygulaması bir yönüyle, hükümetin icraatlarıyla ilgili “bilgi edinme” işlevini yerine getirmenin yanında, daha geniş anlamıyla yasamanın yürütme üzerindeki “denetleme yetkisinin” bir tezahürünü oluşturduğu söylenebilir.

Yazılı soru uygulamasıyla ilgili gerek Anayasa hükümleri gerekse TBMM İçtüzüğü hükümleri incelendiğinde; yazılı soru uygulamasının, TBMM'nin yasama yetkisini kullanmasından kaynaklı, yasama faaliyeti içerisinde gerçekleştirilen bilgi edinme ve siyasi denetim faaliyeti olduğu değerlendirilmektedir.

Anayasanın ve TBMM İçtüzüğü'nün ilgili hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere, herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin yazılı soru uygulaması yoluyla Cumhurbaşkanlığı yardımcısından veya bakanlardan doğrudan bilgi ve belge talep etmesinin mümkün olmadığı, bu çerçevede yasamanın yürütme üzerinde kullandığı siyasal bir denetim aracı olarak sadece milletvekillerinin yine Anayasanın ve TBMM İçtüzüğü'nün çizdiği çerçeve içerisinde bu yetkiyi kullanabildiği, dolayısıyla normal bilgi edinme hakkında farklı bir sürece tabi olduğu açıktır.

Yazılı soru önergesinin milletvekili tarafından imzalanması, TBMM Başkanlığına sunulması, Başkanlık tarafından uygun görülen yazılı soru önergelerinin gelen kağıtlar listesinde yayımlanması ve ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısına ve bakanlara gönderilmesi, gelen cevapların Başkanlığa iletilmesi, Başkanın da cevabı soru sahibine iletilmesi, yazılı sorulara süresi içerisinde cevap verilmemesi halinde bu hususun gelen kağıtlar listesinde ilan edilmesi ve bu durumun Cumhurbaşkanlığı yardımcısına ve bakanlara gönderilmesi şeklinde TBMM İçtüzüğü'nde ayrıntılı biçimde açıklanan sürecin “yasama faaliyeti” olduğu açıktır. Bu sebeple, cevap verme aşaması yürütme organının bir faaliyeti olsa bile, sorunun muhatabının cevap vermesi veya vermemesinin sonucunun yine yasama organı içerisinde değerlendirildiği, dolayısıyla yazılı sorunun kaynağı ile muhatabının farklı olmasının yazılı soru uygulamasının “yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin bir işlem” olduğu gerçeğini değiştirmeyeceği sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, Anayasanın 74'üncü maddesi “Herkes, kamu denetçisine başvurma hakkına sahip” hükmünü amirdir. Anayasanın kabul ettiği şekliyle “herkes” ifadesinin içerisine, başvuru konusuyla bağlantılı olarak “milletvekilleri”nin de gireceği açıktır. Bu sebeple, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “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



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmü uyarınca, milletvekillerinin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini Kuruma başvuru yaparak iletmesinde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Ancak, yasa koyucu mezkur maddenin ikinci fıkrasının (b) bendinde, “Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler”in Kurumun görev alanı dışında olduğunu hüküm altına alarak, başvurunun incelenmesi açısından bir sınırlama getirmiştir. Dolayısıyla, Kuruma başvuru yapılsa bile görev alanı dışında olan bir konuda Kurumun inceleme ve araştırma yapması yasal olarak mümkün değildir.

Bu bağlamda, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “*Ön inceleme*” başlıklı 19’uncu maddesinde, şikâyet başvurusunun, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulacağı ve ön incelemede şikâyet başvurusunun **Kurumun görev alanına girip girmediğinin inceleneceği**; “Ön inceleme üzerine yapılacak işlemler ve verilecek kararlar” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasında ise, şikâyet başvurusunun ‘idari başvuru yollarının tüketilmesi’ koşulu hariç 19 uncu maddede yer alan şartlardan herhangi birini taşımaması hâlinde **İncelenemezlik Kararı** verileceği düzenlenmiştir.

Netice itibarıyla; Kurumumuzca yapılan inceleme ve araştırma neticesinde, herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin yazılı soru uygulaması yoluyla Cumhurbaşkanı yardımcısından veya bakanlardan doğrudan bilgi ve belge talep etmesinin mümkün olmadığı, bu çerçevede **yasamanın yürütme üzerinde kullandığı siyasal bir denetim aracı olarak sadece milletvekillerinin yine Anayasanın ve TBMM İçtüzüğü’nün çizdiği çerçeve içerisinde bu yetkiyi kullanabildiği, dolayısıyla normal bilgi edinme hakkından farklı bir sürece tabi olduğu**, yazılı soru uygulamasının salt bir yasama faaliyeti olduğu ve normal bilgi edinme yollarından farklı olarak TBMM çatısı altında başlatılan sürecin nihayetinde yine TBMM çatısı altında bitirildiği, **her ne kadar cevap verme aşaması yürütme organının bir faaliyeti olsa bile, sorunun muhatabının cevap vermesi veya vermemesinin sonucunun yine yasama organı içerisinde değerlendirildiği**, dolayısıyla yazılı sorunun kaynağı ile muhatabının farklı olmasının yazılı soru uygulamasının “yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin bir işlem” olduğu gerçeğini değiştirmeyeceği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

SORU 2:

KDK’nın, denetim aşamaları olarak; incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak şeklinde sıralanan denetim kapsamı, yaptırım yetkisi olmasa da, öneri yetkisi nasıl uygulanmaktadır?

