DERLEME

TÜRKİYE'DE VE KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE OMBUDSMANLIK: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Turkey and the Republic Of Northern Cyprus Ombudsman: A Comparative Analysis

Ombudsmanlık konusundaki engin bilgisi ve deneyimleri ile çalışmamda yolumu aydınlatan KKTC Ombudsman Dairesi Müdürü Sayın Zeki Gürsel'in anısına…

Şifa ÇOLAKOĞLU*

Geliş Tarihi: 30.10. 2018 | Yayına Kabul Tarihi: 03.04.2019

Öz

Ombudsmanlık, idari otoriteler üzerinde denetim faaliyeti yürüten bir yargı dışı denetim mekanizması olarak, hem Türkiye Cumhuriyeti'nde hem de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde (KKTC) faaliyet göstermektedir. Her iki ülkenin hukuksal, yönetsel ve sosyo-politik özellikleri çerçevesinde oluşturulan bir dış denetim yoludur. Bu makalede ombudsmanlık kurumunun farklı siyasi ve hukuki geleneklere sahip ülkelerde nasıl ortaya çıktığından hareketle, Türkiye ve KKTC'deki kamu denetiminin ombudsman aracılığıyla nasıl gerçekleştirildiğinin analiz edilerek sorun alanlarının ve çözüm yollarının belirlenmesini amaçlamaktadır. Aynı zamanda, kamu yönetiminde bir hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsman kurumunun etkililiği ve işlevselliği açısından kamuoyunun gücü üzerinde durulacaktır. Her iki ülkedeki ombudsman denetiminde karşılaşılan sorunların nasıl giderileceğinin bilimsel bir bakış açısı ile tespit edilmesi ve var olan eksikliklerin giderilmesiyle gerek Türkiye gerekse KKTC'de ombudsman denetiminin halk tarafından daha fazla benimseneceği iddia edilmektedir. Böylece hukuk devleti ilkesinin gerektirdiği gibi kamu hizmetinin

Abstract

Ombudsman, as a non-judicial auditing mechanism of administration, exercise control over public administrative authorities in Republic of Turkey and in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). It is an external auditing way which established in accordance with juridical, administrative and socio-political characteristics of both countries. In this article, with the starting point of how the ombudsman institution appear in the countries that own different political and judicial traditions, the aim is to determine and analyze the problems and solutions on the administrative control through the ombudsman. At the same time, the strength of public opinion will be emphasized for the purpose of the ombudsman institution's effectiveness and functionality as a mechanism of accountability in public administration. It is claimed that more will be adopted by the people of the ombudsman control on how to identify a scientific perspective that would overcome the problems encountered in the ombudsman control in both countries and the need by eliminating deficiencies that exist both in Turkey and in the TRNC. Thus, as required by the rule of law principle, public interest will be the pri-

*Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi ve KKTC Başbakanlık Personel Dairesi İdare Memuru, sifa_c92@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0003-3103-2294

sunumunda kamu yararının birincil ölçüt olduğu, insan haklarına dayanan bir demokrasi ve kamu yönetimi anlayışının kurumsallaşabilmesine ombudsman denetimi aracılığı ile büyük katkı sağlanmış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, Yüksek Yönetim Denetçisi, Başdenetçi, Denetçi.

mary criterion in the presentation of public services, and the institutionalization of democracy and public administration based on human rights will be greatly contributed through ombudsman supervision.

Keywords: The Ombudsman Institution, Ombudsman, the Supervisor of Supreme Administration, Chief Ombudsman, Ombudsmen.

GİRİŞ

Devlet, egemenliğini sürdürebilmek için oluşturduğu işlevsel organları ve bu organların yarattığı bürokrasisi ile dev bir yapılanmadır. Bu dev yapılanma, en büyük örgütsel mekanizma ve en üstün güç olma özelliğiyle idare ve kamu yönetimi olgularının hem yaratıcısı hem de bu olguların devamlılığına bağımlı olan bir zorunluluktur. Modern devlet anlayışında devletin süregelen bir zorunluluk olarak görülmesinin çeşitli yönetim ve denetim mekanizmalarının doğmasına yol açtığı söylenebilmektedir. Demokratik hukuk devletinin çağdaş kamu yönetimi anlayışı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini odak noktasına koyarak iş görmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş ve işleyişlerini anayasal ve yasal zemine oturtarak, çeşitli denetim mekanizmalarının inceleme ve soruşturmalarına açık, şeffaf ve halka karşı hesap verebilir şekilde kamu hizmeti vermelerini amaçlanmaktadır. Ombudsman denetimi bu bağlamda, demokratik hukuk devleti olmanın doğal bir sonucu olmasının yanı sıra temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye evrilen rejimlerin de vazgeçilmez bir unsurudur. Çünkü ombudsmanlık, halkın yönetimin denetlenme sürecine katılımını sağlayan işlevsel bir denetim mekanizmasıdır.

Ombudsmanlık ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan ve buradan tüm Avrupa ülkelerine yayılan bir kurum olarak, halkların istek ve ihtiyaçlarına uygun olarak şekillenmeye açık, esnek bir kurum olagelmiştir. Bu nedenle tanımı da tıpkı kurumun yapısal oluşumu ve işleyişindeki çeşitlilikler gibi ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Genel olarak ombudsmanlık kurumu, vatandaşların idareye ilişkin şikayetlerini inceleyen, ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleyen ve karşılaşılan sorunlara çözüm önerileri sunan demokratik hukuk devletinin önemli bir idari denetim mekanizması olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs'taki ombudsman denetimini konu alan bu çalışmanın amacı, her iki ülkenin kamu yönetimlerinde böyle bir denetim mekanizmasına neden ihtiyaç duyulduğu sorusundan hareketle, idarenin denetlenmesinde bir boşluk söz konusu ise bu boşluğun ombudsmanlık ile ne derece

kapatılabildiğini tartışmak, iki ülkenin Ombudsmanlık kurumlarının yapı ve işleyişlerini, hem ilgili yasal ve anayasal düzenlemeler hem de uygulamadaki etkinlikleri bağlamında karşılaştırmaktır. Bu çalışmada ayrıca ombudsmanın kamu personel rejimindeki statüsünün ne olduğu, tarafsızlığı, bağımsızlığı ve seçimi üzerinde de durularak Türkiye ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti eksenindeki yasal sorunları ve uygulamadaki eksiklikleri gidermeye yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

1. OMBUDSMAN KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Kelime Anlamı ve Tanımı

Ombudsman kelimesinin orijini, İsveç dilindeki ombuds (umbuds man) kelimesine dayanmakta ve temsilci, aracı kişi, vekil anlamlarına gelmektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, kamu denetçisi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmakla beraber Türkiye'de Kamu Denetçisi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde ise Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) tercih edilen adlandırmalardır (Doğan, 2014: 79).

Ombudsman kurumunun uygulaması ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterdiği için genelgeçer bir tanım yapmak oldukça zordur. Ancak, bir kuruma 'ombudsman' adını verebilmek için bazı tanımlayıcı özelliklerinin olması gerekmektedir. Öncelikle ombudsman, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını denetleyen bağımsız ve tarafsız bir devlet organıdır. Ombudsmanın çeşitli ülkelerdeki seçilme yöntemlerine bakıldığında, genellikle yasama organı tarafından seçildiği görülmekte, böylece ombudsmanın yürütmeden ve idareden bağımsızlığının bir ölçüde parlamento tarafından seçilme ilkesiyle sağlanmış olmaktadır (Erhürman, 1998: 91). Halkın temsilcilerince seçilmesi ombudsmanın yürütme ve idareden bağımsızlığını destekleyen bir unsurdur. Halkın temsilcilerince seçilen ombudsman daha tarafsız ve bağımsız kararlar alabilmekte, halkın gözünde daha meşru sayılmaktadır.

Bir diğer özellik, ombudsmanın, şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmasıdır. Bu doğrultuda verdiği kararlar hem idarenin hem

de vatandaşın zararının giderilmesine yöneliktir. Ombudsman, yayınladığı raporlarla idareye düzeltici tavsiyelerde bulunmakta, yurttaş olup olmaması fark etmeksizin idare tarafından zarara uğratılan herkesin yanında yer alan, halka mal olmuş, vatandaşın haklarını savunan ve koruyan bir mekanizma olmaktadır. Her ne kadar ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olması onu yargısal denetime yaklaştıran bir unsur olsa da kararları, yargı kararlarından farklı olarak hukuken bağlayıcı nitelikte değil, yol gösterme ve tavsiye niteliğindedir (Erhürman, 1998: 89). Ombudsmanın mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamıyor oluşu kurumun temel özelliklerinden olmakla birlikte ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, İskandinav coğrafyası başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde ombudsmanlar kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmekte, hatta idari işlemlerin iptali için dava açabilmektedirler (Sayan, 2014: 341). Genel olarak yargısal denetimden farklı olarak ombudsman denetimi daha esnek, az maliyetli, şekilci olmayan, kolay ulaşılabilir ve hızlı sonuç alınabilen bir şikâyet mekanizmasıdır.

Kuşkusuz, ombudsman denetimini sayılan bu özellikleri ile sınırlandırmak ya da kalıplaştırmak doğru değildir. Elbette ki kurumun özellikleri ve uygulama şekilleri ülkeden ülkeye farklılık göstererek, her ülkenin kültürel, toplumsal ve tarihsel yapıları dikkate alınarak oluşturulmaktadır. Her ülkenin ombudsman kurumunu uygulama tarzının nasıl olduğuna dair bir çalışma yapmak için de her ülkeyi ayrı ayrı incelemek ve çok kapsamlı bir karşılaştırma yapmak gerekmektedir.

1.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de ve bazı Avrupa kaynaklarında ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğu iddia edilmektedir.[1] Aslında, Osmanlı Devleti'ndeki Kadı-ul Kudat, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Kadı, Muhtesip gibi kurul ve görevlilerin halkın yakınmalarını dinledikleri ve padişah adına sorunları çözüme kavuşturdukları bilinmektedir. Fakat kurumun Osmanlı kökenli olduğuna yönelik savunmalar daha ziyade İsveç Kralı'nın Osmanlı Devleti'ndeki sürgün yıllarına dayandırılmaktadır. Şöyle ki, İsveç Kralı 12. Charles 1709

[1] Özellikle, 2005 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçe kısmında kurumun kökeninin Osmanlı Devletine hatta Büyük Selçuklu Devletine kadar uzandığı iddia edilmekteydi. Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf

yılında Poltava Savaşı sonucu Ruslara yenilince Osmanlı Devletine sığınmış, Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda bir süre ikamet etmek zorunda kalmıştır. Bu süre zarfında Osmanlı Devleti'ndeki bahsi geçen kurumları inceleme imkânı bulmuş ve 1713 yılında kendi yokluğunda ülkesindeki sorunlarla ilgilenmesi, kamu personelini denetlemesi ve gerektiğinde personel hakkında işlem yapması için Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) olarak görevlendirmiştir. İddiaya göre Kral 12. Charles ülkesine geri döndüğünde bu sistemin iyi işlediğini görmüş ve böylece geçici süreliğine kurulmuş olan kurum kalıcı hale gelmiştir (Odyakmaz vd., 2016: 87). 1809 yılına kadar Kral'ın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren Ombudsman, 1809 tarihli İsveç Anayasası'nda "Justitieombudsman" olarak anayasal bir kurum haline getirilmiştir. İsveç Kralı'nın Osmanlı Devleti'nde yapmış olduğu gözlemler sonucunda böyle bir kurumu oluşturduğu, Osmanlı denetim sisteminin İsveç'e örnek teşkil ettiği iddia edilmektedir (KDK, 2016: 22).

Ancak bu iddia tartışmaya açık bir iddiadır. Bilindiği gibi ombudsmanlık, yapısı gereği yürütmeden bağımsız ve tarafsız hareket edebilen bir kurumdur. Ombudsmanlığın İskandinav coğrafyasındaki kurumsallaşma süreci de yürütmeden bağımsız hareket edebilecek bir denetim organın yaratılabilmesi şeklinde gelişmiştir. Oysa, Osmanlı Devleti'nde idareyi denetleme mekanizmaları padişahın şahsına bağlı, onun etkisi, gözetimi ve denetimi altında çalışan bir tür "hiyerarşik denetim" mekanizmalarıydı. Bu nedenle, özellikle post-modern kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ile yıldızı parlayan ve katılımcı demokrasinin bir tezahürü olarak görülebilecek ombudsmanlık denetiminin Osmanlı'da "fikren" doğmuş olma ihtimali söz konusu olsa bile bu kurumun modern, hatta post-modern dönemin şeffaflığa ve hesap verebilirliğe dayanan denetim anlayışını yansıtmadığını kabul etmek gerekmektedir.

Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıkışı 18. yüzyılın başlarına rastlamaktadır. 1809 yılında İsveç Anayasasına giren kurum uzunca bir süre İsveç topraklarından dışarıya çıkamamıştır. Kurum, 20. Yüzyılın başından başlamak üzere önce 1919 yılında Finlandiya'ya, 1955 yılında ise Danimarka'ya yayılmıştır. 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren de 1962 yılında Norveç'te ve aynı yıl Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlamış, 1967 yılında ise İngiltere'de kurularak Anglo-Sakson hukuk sistemlerini etkisi altına almıştır. Ardından, demokratikleşme

sürecinden geçmekte olan ve SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığını kazanan ülkelerde kurulmaya başlayarak Latin Amerika'ya kadar yayılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise Ombudsman ilk kez 1969'da Hawaii'de kurulurken, bunu 1971'de Nebraska, Jawston, New York ve Missoiri izlemiştir (Doğan, 2014: 84). Kurumun Kıta Avrupası hukuk sistemine yayılması ise Anglo-Sakson geleneğe sahip ülkelerden daha geç bir tarihte gerçekleşmiştir. Kurum, 1973 yılında Fransa'da kurularak Kara Avrupası hukuk sistemine girmiştir (Baykal, 2013: 93). Ombudsmanlık, uluslararası örgütlerin programlarında da geniş yer bulmuş, Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi'nin 1975 tarihli ve 457 sayılı tavsiye kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir. Ombudsmanlık, 1980'li yıllardan itibaren neo-liberal ekonomi politikalarının etkisiyle de Dünya Bankası, IMF, AB İlerleme Raporları'nda Türkiye'ye tavsiye edilen kurumlar arasında yer almıştır (Avrupa Komisyonu, 2008: 12). 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Ombudsmanı kurularak siyasi bütünleşme hareketinin kurumsal yapısına dâhil edilmiştir (Baykal, 2013:134). Bu doğrultuda, Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sürecinin hem KKTC hem de Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanlık kurumlarının kurulmasında bir dış etmen olduğu söylenebilmektedir.

1.3. Ombudsmanlığın Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Tarihsel Gelişimi

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970'li yıllara rastlamaktadır. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisinde" de kuruma yer verilmiş, fakat anayasa koyucu bu öneriyi kabul etmeyerek "bir tür ombudsman" olduğu iddia edilen Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'na Anayasa'nın 108. Maddesinde yer vermiştir (Erhürman,1995: 78).

Ancak, söz konusu maddede belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının istemi üzerine inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmekteydi. Kurulun raporları ilk olarak Cumhurbaşkanına sunulmakta, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa gönderilmekteydi. Başbakanlık ise yetkili mercileri kurul

raporu hakkında bilgilendirerek gereğinin yapılmasını istemekteydi. Fakat idarenin DDK raporu doğrultusunda işlem yapma mecburiyeti yoktu. Bu açıdan Ombudsmanlık Kurumu ile benzeşse de Erhürman'a göre *"ombudsman, idareyi düzeltmeye, doğru yola sokmaya hukuka uygun hale getirmeye çalışır. DDK ise cumhurbaşkanının idareyi denetlemek ve hükümet üzerindeki gücünü hissettirmek amacıyla kullandığı bir yardımcı kuruldur."* (Erhürman, 1995: 83)

Devlet Denetleme Kurulu'nun yanı sıra 2004 yılında kurulan T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu da ombudsmanlık benzeri yapıda olduğu iddia edilen bir diğer kuruldur. Denetim alanı ombudsmanlığa göre oldukça sınırlı olan bu kurulun kararlarının da ombudsman raporları kadar etkili olabilmesi mümkün değildir. Kamuda "etik denetim" yapma amacıyla kurulan bu mekanizmanın elinde bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun etkililiği tartışılırken ombudsmanlık benzeri olduğu iddia edilen saydığımız yapıların da işlevselliği sorgulanmaya başlamış, günümüzde de sorgulanmaya devam etmektedir (Sayan, 2014: 337).

1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra ombudsmanlık denetiminin kurulması tartışmaları 1990'lı yıllarda da devam etmiş, uluslararası örgütler yayınladıkları raporlarında bu kurumu Türkiye'ye tavsiye etmeyi sürdürmüşlerdir. 1999 yılında Helsinki zirvesiyle Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakereleri başlamış ve AB'nin her yıl yayımladığı üyeliğe aday ülkelere ilişkin ilerleme raporlarında Türkiye'de idarenin denetimine ilişkin sorunlar belirtilmiş ve bir takım önerilerde bulunulmuştur. Nihayet, 2006 yılında 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun TBMM'de kabulü ile Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk temeli atılmıştır. Fakat 5521 sayılı Kanunun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderilmesi üzerine 2006 yılında 5548 sayılı Kanun kabul edilmiş, ancak bu kanunun da Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, erkler ayrılığı ilkesi ve 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve Mahkeme tarafından 2008 yılında oy birliğiyle iptal edilmiştir[2].

[2] Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008/E.2006/140-K.2008/185; RG:04.04.2009,27190.

2010 yılında 5982 sayılı Kanun ile Anayasanın "Dilekçe hakkı" başlıklı 74 üncü maddesi "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiş ve kamu denetçisine başvurma hakkı Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Nihayetinde, 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun kabul edilmesi ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve 29/03/2013 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır (KDK, 2016: 23).

1.4. Ombudsmanlığın Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ndeki Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık denetimi Kuzey Kıbrıs'ta 13 Ekim 1991 ara seçimiyle kamuoyunun gündemine girmiş, ne olduğu ve ne işe yaradığı anlaşılamayan bir kavram olarak tartışmaları beraberinde getirmiştir. Esasında bu kurum Kıbrıs Hukuk literatürüne, 6/1973 sayılı "İdare Komiseri Yasası" ile girmiştir. Fakat bu yasa uygulamaya geçememiş, böyle bir denetim kurumu kurulamamıştır. Sonrasındaki 1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD) Anayasası ise kurum hakkında herhangi bir düzenleme getirmemiştir (Erhürman, 1995: 94).

Kıbrıs Rum kesiminde ombudsmanlığın kurumsallaşması ise Kuzey'den daha önce gerçekleşmiş, 1982 yılında İçişleri ve Savunma Bakanlığı, Polise ve Orduya yöneltilen şikâyetleri değerlendirmek üzere bir polis subayının görevlendirilmesini uygun bulmuştur (Erhürman,1995: 94). Kurum bugün Kıbrıs Cumhuriyeti'nde işlerliğini etkili bir şekilde sürdürmektedir[3].

Kurumun KKTC'deki kuruluş süreci, 1985 tarihli Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası'nda Ombudsmanın, Yüksek Yönetim Denetçisi adıyla düzenlenerek (md. 114) anayasal bir güvenceye kavuşturulmasıyla gerçekleşmiştir. Ancak ombudsman denetim mekanizmasının KKTC'de kurumsallaşması sonraki yıllarda gerçekleştirilebilmiştir (Necatigil, 2015: 88). 25 Ocak 1993 günlü Resmi Gazete'de Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasa Önerisi yayımlanmış, ombudsmanlık 1993 genel seçimlerinden sonra kurulan koalisyon hükümetinin hükümet programının da temel noktalarından bir tanesi olmuştur. (DP- CTP) Nitekim Cumhuriyet Meclisi'nce 15-16 Temmuz 1996 bileşiminde, Yüksek Yö-

[3] Kıbrıs Cumhuriyeti'nde faaliyet gösteren Yüksek Yönetim ve İnsan Hakları Denetçisi (Ombudsman) hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_en/index_en?OpenDocument (20.04.2018).

netim Denetçisi (Ombudsman) Yasası kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanarak ilan edilmiştir (Şafaklı, 2009: 177). Fakat kurumun faaliyete geçmesi 1998 yılını bulmuştur[4]. İlk altı aylık rapor 19 Ocak 1998'de Nail ATALAY (1997-2002) tarafından yayımlanmıştır. 2006'da bu göreve Feridun Önsav atanmış, 2012-2015 arası kurum boş kalmış, 2015'te Yüksek Mahkeme Yargıcı Emine Dizdarlı bu göreve atanmıştır.

Ombudsmanlığın KKTC Anayasası'nda özel bir düzenlemeyle yer alması kurumun halk tarafından kabul görmesi, idarenin kurumun kararlarına saygı göstermesi ve uyması açısından son derece önemli olmuştur. Türkiye'de ise 1982 Anayasası'nda kuruma "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74. Maddesinde değinilmiş, KKTC Anayasası'nda olduğu gibi bağımsız bir kurum olarak özel bir düzenleme yapılmamıştır.

KKTC Anayasası'nda kurumun adı Yüksek Yönetim Denetçisi "Ombudsman" olarak geçmekte ve 114. maddede kurumun kuruluşu, ombudsmanın görev ve yetkileri özel olarak düzenlenmektedir (Necatigil, 2015: 87). 1985 Anayasası md.114/2 de "*Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme Üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.*"[5] ifadesiyle ombudsmanın statüsü de her koşulda bağımsız ve tarafsız olması gereken yargıçlık mesleği ile "eş değerde" görülmektedir. Bu sayede, ombudsmanın belli başlı çıkar gruplarını memnun edecek kararlar alma gibi bir zorunluluk altına girmesinin engellenmesi bir yana, aynı zamanda ombudsman olan kişinin keyfi kararlarla görevden alınması zorlaştırılarak ancak çok ciddi bir suçlama olduğunda görevden alınabileceği güvence altına alınmış olmaktadır. Kabul etmek gerekir ki 1985 Anayasası'nın sağladığı güvence ile kurum oldukça sağlam bir zemine oturtul-

[4] İlk altı aylık rapor 19 Ocak 1998'de ilk ombudsman Nail Atalay (1997-2002) tarafından yayımlanmıştır. 2006'da bu göreve Feridun Önsav atanmış, 2012-2015 arası kurum boş kalmıştır. 2015 yılında Yüksek Mahkeme Yargıcı Emine Dizdarlı bu göreve atanmıştır (KKTC Ombudsman, 2017).