CEVAP:

6328 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde, Kurumun, 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 görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



Ayrıca 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrasında, tavsiye kararı verilen idarelerin, bu karar üzerine tesis edilecek işlemi otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesi yükümlülüğü öngörülmektedir. Bu yükümlülük tavsiye kararlarının metinlerinde de ayrıca belirtilmektedir. Ancak bu yükümlülüğün kimi zaman çeşitli nedenlerle yerine getirilmediği gözlemlenmektedir. Bu kapsamda Kurumumuzun verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olmakla birlikte, Kurum kararlarımızın uygulanması ve takibi anlamında Kurumumuz bünyesinde; Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu görev yapmaktadır. Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu, tavsiye kararı verilen idarelerle iletişime geçmekte ve söz konusu yükümlülüğü, ilgili idarelere bir kez daha hatırlatmaktadır. Ayrıca idarelerle yapılan görüşmelerde Kurumumuzun tavsiye kararlarının mahiyeti ve idarelere yükümlülüklerin hatırlatılmasının yanı sıra Kurumumuz hakkında ve ilgili idareye düşen sorumluluklar hususunda yeterince bilgi sahibi olmayan idarelere öncelikle Kurumumuzun işlevi, hangi durumlarda tavsiye kararı verildiği ve tavsiye kararı üzerine yapılacak bildirimin kapsamı hususunda bilgilendirme yapılmaktadır. Bunun yanı sıra idarelere tavsiye kararının içeriği ve tereddüt oluşması halinde hukuki açıklamalar yapılmak suretiyle idare yetkilileri bilgilendirilmektedir.

Bilindiği üzere, Ombudsmanlık kurumu tüm dünyada yumuşak güç olarak faaliyette bulunmakta olup kararları tavsiye niteliğindedir. Ombudsmanlık kurumlarını yargı kurumlarından ayıran temel özelliklerinden birisi de budur. Ancak ombudsmanlık kurumlarının kamu vicdanını temsil etmesi, bir hak arama, insan hakları ve adalet kurumu olması sebebiyle hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesinde bir mihenk taşıdır.

Bu kapsamda, Kamu Denetçiliği Kurumunun da, kararlarının uygulanması anlamında idareye yönelik yaptırım yetkisi bulunmamakla birlikte, Kurumumuz; idareyi ikna ederek, kamuoyu desteği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi desteğiyle kararlarının uygulanmasını sağlamaktadır. Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan kurulu Karma Komisyona her yıl sunulan yıllık raporlarımızın görüşülmesi kararlarımıza uyum oranının artmasına katkı sağlamaktadır. Özellikle Alt Komisyon toplantılarında Kurumumuzun verdiği tavsiye kararlarına uymayan/uyamayan ya da istediği bilgi ve belge taleplerine olumlu yaklaşmayan kurum temsilcilerinin dinlenmesi, uyum oranlarında olumlu yansımalar sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra diğer komisyon toplantılarında ve TBMM Genel Kurulunda Kurumumuza verilen desteğin önemli etkileri bulunmaktadır.

Yine kamuoyu ve sivil toplumun desteği de Kurumun daha etkin faaliyet yürütmesinde itici bir güç niteliğindedir. Bu kapsamda Kurumumuzun karar, rapor ve diğer faaliyetleri basında sıkça yer almakta ve sivil toplum örgütleriyle sürekli ilişki ve iş birliği halinde bulunmaktadır.

Dünya ombudsmanlıklarında, tavsiye kararlarına uyma oranının %80'lerde olduğu göz önünde bulundurulduğunda Kurumumuz olarak dünya genelindeki bu ortalamayı yakaladığımız aşağıdaki tabloda da görülmektedir.



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



BAKANLIK ADI	VERİLEN TAVSİYE YÖNÜNDEKİ KARAR TOPLAMI
GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI	189
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	278
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	599
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	109
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	41
MAHALLİ İDARELER	1199
MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI	825
MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI	405
MÜLGA AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI	7
MÜLGA AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI	211
MÜLGA ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	161
MÜLGA DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI	27
ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANLIĞI	41
POSTA VE TELGRAF TEŞKİLATI ANONİM ŞİRKETİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	35
SAĞLIK BAKANLIĞI	501
SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI	4
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI	495
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	23
TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI	82
TİCARET BAKANLIĞI	48
TÜRKİYE SERBEST MUHASEBECİ MALİ MÜŞAVİRLER VE YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLER ODALARI BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI	209
ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	27
ÜNİVERSİTE VE FAKÜLTELER	618
VALİLİK VE KAYMAKAMLIKLAR	231
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞI	154