[5] Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası, RG:21.03.1985, madde 114: *"(1) Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmadaki yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.*
(2) Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.
(3) Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır."

muş, anayasal ve toplumsal bir gereklilik olarak, Kıbrıs Türk demokrasi kültürü ve geleneğinde, hukuk sistemi ve kamu yönetiminde yerini almıştır.

1.5. Neden Ombudsmanlık?

Ombudsmanlığın her iki ülkedeki kuruluş süreci izlendiğinde neden ombudsmanlığa ihtiyaç duyulduğunun üzerinde durulması gerekmektedir. Özellikle Türkiye'de ombudsmanlık benzeri bazı yapıların yönetimi benzer bir denetime tabi tutuyor olması ve idarenin hukuka aykırı işlemlerinin iptal ettirme gibi bir yargısal güvencenin vatandaşa sunulmuş olması ombudsmanlık kurumunun gerekliliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Elbette ki ombudsmanlık denetimi, bir yargısal denetim mekanizması değildir. İdare adına işlem gerçekleştiremez, kararlarını iptal edemez, geri alamaz ya da kaldıramaz. Hukuk düzeninde etki doğuracak kararlar almak yerine tavsiye edici ve yol gösterici nitelikte kararlar alır. Ancak önemli olan ombudsmanın verdiği kararların yargı yoluna gitmeden yani idare ile yurttaş arasında bir "çekişme" doğmadan da idare ve yürütmede etki bırakabilmesi, idareyi yaptığı hataları düzeltmeye "zorlaması" ve halkın hem yürütmeye hem de kuruma olan güvenini artırmasıdır.

Avrupa Birliği, özellikle 1990'ların ikinci yarısından başlayarak genişleme sürecine dahil ülkelerde ombudsman kurumunu kurulmasını teşvik etmiş, bu konuyu genişleme ilkesi kapsamında değerlendirerek aday ülkelerin Katılım Ortaklığı belgelerinde ve İlerleme Raporlarında ombudsmanlığa yer vermiştir (Tosun, 2015: 150). Ayrıca Avrupa Birliği nezdinde "Avrupa Birliği Ombudsmanlığı" kurulmuştur.[6] AB dışında Avrupa Konseyi, Dünya Bankası ve IMF gibi örgütlerin kurumun Türkiye'de kurulmasında itici güç oldukları görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975 yılında 457 sayılı kararına dayalı olarak üye ülkelere ombudsman kurumunu tavsiye etmiştir (Baykal, 2013: 107). Kuşkusuz ki KKTC, Avrupa Birliği'ne üyelik süreci başta olmak üzere uluslararası örgütlerin Kıbrıs Müzakereleri bağlamında yaptığı çalışmalardan etkilenmiş ve kuruma Anayasasında yer vermiştir. Fakat kurumun kuruluş sürecini sadece uluslararası örgütlerin faaliyetleri ile açıklamak yetersiz kalmaktadır. Özellikle post-modern yönetim anlayışının ve piyasa dostu devlet

[6] 7 Şubat 1992 Maastricht Antlaşması'nın 138/e maddesine bağlı olarak kurulan bu kuruma ilk ombudsman 1994 yılında Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmıştır (Baykal, 2013: 135).

fikrinin teorisi olarak nitelendirilebilecek yönetişim anlayışı da kurumun yıldızının parlamasında oldukça etkili olmuştur. Günümüzde, toplam kalite yönetimi, şeffaflık, stratejik yönetim, performans yönetimi, değişim mühendisliği vb. tekniklerle bütünleştirilen ombudsmanlık, katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz kurumu haline getirilerek, post-modern bir güzellemeye de maruz kalmaktadır (Doğan, 2014).

Ombudsmanlık Kurumunun hem Türkiye hem de KKTC için varlığı, tarihsel ve toplumsal gereklilikler bağlamında düşünülmeli ve kurum en uygun denetim anlayışı ile organize edilmelidir. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun etkililiği tartışılırken ombudsmanlık benzeri olduğu iddia edilen bazı yapıların da işlevselliği sorgulanmaya başlamış, günümüzde de sorgulanmaya devam etmektedir (Sayan, 2014: 337). Türkiye açısından Devlet Denetleme Kurulu'nun yanı sıra 2004 yılında kurulan T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ombudsmanlık benzeri yapıda olduğu iddia edilen bir diğer kuruldur. Ancak, denetim alanı ombudsmanlığa göre oldukça sınırlı olan bu kurulun kararlarının ombudsman raporları kadar etkili olabilmesi mümkün değildir. Kamuda "etik denetim" yapma amacıyla kurulan bu mekanizmanın elinde bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Yine TBMM Dilekçe Komisyonu ve Başbakanlık Bilgi İletişim Merkezi (BİMER) gibi yapıların da vatandaşın şikâyetlerine çözüm aramak amacıyla kurulduğu ve bir tür idarenin dışsal denetimini yaptığı söylense de ombudsmanlık kurumunun etkinliği sağlandığında elde edilebilecek demokratik kazanımlar bu kurumlarla elde edilmesi mümkün olmayan kazanımlar olacaktır.

KKTC'nde de yakın geçmişte benzer tartışmaların yaşanmıştır. Başbakanlık Denetleme Kurulu, 2010 yılında kurulan ombudsman denetimine benzerliği dikkat çeken ancak Anayasa'da ombudsman gibi özel bir yeri olmayan, Başbakanlık bünyesinde faaliyet yürüten bir kurul olarak bu tartışmanın merkezinde yer almıştır. Bu Kurul'un 7/2010 sayılı kuruluş, görev ve yetkiler yasasında; bakanlıklarda, Başbakanlığa ve Bakanlıklara idari koordinasyon yönünden bağlanan kurum ve kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri dahil olmak üzere çeşitli kamu kuruluşlarında her türlü yolsuzluk, usulsüzlük ve mevzuata aykırılıkların araştırılarak inceleneceği belirtilmiştir. Söz konusu Kurul'un kurulması toplumda tartışmalara yol açmış, ombudsman ve diğer kurumların görev ve yetkilerine müdahale edileceği iddia edilmiştir (Necatigil, 2015: 90). Sonuçta Cumhurbaş-

kanı'nın istemi üzerine 7/2010 sayılı Başbakanlık Denetleme Kurulu Yasası yayımlanmadan önce Anayasa Mahkemesi'nden görüş alınmıştır. Mahkeme, üçte iki çoğunlukla ilgili yasanın esas maddelerini Anayasa'ya uygun bulmuştur.[7]

Nihayetinde tartışılması ve sorgulanması gereken Türkiye ya da KKTC'de var olan Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, BİMER, Etik Kurul, Başbakanlık Denetleme Kurulu gibi çeşitli denetim mekanizmalarına alternatif bir denetim türü yaratılıp yaratılmadığı değil, idarenin denetlenmesinin de bir kamu hizmeti olduğundan hareketle bu hizmeti gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan mekanizmaları, ülkenin özgül şartlarına uyarlayıp doğru bir şekilde değerlendirmek olmalıdır (Esgün, 1996: 269). Bu bağlamda her iki ülke için idari yargının yükünü hafifletecek, hızlı, masrafsız, biçimsel olmayan, siyasi tarafsızlığa sahip bir ombudsman, idarenin denetimine katılma konusunda cesurca hareket edemeyen vatandaşların daha aktif bir şekilde yönetime katılmalarında başvuracakları bir denetim mekanizması olacaktır. KKTC için ise özel olarak etkili bir ombudsman denetiminin kurumsallaştırılması, hem anayasal hem toplumsal hem de Kıbrıs Sorununun çözümü sürecinde kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması bakımından bir gereklilik olarak görülmektedir.

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde Türkiye'ye ombudsmanlık sisteminin kurulması için tavsiyelerde bulunulmaktaydı. 2008 yılında yayımlanan AB İlerleme Raporunda ise "Kamu denetçiliği yoluyla oluşturulacak denetim mekanizmasının toplumun farklı kesimleri arasında gerilimi düşürmeye, birey haklarını korumaya ve hukukun üstünlüğünü güçlendirmeye katkı sağlayacağı" dile getirilmekteydi (Avrupa Komisyonu, 2008: 69). Kopenhag ve Madrid kriterlerinde de, AB'ye aday devletlerde insan haklarının kurumsallaşmasına destek olacak Ombudsman Kurumlarının kurulması önerisi yer almaktaydı (Baykal, 2013: 119). Görüldüğü gibi, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş sürecinde uluslararası örgütlerin politikaları etkili olmuştu.

[7] Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Anayasa Mahkemesi 15/2009 (D.3/2009), 22.10.2009 tarihli görüş bildirisi.

2.1. Anayasa Değişikliği ve 6328 Sayılı Kanun

Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması sonrası Anayasa'nın *"dilekçe hakkı"* başlıklı 74.maddesi, *"Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı"*[8] olarak değiştirilmiş, böylece kamu yönetimi denetim sistemine ombudsmanlık kurumu eklenmiştir. İnsan haklarının korunmasında daha etkin hukuki ve idari çerçeve sağlama amacıyla kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği sistemine getirilen Anayasal dayanak sayesinde idarenin eylem ve işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri ile hukuka uygunluk bakımından bağımsız bir denetime tabi tutulması böylece insan haklarının korunması mekanizmasının güçlendirilmesi hedeflenmiştir.[9]

Kanunun 1.maddesinde kurumun kuruluş amacı, *"Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir* şikâyet *mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmaktır."* [10] olarak düzenlenmiştir. Kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı, Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapacağı ve Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği kanunda belirtilmiştir (md 4).

2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçimi

Türkiye'de Başdenetçi, kurumun yöneticisi ve temsilcisidir. Yıllık raporlar ve başvuru üzerine hazırlanan özel raporlarda onun imzası bulunmaktadır. Fakat Türkiye'de ombudsman adlandırması yerine başdenetçi adlandırması kullanılmaktadır. KKTC'de ise Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi'nde müdür, başdenetçi, denetçi gibi kadrolar bulunmakla birlikte kurumun

[8] (Ek fıkra: 07.05.2010-5982/8 md.), RG:13.05.2010, 27580.

[9] Bu gelişmeler üzerine, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu esas alınmak suretiyle, Adalet Bakanlığında oluşturulan Çalışma Grubu tarafından yeni bir kanun tasarısı hazırlanmış, 2011 genel seçimleri öncesinde TBMM'ye sevk edilen ancak seçimler nedeniyle kadük kalan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu nihayet 29 Haziran 2012'de yürürlüğe girmiştir. 27 Kasım 2012 tarihindeki TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamada Mehmet Nihat Ömeroğlu ilk Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. 29 Kasım 2012 tarihinde, Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Komisyonu kamu denetçilerini seçmiş, seçilen kamu denetçilerinden biri, başdenetçinin kararıyla kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmiştir (Baykal, 2013: 118). Kurumun faaliyete başlaması ise 29 Mart 2013 tarihinde gerçekleşmiştir (KDK, 2016).

[10] 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RG:14.06.2012,28338.

temsilcisi kişi "ombudsman" olarak adlandırılmakta ve hazırlanan raporlarda ombudsman olarak onun imzası bulunmaktadır. Anayasa madde 74'te Kamu Başdenetçisinin TBMM tarafından, gizli oyla, dört yıl için seçileceği düzenlenmiştir.[11]

6328 sayılı Kanun'da başdenetçi ve denetçilerin seçilme usulü 11. maddede düzenlenmektedir. Buna göre Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde görevin sona erdiği, Kurum tarafından Meclis Başkanlığına bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde aranan niteliklere sahip olanlardan (madde 10 sayılan nitelikler), Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunur. TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile TBMM tarafında seçilir. Denetçiler ise, Karma Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon tarafından adayları belirleyip Komisyona sunar. Denetçilerin seçimi ise Genel Kurul tarafından değil Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gerçekleşir (md 11).

2.3. Kurumun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kurumun bağımsız ve tarafsız olması, ombudsmanlık mekanizmasının en temel gereklerinden biridir. Yürütmeden ve idareden bağımsız olmayan bir ombudsmanın yaptığı denetim, hiyerarşik denetimden, yani idarenin kendi kendini denetlemesi olan yönetsel denetimden farklı olmayacak, böylece ombudsmanlık kurumu gereksiz bir yapılanmadan öteye gidemeyecektir.

[11] 1982 Anayasası md.74: "…*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."

Bağımsızlık ve tarafsızlık, öncelikle yürütme ve idareden bağımsızlık ve tarafsızlık olarak algılanmalı, yargısal denetimden muaf olma şeklinde algılanmamalıdır. Yoksa ombudsmanın gerçekleştireceği denetim sürecinde ortaya çıkabilecek usulsüzlükler kuşkusuz yargı denetimine tabidir. Bu nedenle yargı organının gerçekleştirdiği hukuka uygunluk denetimine ombudsmanın yaptığı işlemler de dâhildir. Örneğin, 6328 sayılı kanunun 32.maddesinde, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin Başdenetçinin iznine bağlı olacağı, izin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz merciinin Ankara Bölge İdare Mahkemesi (idari yargı) olacağı belirtilmiştir (md. 32/1).

Ombudsman halk adına idareyi hukuka uygunluk ve kararlarının yerindeliği bakımından denetlediği için vatandaşın yanında yer almalıdır. Ombudsman denetiminde gözetilmesi gereken insan hakları ve yurttaş haklarıdır. O nedenle birincil amaç, yurttaşı idarenin hukuka aykırılığı karşısında korumak ve savunmaktır. Ancak ombudsman, devlet ve idare düşmanı değildir. Yönetime hatalarını gösterip etkili tavsiyelerde bulunarak idarenin ve yürütmenin de yanında yer almaktadır. Burada asıl önemli olan, bağımsız ve tarafsız bir ombudsmanın yasama organı, yani halkın temsilcileri tarafından seçilen bir kurumun, halkın yanında, halk adına yönetimi denetlemesi, yönetimi denetleyecek olan bir mekanizmanın ise yürütme ve idareden ayrı, bağımsız ve tarafsız olarak oluşturulabilmesidir.

İdare alanında yapılacak denetim, hükümetin idare politikasıyla ilgili olduğundan siyasal niteliği ağır basmaktadır. Bu açıdan, denetim yapma yetkisi verilen kişi ya da kişilerin hükümet gibi siyasal bir yapı tarafından belirlenmesi alacakları kararlarda idareden ve yürütmeden ne derece bağımsız hareket edebildiklerinin tartışılmasına yol açacaktır. Örneğin Cumhurbaşkanının ya da Bakanlar Kurulu'nun atadığı bir ombudsmanın ne derece bağımsız ve tarafsız bir denetim yapacağı sorgulanacaktır. Bu bakımdan Türkiye'de başdenetçinin ve denetçilerin meclis tarafından seçilmesi bu bakımdan kurumun siyasi tarafsızlığı açısından uygun bir yöntemdir. Fakat yeniden seçilme olanağı olan bir kişinin- ki Türkiye'de başdenetçi ve denetçiler sadece bir dönem daha görev yapmak üzere

ikinci kez seçilebilmektedir- kendini seçme gücü olan çevrelere tavizkar davranabileceği ihtimali göz önüne alınmalıdır (Esgün, 1996: 260).

Ombudsman seçiminde yasama organının yetkili olması bağımsızlığının sağlanmasında bazen yetersiz kalabilmektedir. Günümüzde, meclis çoğunluğunun iktidar partisince ele geçirildiği durumlarda ombudsman seçimi hükümetlerin siyasal eğilimine yakın kişilerin o makama seçilmesiyle sonuçlanabilmektedir. Böyle bir sonucun ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği öngörüldüğünden Türkiye'de başdenetçi ve denetçilerin siyasi partiye üye olamayacağı 6328 sayılı kanunda belirtilmiştir (md.10/1,e).

Ombudsmanın görev süresi de bağımsızlık ve tarafsızlığı etkileyen bir hususdur. Türkiye'de başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. TBMM genel seçimlerinin de dört yılda bir yapılması, yani ombudsman görev süresinin milletvekillerinin görev süreleriyle aynı olması yazında eleştirilmektedir. Bu eleştiri, özellikle parlamento çoğunluğunu elinde tutan iktidar partisine bağımlı olabilecek bir ombudsmanın seçilme riski düşünüldüğünde yerinde bir eleştiridir. O nedenle, ombudsmanın görev süresinin yasama organının görev süresinden daha uzun olmasının demokrasinin gelişmesine katkı sağlayabileceği savunulmaktadır. Yeni seçilen milletvekilleri önceki parlamento çoğunluğunu temsil eden bir ombudsmanla uyumlu çalışmaya zorlanacak, böylece muhalefet ile iktidarın denetim konusunda uyumlu çalışması sağlanabilecektir. Bu durum ombudsmanı, günümüzde parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran ve yürütme organını ele geçiren iktidar partisinin etkisinden kurtarmak açısından önemlidir. Ancak, seçilen kişinin görevinin sona erdiği tarih seçim dönemine denk gelmemişse yeni seçilecek kişinin, önceki meclis çoğunluğu ile seçilmesi bir ölçüde bu sorunu giderebilir. Fakat bu çözüm, iktidarın uzun yıllar yürütmeyi ve meclis çoğunluğunu elinde bulundurduğu, böylece muhalefetin etkisiz kaldığı tek parti dönemlerinde yeterli bir çözüm olmayacaktır.

Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanabilmesi bakımından önemli hususlardan bir diğeri bütçe meselesidir. Yürütme organının söz sahibi olamayacağı, sabit gelirli, özel bir bütçeye sahip bir kamu denetçiliği kurumunun baskı unsurlarına karşı daha tarafsız ve bağımsız hareket edebileceği kuşkusuzdur. Ayrıca yeterli mesleki donanıma sahip, liyakat esasına göre işe alınan,

mesleğinde ilerleyen ve görevden ayrılan yeterli sayıda personelinin olması da ombudsman kurumunu güçlü kılan bir diğer özelliktir.

6328 sayılı kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olacağı belirtilmiştir (md 4/1). Kamu tüzel kişiliğinin olması, ilk bakışta kuruma hukuken var olma ve temsil edilme hakkı tanımaktadır ve ombudsman denetiminin etkililiği bakımından yerinde bir düzenleme gibi görülmektedir Ancak Ombudsmanlık mekanizmasının TBMM Başkanlığına bağlı bir kurum olarak kurulması kamu tüzel kişiliği mantığına aykırı bir düzenlemedir. Şöyle ki, 1982 Anayasası'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 123. maddesinde göre idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür. Bu durumda idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür, ancak idare bütünü tüzel kişiliğe sahip değil; idarenin büyük bir kısmı devlet tüzel kişiliği içinde yer almakta, geriye kalan bölümü ise çeşitli tüzel kişiler halinde örgütlenmektedir (Ağar, 2006: 284). Bu bütünlük içerisinde TBMM, yasama fonksiyonunu yerine getirmekle yetkilendirilmiş, devlet tüzel kişiliği altında örgütlenmiş bir organ olduğundan devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir, olamaz. Bu durumda TBMM'ye bağlı bir yapıya bir kamu kurumu ya da yerel yönetimde olduğu gibi tüzel kişilik atfetmek Türk Anayasa sistematiğine ve kamu örgütlenmesine aykırılık oluşturmaktadır. Eğer, bağımsız ve tarafsızlığın güvence altına alınabilmesi için kamu tüzel kişiliğini haiz bir Kamu Denetçiliği Kurumu tercihi yapıldı ise, bu durumda TBMM Başkanlığına bağlılıktan vazgeçilmesi, ya da KKTC'deki gibi herhangi bir yönetsel otoritenin hiyerarşisinden bağımsız bir anayasal kurum olarak yeniden ele alınarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Çünkü ombudsmanın yürütmeden bağımsızlığının sağlanması ne kadar elzemse, yasama organından bağımsız hareket etmesi de o kadar elzemdir. O nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasama organı ile hukuki kişilik sorunu yaratan bağlantısının kesilmesi iktidar partisinin etkisinden uzak kalmasını destekleyecek bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

Ombudsmanın yaşı ve tecrübesi de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından dikkate alınması gereken bir husustur. Başdenetçi ve denetçiler atandıkları makamı bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek olgunlukta ve mesleki donanıma sahip olmalıdırlar. Türkiye'de başdenetçi seçilebilmek için elli, denetçi seçilebilmek için

de kırk yaşını doldurmuş olmak şartının kanunda düzenlenmesi bu açıdan yerinde bir kural olmuştur (md 10/1,b).

Mali ve sosyal haklar yönünden ise, ombudsmanın kimsenin etkisi altında kalmayacak bir maaş rejimine ve sosyal statüye sahip olması oldukça önemlidir. Bu doğrultuda, 6328 sayılı kanunun 16. maddesinde; Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere ise Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödeneceği belirtilmişti. Ancak, Türkiye'de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte 16. maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibaresi "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcıları" ibaresi ise "bakanlık genel müdürleri" şeklinde değiştirilmiştir.[12] Böylece, yeni sistemle birlikte ilgili mevzuatta mali ve sosyal hak ve yardımlar ile emeklilik hakları bakımından, Başbakanlık Müsteşarına yapılan atıflar yeni sistemdeki en yüksek Devlet memuru olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına yapılmış sayılmaktadır.[13] Mali ve sosyal haklar yönünden benzer düzenleme KKTC'nin Ombudsman Yasası'nda, ombudsmanın istifası, görevine son verilmesi (md.7/2), maaş ve ödenekleri (md.10) konularında yer almaktadır. KKTC Ombudsmanının, bazı istisnai durumlarda ve mali haklarının düzenlenmesinde Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçlarına uygulanan şartlara dahil olduğu belirtilmiştir. Ombudsmanın, KKTC mevzuatı uyarınca en yüksek kamu görevlileri sayılan Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçlarıyla birlikte değerlendirilmesi, devlet örgütlenmesinde ombudsmanlık kuruma verilen önemi yansıtmaktadır. Aynı şekilde Türkiye'de Başdenetçinin en yüksek devlet memuru sayılan Başbakanlık Müsteşarı (yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı) ile kıyaslanmasında anlatılmak istenen, en yüksek devlet memuru olan müsteşar ile ombudsmanın "paralel statüde" görülmesi gerektiği, maaş rejimi, sosyal haklar ve disiplin konularında bu paralel statü ilişkisinin gözetilmesi gerektiğidir.

[12] 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 110 uncu maddesiyle, 16. maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibareleri "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcıları" ibaresi "bakanlık genel müdürleri" şeklinde, "müsteşar yardımcılarına" ibaresi "bakanlık genel müdürlerine" şeklinde, "Başbakanlık Müsteşarının" ibaresi "en yüksek Devlet memurunun" şeklinde, "başbakanlık müsteşar yardımcılarının" ibaresi "bakanlık genel müdürlerinin" şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.07.2018, 30473.

[13] Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.memurlar.net/haber/761223/en-yuksek-devlet-memurunun-kim-oldugu-belli-oldu.html (30.8.2018).

2.4. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili olabileceği her ülkede farklı şekilde düzenlenmiştir. Ombudsmanın hangi konularda yetkili olduğunun tespitinde iki farklı yaklaşım söz konusu olmaktadır. Bunlardan birincisi organik yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre sadece idari teşkilat içerisinde yer alan organlar tarafından yapılan işlemler, eylemler ve davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacak, yasama ve yargı organlarının idari eylem, işlem ve davranışları kurumun yetki alanı dışında kalacaktır. Bir diğer yaklaşım ise fonksiyonel yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, yapılan işlem, eylem ve davranışın niteliği esas alınmaktadır. Böylece, yasama ve yargının idari nitelikteki işlem davranış ve eylemleri de ombudsmanın yetki alanında sayılmaktadır (Erhürman, 2000: 170). Yönetimin işlem, eylem ve kararları üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaya yetkili olan ombudsmanın görev alanının belirlenmesinde ikinci yaklaşımın hakkaniyete daha uygun, yurttaş haklarını daha adilce savunabilecek ve daha etkili sonuçlar verebilecek bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

1982 Anayasası'nın 74'üncü maddesinin son fıkrasında," *Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.*" İfadesiyle görev alanını belirleme kanun koyucuya bırakılmıştır.

Bu doğrultuda Kurumun görevi ve görev alanına girmeyen konular 6328 madde 5'te şu şekilde düzenlenmiştir; "*(1) 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. (2) Ancak;*

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır."

Görüldüğü gibi yasa koyucu, anayasanın 74. maddede kendisine tanıdığı yetkiyi kullanarak ombudsmanın görev alanını "müdahale edemeyeceği" konuları sayarak belirlemiştir.

2.5. Yönetmelik

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik[14] 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış, Kurum, 29 Mart itibariyle idarenin işleyişine ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin başvurularını almaya başlamıştır[15].

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu yaptığı inceleme, araştırma ve soruşturmalarda, adı geçen yönetmelikten yararlanmaktadır. Kurumun kuruluş amaçları arasında "iyi yönetim ilkelerini" gözeterek inceleme ve araştırma yapmak sayılmaktadır. O nedenle yönetmeliğin 6.maddesinde bu ilkelere yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler 6. maddede; eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, haklı beklentiye uygunluk gibi post-modern dönemin izlerini taşıyan ilkelerdir. Ombudsmanlığın Türkiye'deki kuruluş sürecinde AB sürecinin siyasi, hukuki ve ekonomik alanlardaki itici gücü etkili olmuştur. Yönetmelikteki iyi yönetim ilkeleri de 1990'lardan itibaren kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşüme, yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarına işaret etmektedir. Türkiye'de hayata geçirilecek ombudsmanlık denetiminde de sayılan post-modern ilkelerin gözetilmesi gerektiği, kamu yönetimine bu ilkelerin yansıtılması gerektiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun da çalışma usulünde bu ilkelere bağlı kalarak hareket etmesi gerektiği hem AB politikaları hem de diğer uluslararası örgütlerin ekonomi politikalarıyla ve devlet yönetimindeki bürokrasiden yönetişime dönüşen yeni yönetim anlayışıyla bağlantılıdır (Tosun, 2015: 129).

[14] Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG:28.03.2013, 28601.

[15] Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği diğer yönetmelikler de mevcuttur. Kurumun personelinin çalışma ilke ve şartlarını düzenleyen, Kamu Denetçiliği Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği ve Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği bulunmaktadır. Kurum, verdiği kararlarda ve çalışmalarında bu yönetmeliklere bağlı kalarak hareket etmektedir (KDK, 2016).

KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) ise kendi kuruluşunu düzenleyen kanunu dışında tüzük, yönetmelik gibi hukuk metinlerine sahip değildir. Ombudsman Dairesi'nin çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği tüzük veya yönetmelik gibi kuralkoyucu hukuki metinlerin bulunmayışı önemli bir eksikliktir. Doğrudan Ombudsman Dairesi ile bağlantılı olmayan ancak tüm idareyi kapsayan 2013 yılında yürürlüğe giren İyi İdare Yasası[16] ve 2006 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Yasası[17] da Daire'nin gerek kurum içi idari çalışmalarında gerekse başvuruların alınmasından sonuca bağlanması sürecinde uyması gereken yasa metinlerindendir. Günümüzde Yüksek Yönetim Denetçisi' ne İyi İdare Yasası ve Bilgi Edinme Hakkı Yasası altında birçok başvuru yapılmaktadır. Ancak Kurumun çalışmasını düzenleyen tüzük veya yönetmeliğinin olmaması, aşağıda anlatılacak ciddi eksiklikleri barındıran 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası altında faaliyet yürüten kurumun işleyişini olumsuz etkilemektedir.

3. KKTC'NDE YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİ

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin 15 Kasım 1983 tarihinde ilan edilmesi sonrasında yönetimin hangi araçlar kullanılarak nasıl denetleneceği kamuoyunda ve mecliste tartışılmaya başlanmıştı. 1985 tarihli KKTC Anayasası'nda, ombudsmanlık kurumuna özel olarak yer verilerek Türkiye Cumhuriyeti'nden daha erken bir tarihte yönetimin ombudsman eliyle denetlenmesi anayasal düzlemde yerini almıştır.

3.1. Anayasa'daki Yeri ve 38/1996 Sayılı Yasa

KKTC'deki hukuk sisteminde ve kamu yönetiminde Kamu Hizmeti Komisyonu, Yüksek Mahkeme, Sayıştay ve Yüksek Yönetim Denetçisi kaynağını Anayasadan alan bağımsız organlardandır. Bağımsız bir kurum olan ombudsmanlık meclis adına denetim yapmamakta, ancak her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na çalışmaları hakkında detaylı rapor sunmaktadır. Bu rapor basına açık olmakla birlikte Cumhurbaşkanı ve Başbakana da gönderilmektedir. Cumhuriyet Meclisi başkanlığına sunulan raporların basına açık olması, haklın

[16] 27/2013 sayılı İyi İdare Yasası, RG:26.11.2013, 188.

[17] Değiştirilmiş şekliyle 12/2006 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası, RG:14.02.2006.

raporlardan haberdar olması ve kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi açısından oldukça önemlidir.

1985 tarihli KKTC Anayasası madde 114'te, Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) başlığı ile kurumun amacı, görevi, yetki alanı ve ombudsmanın seçimi düzenlenmiştir:

(1) Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile, Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile, bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.

(2) Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.

(3) Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır.

Kurumun kuruluş yasası ise 38/1993 tarihli Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasıdır[18]. Söz konusu Yasanın amacı, yönetimin hizmet veya eyleminin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına göre yapılıp yapılmadığı veya herhangi bir yönetsel birim ya da görevli tarafından yapılan hizmet veya eylemi denetleyecek, soruşturacak ve yetkililere rapor sunacak ombudsman müessesesinin oluşumunu sağlamak olarak ifade edilmektedir. Ayrıca yasada; "*Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman'* ın*) çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi kurulacağı*" belirtilmektedir (md.18)[19].

[18] "38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası", RG: 29.07.1996, 90.

[19] Bu çalışmada KKTC Mahkemeleri internet sitesinden ulaşılan anayasa ve yasalar esas alınmıştır. (http://www.mahkemeler.net, 16.04.2018).

Yüksek Yönetim Denetçisi esasen, haksızlığa uğradığını iddia eden kişilerin müracaatları üzerine harekete geçerek araştırma, soruşturma ve denetleme yapan bir kurumdur. Yasa gereği araştırmaları sonucunda idareye yol gösterici, düzeltici önerilen sunan özel raporlar hazırlamaktadır (md. 16). Araştırdığı her konuda kendilerinin müşahedeleri ile alınan sonuçları ve soruşturmakta olduğu konu ile ilgili gördüğü kişilerin görüşlerini hazırlayacağı raporda açıkça belirtmesi hakkaniyet ilkesinin bir gereğidir. Hazırladığı Raporu Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunmakla birlikte ayrıca Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına ve şikâyeti yapan ilgili kişiye de göndermektedir. Ombudsmanın görevini yaparken Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, Bakanlar, yönetimin bağımsız kuruluş başkanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının idare heyeti, başkan ve/veya Genel Müdürleri ve/veya Sekreterleri ile yasayla kurulmuş Komisyon veya Komite Başkanları veya yasa ile kurulan diğer hükmü şahıs veya teşekküllerle doğrudan temas edebileceği ve soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebileceği yasanın ilgili maddelerinde belirtilmektedir. Görüldüğü gibi KKTC Ombudsmanının çalışma yöntemi raporlarla yürütülmektedir ve şikâyet konusuyla ilgili rapor sunma yetkisi ise kendisine ait, izin durumunda dahi devredemeyeceği özel bir yetkidir.

3.2. Yüksek Yönetim Denetçisinin Atanması

1996 tarihli Yasada ombudsmanın atanmasının Cumhurbaşkanlığınca, meclis onayı ile gerçekleştirileceği belirtilmektedir (md. 4/1). Atama konusu, onay için genel kurula gelmeden önce, Hukuk ve Siyasi İşler Komitesinde görüşülerek Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanan kişinin, yasanın 5'inci maddesinde öngörülen, Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat, İşletme, Kamu Yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezuniyet durumu, kamu görevinde en az 10 yıl çalışmış olduğu, Doktora seviyesinde lisans üstü eğitim yapıp yapmadığı ve kamu görevi içinde veya dışında, sorumluluk taşıyan bir görevde en az beş yıl çalışmış olduğu, Seçim ve Halkoylaması Yasası'nın 9'uncu maddesinde[20] öngörülen milletvekili adaylığı için gerekli nitelikleri

[20] "5/1976 sayılı Seçim ve Halkoylaması Yasası", RG: 13.03.1976, 16. Bu düzenlemenin 9. Maddesinde seçilebilme nitelikleri; kısıtlı olmamak, Yurt ödevini (Mücahitlik veya askerlik yükümünü) yasaların öngördüğü biçimde yerine getirmiş olmak veya yurt ödevinden bağışık tutulmuş olmak; Oy verme gününden önce en az üç yıldan beri daimi ikametgâhı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti sınırları içinde bulunmak; Beş yıldan fazla hapis cezasına çarptırılmamış olmak veya kasten adam öldürme, adam öldürmeye teşebbüs; uyuşturucu madde imal etme, ithal etme, tasarrufunda bulundurma, kullanma veya alıp satma; ırza geçme veya ırza geçmeye teşebbüs; dolandırıcılık; hileli iflas; rüşvet almak veya vermek veya hırsızlık suçlarından biriyle mahküm olmamış olmak şeklinde sayılmaktadır.

haiz olmak gibi nitelikleri taşıyıp taşımadığı incelenir. Değerlendirme sonuçlarını içeren bir Rapor hazırlanarak Genel Kurula sunulur. Hazırlanan rapor ise Genel Kurul'da görüşüldükten sonra onay aşamasına geçilir. Onay için üye tam sayısının (Cumhuriyet Meclisi, elli milletvekilinden oluşur.) üçte iki (2/3) çoğunluğunun aranacağı, gerekli çoğunluk sağlanamazsa ikinci tur oylamaya geçileceği ve bu kez üye tamsayısının salt çoğunluğunun yani 26 milletvekilinin olumlu oyunun yeterli olacağı belirtilmektedir.

Anayasa madde 114 ve 38/1996 sayılı yasanın 4. maddesine baktığımızda, ombudsmanın atanmasında parlamenter sisteme ters düşen bir düzenlemenin yapıldığını görmekteyiz Bilindiği gibi parlamenter rejimlerde meclis, cumhurbaşkanının yapacağı bir işlemin onay mercii değildir. 1985 Anayasası'nın 114. maddesi, Meclis'i Cumhurbaşkanının atama işlemini onaylayan "sembolik bir üst makam" olarak göstermekte, siyasal rejime ters olan bir durum ortaya koymaktadır. Ombudsmanı uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda ombudsmanın yasama organı tarafından seçildiği ve yürütmenin olabildiğince seçimin dışında tutulduğu görülmektedir. Çünkü, yürütmeye bağımlı bir ombudsman, vereceği kararlarında yönetimi tarafsız bir şekilde eleştiremeyecek, böylece etkili bir denetim gerçekleştiremeyecektir. KKTC Anayasası ve ombudsmanlığı düzenleyen yasada ombudsmanın atanması parlamenter rejim ile uyumsuz, parlamenter sistemdeki "sembolik cumhurbaşkanı" makamından daha güçlü ve atamalarda söz sahibi olan bir cumhurbaşkanı izlenimi sunmaktadır. Oysa ki ombudsman seçiminde halkın temsilcilerinin öncelikle söz sahibi olması, cumhurbaşkanının ise onay makamı olarak meclis çoğunluğu ile birlikte hareket etmesi beklenmektedir. Mevcut anayasal ve yasal düzenlemelerle, ombudsman seçiminde cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun mutlaka uzlaşması gerektiği, aksi halde geçmişte Eroğlu-İrsen Küçük çekişmesinde olduğu gibi kurumun bir süre işlevsiz ve denetçisiz kalması gibi bir durumla karşılaşılabileceği kuşkusuzdur.[21]

Anayasanın 114. Maddesinde cumhurbaşkanınca, meclis onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi' nin atanacağı belirtilmektedir. Yine aynı maddede, Yüksek

[21] Önceki Ombudsman Feridun Önsav' ın yaş haddinden emekliye ayrıldığı 2012 yılından 2015 yılına kadar bu makama atama yapılamamıştı. Ombudsman atamasındaki krize eski Cumhurbaşkanı Derviş Eroğlu ile eski Başbakan İrsen Küçük' ün bir kişi üzerinde anlaşamamasının neden olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın Ombudsman için aklındaki ismi, Meclis'te onay alamama riskine karşın atamadığı basında yer almıştı. http://www.yeniduzen.com/ombudsman-makami-3-yildir-bos-47719h.htm (03.01.2017).

Yönetim Denetçisinde aranan niteliklerin, yetki ve görevlerinin yasada düzenleneceği belirtilmektedir. 38/1996 sayılı yasanın ombudsmanın atanmasını düzenleyen ilgili maddesinde (md. 4) atama işlemine meclisin onay vermesi için üye tamsayının üçte iki (2/3) çoğunluğu aranacağı, eğer gerekli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci tur bir oylama yapılacağı ve bu turda onay için üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterli olacağı belirtilmektedir. Oysa Anayasa'nın Cumhuriyet Meclisinin Toplantıları ve Çalışma Düzeni başlıklı 81. maddesinde, meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanacağı (yirmi altı milletvekili) ve Anayasada başka kural yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile (on dört milletvekili) karar vereceği belirtilmektedir. Bu durumda ombudsman seçiminin ikinci tura kalması halinde yasadaki düzenlemeye göre üye tam sayısının salt çoğunluğu olan yirmi altı olumlu oyun gerekeceği, Anayasadaki hükme göre ise toplantı yeter sayısı olan yirmi altı milletvekilinin hepsinin olumlu oy kullanması gerekeceği düşünülebilir. Muhtemelen, bu düzenlemeyle seçimin ikinci tura kalmadan, cumhurbaşkanının belirleyeceği isme meclis çoğunluğunun sorun çıkarmadan onay vereceği düşünülmüştür. Ancak bu durumda seçimin ikinci tura kalması halinde tüm katılımcıların "evet" oyu vermesi gerekecek, böyle bir seçimin de ne derece demokratik ve adil olduğu sorgulanacaktır.

3.3. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

KKTC'de Yüksek Yönetim Denetçisi anayasada düzenlenen bir organdır. Anayasada ombudsmanlığın özel olarak düzenlenmesi, yürütme organının etkisinde kalmayarak hareket edebilecek bir ombudsmanın kurumsallaşması bakımından Türkiye açısından da örnek alınması gereken bir düzenlemedir.

38/1996 sayılı yasada, Ombudsman Dairesinin kuruluşu ve işleyişi düzenlenmiştir: «Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkilere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim D*enetçisi (Ombudsman)*'ın *çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak Yüksek* Yönetim Denetçisi (Ombudsman) dairesi kuru*lur.*» (md.18)[22]

[22] KKTC'de bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının idari örgütlenmesi genellikle daireler şeklindedir. Bakanlıkların bağlı kuruluşları da genellikle "daire" ismiyle anılmaktadır. Fakat bu dairelerin örgütlenme şemalarına baktığımızda Türkiye kurumları ile benzeşen birçok kadro ve yapılanmanın olduğu görülmektedir. Bu nedenle ombudsmanlığın daire adı ile anılmasının karşılaştırmalı analiz açısından Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak anılmasından pek bir farklılık arz ettiği söylenemez.

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız çalışabilmesi için gerek makamı açısından gerekse örgütü açısından sahip olması gereken bazı ayrıcalıklar vardır. KKTC Ombudsmanı olarak atanan kişinin, göreve başlamadan önce, Cumhurbaşkanı huzurunda bağlılık yemini [23] etmesi onun bağımsız ve tarafsız konumunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Ombudsmanın görev süresi de yürütmenin etkisinde kalmadan hareket edebilmesinde gözetilmesi gereken bir diğer husustur. Yasaya göre, KKTC Ombudsmanı altı yıllık bir süre için atanmaktadır. Altı yılın sonunda görevi sona eren bir kişi, yeniden ikinci bir defa Yüksek Yönetim Denetçisi olarak atanamamaktadır. Bu kural ombudsmanın tekrar seçilmek için bazı güç gruplarına veya yürütmeye hoş görünme çabasına girmesini engelleyerek işini dürüstçe ve rahatça yapmasını sağlamaktadır. Yine KKTC Anayasasında (md.79/1) Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı yazmaktadır. Ombudsmanın görev süresinin altı yıl olarak belirlenmesi, ombudsmanın görev süresinin parlamentonun görev süresiyle çakıştırılmaması gerektiğine dair kabul edilen genel ilke ile uyumlu olmaktadır. Ayrıca, meclisle birlikte ve aynı süre için görevlendirilmeyecek bir ombudsmanın kararlarında mecliste çoğunluğu elinde tutan parti veya partilerden bağımsız hareket etmesi sağlanabilmektedir.

Ombudsmanın hükümetten ve piyasa mekanizmasından bağımsız hareket edebilmesinde oldukça önemli olan bir diğer konu bütçe meselesidir. 38/1996 sayılı yasada bütçe konusu ayrı bir maddede düzenlenmemiştir. Bu önemli bir eksikliktir. Sadece Dairenin kuruluşunu düzenleyen 18. maddede Ombudsman dairesi kadrolarının her yıl Bütçe Yasası'nda gösterileceği ve her yıl Bütçe Yasasına konulacak ödenekler çerçevesinde doldurulacağı belirtilmiştir. Bağımsız harcanabilecek yeterli bir bütçenin yasayla güvenceye kavuşturulmaması, her yıl daireye ayrılacak ödeneğin ne kadar olacağına dair gergin bir bekleyiş yaratacak, bu da ombudsmanın personel ihtiyacının karşılanmasından raporlama sürecine kadar tüm çalışma koşullarını olumsuz etkileyecektir. Bütçe konusunun yasada

[23] Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası md. 4/2'ye göre bağlılık yemini şöyledir; *"Yüksek Yönetim Denetçisi görevimde Kıbrıs Türk Halkına ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine bağlı kalacağıma, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası'nı, Yasalarını ve diğer mevzuatı koruyacağıma, görevimi doğruluk, tarafsızlık ve hakka saygı duygusu içinde sadece vicdanımın emrine uyarak yapacağıma namusum üzerine yemin ederim."*

güvence altına alınmaması, ombudsmanın bütçe görüşmelerinde geri plana itilmesine ve dairesine yeterli kaynak ayrılmamasına yol açabilmektedir.

Ombudsmanlık mekanizmasında önemli olan dairesi ya da kurumu değil, ombudsmanın kendisidir. O nedenle, Yüksek Yönetim Denetçisinin yaşı da kararlarının idare tarafından uygulanmasında ve halk tarafından kabul görmesinde etkili olan bir diğer konudur. Liyakat ilkesine bağlı kalınarak, adil bir yöntemle seçilmesi ve atanması ombudsmanın saygınlığını arttıracaktır. 38/1996 sayılı yasada ombudsmanın görev süresi ve emekliliğine ilişkin kurallar düzenlenmiştir. Kamu görevindeyken ombudsman olarak atanan bir kişinin görev süresi bittiğinde isteğine göre emekliye ayrılabileceği ya da kamu görevinden ayrıldığı mevkide veya buna denk ve uygun görülecek bir mevkide görevlendirileceği belirtilmektedir. Yine ombudsmanın, görev süresi zarfında istifasını yazılı olarak Cumhuriyet Meclisi'ne sunabileceği belirtilmektedir (md. 7). Yasanın 6. maddesindeki; "*Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanan bir kişi 65 yaşını bitirinceye kadar görev yapar.*" (md. 6/2) ifadesi yaş konusunda bir belirsizlik ve eksiklik yaratmaktadır. Bu hüküm muhtemelen 59 yaşında bu göreve atanan birinin görev süresini ve emekliliğini anlatmak için yazılmıştır. Çünkü, ombudsman olarak atanan kişinin görev süresi altı yıldır. 65 yaşını doldurana kadar geçen zaman değildir.

Yüksek Yönetim Denetçisinin mali ve sosyal hakları ile ödeneklerinin Sayıştay Yasası Uyarınca, Sayıştay Başkanına ödenen maaş, tahsisat, ikramiye ve vergi bağışıklığı ve diğer hakların ve emekliliğinin aynı statü ilişkisi içinde değerlendirileceği yasada belirtilmektedir (md.10). Burada ombudsmanın Sayıştay Başkanı ile "paralel statüde" görülmesinin sebebi, Türkiye'de Başdenetçinin Başbakanlık Müsteşarı ile paralel statüde görülmesi ile aynıdır. Nasıl ki Başbakanlık Müsteşarı en yüksek devlet memurudur ve bu statüsü kanun nezdinde güvenceye alınmıştır, Yüksek Yönetim Denetçisi' nin de Sayıştay Başkanı ile maaş rejimi ve ödenekler bakımından aynı statüde değerlendirilmesi, onun kanun huzurunda en yüksek kamu görevlisi olarak görüldüğünün bir göstergesidir. Benzer bir düzenleme ombudsman hakkında disiplin cezası uygulama konusunda da yapılmıştır. 38/1996 sayılı yasada Ombudsman hakkında disiplin işlemlerini gerçekleştirmeye ve mesleğin vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibarı kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı

hakkında disiplin soruşturması açılmasına, görevine son verme ve disiplin işlemlerinin Mahkemeler Yasası uyarınca bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanan aynı sebepler ve tarzda Yüksek Mahkeme tarafından yapılacağı düzenlenmiştir (md.7/2). Tüm bu düzenlemelerden anlaşılacağı gibi ombudsman da, bir Yüksek Mahkeme Yargıcının yararlandığı bağımsızlık güvencesinden birçok konuda yararlanabilmektedir.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi kadrolarındaki kamu görevlilerinin ödev ve sorumlulukları, genel hakları, uymaları gereken yasaklar ile atama, terfi, özlük hakları ile disiplin işlemlerinin Kamu Görevlileri Yasasına[24] göre düzenleneceği yasada belirtilmiştir. Ayrıca kurumda çalışan personel sayısı, kadroları ve dereceleri yasaya ekli cetvelde gösterilmektedir. Buna göre dairede bir müdür, üç baş denetçi, yedi denetçi, biri kıdemli olmak üzere iki idare memuru, yeterli sayıda kâtip, odacı ve şoför görev yapmaktadır (md. 19).

Günümüzde Ombudsman Dairesindeki iki baş denetçi kadrosu boş durmaktadır. Bu durumun sebebi bu kadroya atanacakların üç yıl denetçi kadrosunda çalıştıktan sonra bu kadroya yükselmek zorunda olmalarıdır. İdarenin denetlenmesi görevinin mesleki tecrübe ve iş hayatında olgunluk gerektiren bir görev olması, denetçi kadrosunda belli bir süre çalışılarak elde edilmesi gereken tecrübenin söz konusu kadrolara atamalarda aranmasına ilişkin bu kuralın yerinde olduğu söylenebilir. Ancak, baş denetçi kadrolarının boş kalması, KKTC'nin istihdam politikasındaki aksaklıkların bir göstergesidir. Ayrıca denetçi kadrolarına sadece kamuda yedi yıl görev yapanların atanması zorunluluğu, uygulamada yeterli niteliklere ve kıdeme sahip personelin bulunamaması sonucu kadroların boş kalmasına yol açmaktadır. Burada bir çözüm önerisi olarak müşavirlerden ya da özel sektörde belli bir süre çalışmış meslek gruplarından (mali müşavir, avukat) kişilerden de atama yapılması önerilebilmektedir. Fakat böyle bir durumda da, atanacak kişilerin bağımsız ve tarafsızca hareket edebilecek, mesleki açıdan donanımlı, herhangi bir siyasi parti ile ilişkisi olmayan ve meslek etiğine uygun davranabilecek kişilerden seçilmesi, bu seçimin de liyakat esaslı yapılması gerekmektedir.

[24] Değiştirilmiş şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, RG: 06.06.1979, 48.

3.4. Görev ve Yetkileri

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasının 114. maddesinde hangi konuların ombudsmanın yetki alanı dışında olacağı açıkça belirtilmiştir. Şöyle ki, yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konuların Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışında bırakılmıştır. Oysa ki 38/1996 sayılı yasanın 13 maddesi, anayasayı aşar şekilde birçok konuyu ombudsman denetimi dışında bırakmıştır. Bu maddeye göre, anayasa ve ilgili yasaların:

(a) Cumhurbaşkanı,

(b) Cumhuriyet Meclisi,

(c) Bakanlar Kurulu,

(ç) Mahkemeler,

(d) Hukuk Dairesi,

(e) Kamu Hizmeti Komisyonu,

(f) Sayıştay ve

(g) Polis Örgütü'nün

görevine verdiği konular ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular ombudsmanın görev alanı dışındadır. Ombudsmanın, bu maddede sayılan konularda müracaat alması halinde veya duyum alması durumunda konuyu ilgili makamlara iletmesi gerektiği belirtilmektedir (md. 13/2).

Görüldüğü gibi Anayasa madde 114, sadece yargı organları, dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konuları Yüksek Yönetim Denetçisinin ombudsmanın yetki alanı dışında bırakırken yasa birçok konuyu yetki dışında saymaktadır. Bu haliyle 13.madde Anayasaya aykırı bir düzenleme getirmektedir. Yapılması gereken Anayasaya aykırı olan bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesine götürülerek iptal davası açılması ve yasal değişikliğe gidilerek düzeltilmesidir. Geçici bir çözüm olarak ise ilgili maddenin yasada ombudsman denetiminin kapsamı dışında sayılan kurumların çalışma usulüne dokunulmayarak, kamu

hizmeti sunumunda yapılan hukuka aykırılıkların ve usulsüzlüklerin denetlenebileceği şeklinde yorumlanarak bir ölçüde giderilmesi de mümkündür. Burada bir kurumun çalışma sistemine dokunmak farklı, usulen yaptığı hataları denetlemek ise farklı sonuçlar doğuracaktır. O nedenle uygulamada Yüksek Yönetim Denetçisi sayılan kurumların idari nitelikteki kararlarının denetlenebilir olduğunu kabul etmek gerekmektedir (Erhürman, 1995). Fonksiyonel yaklaşım ile konuyu yorumlamak gerekirse, işlemi yapan organın hangi kurum ve organ olduğu değil, yapılan işlem ve eylemin niteliği ve hukuk düzeninde doğurduğu sonuç (kamu yararına aykırılık, vatandaş mağduriyeti) göz önüne alınmalıdır.

4. KAMU DENETÇİSİNİN VE YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİNİN STATÜSÜ: ADLİ PERSONEL Mİ İDARİ PERSONEL Mİ?

Kamu denetçisinin statüsünün hangi mevzuat düzeninde ve ne şekilde düzenlendiği ombudsmanlık denetiminin etkinliği açısından göz önünde bulundurulması gereken önemli bir konudur. Türkiye'de kadro tanımlarının yapıldığı, personel rejimi açısından oldukça etkili düzenlemeler getiren 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin[25] eki 1 sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu eklenmiştir. T.C. Kamu Denetçiliği Kurumundaki başdenetçilik, denetçilik, genel sekreterlik, uzmanlık, uzman yardımcılığı gibi kadrolarda çalışanların sırasıyla Başbakanlık Müsteşarlığı, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarında çalışanlar ile paralel statü ilişkisi kurulmuştur. Hem başbakanlık hem de kamu denetçiliği personelinin hizmet şartları, atanmaları, nitelikleri, meslekte ilerleme ve yükselmeleri, maaş ve ödenekleri ile diğer özlük hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa[26] göre düzenlenmektedir. Yine Kurumun 6328 sayılı kuruluş kanununda personelin statüsü ve kadroları düzenlenmektedir. Devlet Personel Başkanlığı da kurum personelinin atanmasında söz sahibi olan bir kurumdur.

[25] 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 14.12.1983, 18251.

[26] Devlet Memurları Kanunu, RG: 23.07.1965, 12056.

KKTC'de ise Ombudsmanlık çok özel bir statüdür. KKTC Ombudsmanının özlük hakları ile ilgili düzenlemeler KKTC Kamu Görevlileri Yasası[27] altında yer almaktadır. Ancak, maaş rejimi ve disiplin konusunda Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçları ile aynı değerlendirme sistemine tabi olmaktadır.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesinde çalışan personelin atanmasında Kamu Hizmeti Komisyonunun[28] yetkili olduğu 38/1996 sayılı yasa madde 20'de belirtilmektedir.[29]

KKTC'de Ombudsmanının görevine son verme ve disiplin işlemlerinin Mahkemeler Yasası uyarınca bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanacak aynı sebepler ve tarzda Yüksek mahkeme tarafından yapılması onun adli personel olabileceği sorusunu akıllara getirmektedir. Oysa ombudsmanın belirli konularda bir Yüksek Mahkeme Yargıcı ile "paralel statüde" görülmesi, anayasada güvence altına alınan bağımsız organ olma ile alakalı bir durumdur ve yargıçlara tanınan mesleki güvencenin ombudsmana da tanındığını göstermektedir.

38/1996 sayılı kanunun Yüksek Yönetim Denetçisinin maaş, tahsisat, ikramiye, hayat pahalılığı, vergi bağışıklığı gibi haklarının Sayıştay Başkanına tanınan haklarla aynı olması ve emeklilik rejimine de etki etmesi, ombudsmanlık makamına atanan kişinin en yüksek maaş rejimine sahip kamu personeli ile aynı maaş rejimine sahip olması gerektiği ilkesi ile açıklanabilir (md. 10). KKTC Ombudsmanının Yüksek Mahkeme Yargıçları ve Sayıştay Başkanı ile "paralel statüde" değerlendirilmesi, onlara tanınan ayrıcalıkların ombudsman için de geçerli olmasının gerekliliğini göstermektedir. Türkiye Kamu Başdenetçisi'nin ise mali ve sosyal haklar yönünden Başbakanlık Müsteşarı ile paralel statüde de-

[27] 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası'nın 11. maddesinde özlük hakları bakımından Yüksek Yönetim Denetçisinin Kamu Görevlileri Yasasında belirlenen tüm haklardan yararlanacağı belirtilmektedir. Aynı yasanın 20. Maddesinde ise Yüksek Yönetim Denetçisi Dairesinde çalışan personelin Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından atanacağı ve daire kadrolarındaki personelin ödev ve sorumlulukları, genel hakları, uymaları gereken yasaklar, atama, terfi, özlük hakları ve disiplin işlemlerinin Kamu Görevlileri Yasasına göre düzenleneceği belirtilmektedir.

[28] KKTC'de kadim bir kuruluş olan ve kaynağını Anayasa'nın 121. Maddesinden alan Kamu Hizmeti Komisyonu, kamu görevine girecek olan kişilerin sınavlarını yapan, atamalarını, onaylanmalarını, sürekli ve emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirilmelerini, terfilerini ve meslekte ilerlemelerini, nakillerini, görevden uzaklaştırma veya göreve son verme dâhil tüm disiplin işlemlerini gerçekleştiren bağımsız bir kurumdur.

[29] 38/1996 sayılı yasanın kabul edilmesi öncesinde yapılan tartışmalarda Yüksek Yönetim Dairesi Müdürü'nün üçlü kararname ile (Başbakan, Cumhurbaşkanı ve Maliye Bakanı) atanması gündeme gelmiş, ancak daha sonra doğru bir adım atılarak bu fikirden vazgeçilmiştir (Erhürman, 1995: 102) . Aksi gerçekleşse idi, başbakan, cumhurbaşkanı ve maliye bakanının imzası ile atanacak olan Daire Müdürü'nün, yürütmeden bağımsız hareket etmesi elzem olan bir kurumun personeli olarak yürütmeye karşı bağımsız kalamayacağı, yürütme erkini elinde bulunduranların doğrudan etkisi altında kalacağı çok açıktı.

ğerlendirilmesi, bağımsızlık ve tarafsızlığa yapılan bir vurgu olmaktan çok, personel yönetimi sistemi ile alakalı bir tercihtir.

Sonuç olarak, KKTC Yüksek Yönetim Denetçisinin maaş rejimi ve disiplin konularında Yüksek Mahkeme Yargıçları ile paralel statüde değerlendirilmesi onun adli personel olup olmadığı sorusunu akıllara getirse de KKTC ombudsmanı adli personel ve bir yargıç değildir. Özel statülü, statüsü anayasanın 114. maddesinde güvence altına alınan bir kamu personelidir.

5. MEVZUATTAN KAYNAKLANAN SORUNLAR NASIL GİDERİLEBİLİR?

Hem Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde hem de Türkiye'de ombudsman kurumu hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin teminatı olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak, ombudsman denetiminin etkili ve hakkaniyete uygun olabilmesi için kurumun örgütlenmesinin ülkenin toplumsal, kültürel ve yönetsel ihtiyaçlarına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Her iki ülkenin ombudsmanlık kurumunu düzenleyen mevzuatını incelediğimizde hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan eksiklikler olduğu görülmektedir. Yine, iki ülkenin ombudsmanlık mekanizmaları karşılaştırıldığında bir ülkede olup diğerinde olmayan hukuksal ve idari eksikliklerin bulunduğu görülmektedir. Mevzuattan kaynaklanan sorunları sıralamadan önce 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası ile ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'ndaki düzenlemelerin karşılaştırmasını gösteren bir tablonun sunulması yararlı olacaktır;

Tablo 1: KKTC ve TC Ombudsman Yasaları Karşılaştırması

	KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi	**TC Kamu Denetçiliği Kurumu**
Bağımsızlık	Bağımsız bir kurum olarak düzenlenmiştir.	TBMM Başkanlığı'na bağlıdır (md 4).
Başvuru/ Harekete Geçmesi	Başvuru üzerine veya resen harekete geçebilir (md 15/1).	Başvuru üzerine harekete geçebilir (md 5).
Başvuru Ücreti	Başvuruda ücret alınıp alınmayacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır.	Başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır (md 17/6).

Başvuru Usulü	Şahsen, dilekçe formunu doldurmak ve imzalamak suretiyle başvuru kabul edilmektedir (md 15).	Elektronik ortamda başvuru kabul edilmektedir (md 17).
Dava Süresine Etkisi	Daireye yapılan başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmadığıyla ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Kuruma yapılan başvuru dava açma süresini durdurur (md 17/8).
İç Yolların Tüketilmesi	İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmemesiyle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Kuruma başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. (md 17/4)
Sonuçlanma Süresi	Başvuruların ne kadar sürede sonuçlandırılacağı hakkında bir kural yer almamaktadır.	Başvurular en geç 6 ay içinde sonuçlandırılır (md 20).
Yaş Sınırı	Yaş sınırı yok ancak kıdem önemlidir (md 6, 65 yaş sınırı).	Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olma kuralı getirilmiştir (md 10).
Statü	Yüksek Mahkeme Yargıçları ve Sayıştay Başkanı ile paralel statü (md 7/2).	Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık müsteşar yardımcıları ile paralel statü (md 16).
Başvuru Yeri	Şikâyet başvurusu sadece Lefkoşa'ya yapılabilir.	Şikâyet başvurusu Kuruma, bürolarına, valilikler ve kaymakamlıklara verilebilir (md 17).
Rapor	6 aylık rapor hazırlanır ve meclise sunulur (md 16).	Yıllık rapor hazırlanır ve meclise sunulur (md 22).
İş Bölümü	Denetçiler arasında konu bakımından bir iş bölümü ve uzmanlaşma bulunmamaktadır.	Başdenetçi, kadın ve çocuk hakları konusunda bir denetçiyi görevlendirir (md 7).
Meclis Komite/ Komisyonu	Cumhuriyet Meclisi'ndeki "Dilekçe ve Ombudsman Komitesi" yetkili.	TBMM'de ayrı komisyon yerine Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan "karma komisyon" yetkili.
Siyaset Yasağı	Siyasi parti üyeliği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Herhangi bir siyasi partiye üye olma yasağı söz konusudur (md 30).
Raporların Duyurusu	Raporların Resmi Gazetede yayımlanacağına dair bir düzenleme yer almamaktadır. Raporlar basına açıktır (md 16). Dairenin sayfasında raporlar yayımlanır.	Kurumun yıllık raporu Resmi Gazetede yayımlanır (md 22).

KKTC Ombudsmanının işlevselliği ve idarenin yargı dışı denetim mekanizması olarak etkinliği bakımından 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasının, birçok eksikliği bulunan ve acilen tadil edilmesi gereken bir yasa olduğu görülmektedir. Yasadaki en önemli eksikliklerden biri bütçe gibi temel bir konuya hemen hemen hiç yer verilmemiş olmasıdır. Yürütme organı başta olmak üzere çeşitli idari mercilerin kurum üzerinde gölge oluşturmaması için bağımsız bir bütçesinin olması ombudsmanlığın özgürce inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilmesinin en temel gereklerindendir.

KKTC'deki Ombudsman yasası ile kıyaslandığında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ise bütçe konusuna ayrı bir maddede yer verilmiş, ayrıca kurumun "özel bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz" (md.4) olacağı belirtilmiştir. Bütçe konusunun düzenlendiği 29. maddede kurumun gelirleri; TBMM bütçesinden alınacak hazine yardımı ve

diğer gelirler olarak tespit edilmiştir. KKTC'deki 38/1996 sayılı yasada ise kurumun tüzel kişiliğe sahip olup olmadığı konusunda herhangi bir ifadeye yer verilmediği gibi bütçe meselesine de neredeyse hiç değinilmemiştir.

Türkiye'de var olup KKTC'de eksik bırakılan bir diğer konu ise kuruma yapılacak başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmayacağıdır. KKTC'deki düzenlemede kuruma yapılacak başvuru öncesinde idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekip gerekmediği veya başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmayacağı ya da yabancı ve tüzel kişilerin de kuruma başvurup başvuramayacağı ile ilgili herhangi bir ifade yasada yer almamaktadır. Bilindiği gibi Ombudsmanı yargı organlarından ayıran en temel özellik, esnek ve biçimsel olmayan bir başvuru yöntemiyle harekete geçmesi; herhangi bir ücret ödemeksizin şikâyetlerin bildirilebilmesi, bu bildirimlerde de başvuru ehliyeti, yazılı başvuru koşulu veya avukat aracılığıyla başvurma gibi biçim şartlarına gerek duyulmamasıdır. Çünkü ombudsman yargı organlarından daha esnek davranarak halkın ilgisini çekmeli, halkın yanında bir kurum olduğunu vatandaşlara kanıtlamalıdır.

38/1996 sayılı yasanın kuruma başvurularda ücret alınıp alınmayacağı konusunda suskun kalması, ombudsmanlığı yargı organından ayıran en önemli özelliklerden olan 'ücretsiz başvuru hakkı' nın yasal dayanaktan yoksun kalması anlamına gelmektedir. Belirtmek gerekir ki, uygulamada KKTC Yüksek Yöne-

tim Denetçisi' ne başvurularda ücret alınmamaktadır. Fakat ücret konusunun yasal dayanaktan yoksun olması, bu konuda mağduriyet yaşayan kişilerin dava yoluyla haklarını aramalarına engel olabilmektedir. Böylesine önemli bir eksiklik de hukuk devleti olma vasfının sorgulanmasına yol açmakta, vatandaşın zaman zaman mağduriyet yaşamasına yol açabilmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda kuruma, gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceğini, yabancıların pasaport numarası ile başvurabileceğini, elektronik ortamda da başvuruların yapılabileceğini, başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağını ve kuruma illerde valilikler ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvurulabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, kuruma başvurmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda[30] öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiğinden ve eğer dava açma süresi içinde başvurulmuşsa, işlemeye başlamış olan dava açma süresinin duracağı öngörülmektedir (md. 17/4). Fakat KKTC'deki yasal düzenlemede, ne idari başvuru yollarının tüketilmesi meselesinden ne de Daire'ye yapılacak başvurunun dava açma süresine etkisinden bahsedilmektedir.

38/1996 sayılı yasaya yöneltilebilecek bir diğer eleştiri ise yasanın kurgusu ile ilgilidir. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, başvuruların nasıl yapılacağı konusunda oldukça az düzenleme getirmektedir. Yasa incelendiğinde, maddelerin ombudsmanın atanmasına, görev süresi ve emekliliğine, dairede çalışacak personelin ödenek, görev ve atanmalarına odaklandığı, asıl düzenlenmesi gereken ombudsmanın harekete geçmesinde vatandaşa tanınan haklar konusuna gerektiği kadar yer verilmediği görülmektedir. Bu eksiklik, ombudsmanlık mekanizmasının zamanla etkisini yitirerek mağdurlara fayda sağlamaktan uzaklaşmasına ve yok olmaya mahkûm bir kurum haline gelmesine yol açabildiği gibi, başvuruların yürütülmesinde daire açısından da zorluklarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Yasada şikâyet mekanizmasının kapsamlı bir düzenlemesinin yer almaması vatandaşın, gerçek ya da tüzel kişilerin ya da o ülkede idarenin hukuka aykırı davranışı ile mağdur edilmiş herhangi bir yabancının ombudsmana başvurmak istediğinde izlemesi gereken yolu açıkça belirtmediğinden uygulamada ciddi sorunlarla karşılaşılmasına neden olabilmektedir.

[30] İdari Yargılama Usulü Kanunu, RG: 20.01.1982, 17580.

Öte yandan yasada başvuru konusuna yeterince yer ayrılmamış olması KKTC Ombudsman Dairesi'nin niteliği ve örgütlenme tercihiyle bağlantılıdır. Çünkü yasaya göre Daire, yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim Denetçisi'nin çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla kurulan ve ombudsmanın gözetim ve denetimi altında faaliyet gösteren bir dairedir (md. 18). Sonuç olarak KKTC'deki ombudsman denetimi, ombudsman olan kişi ile sıkı sıkıya bağlı olan ve örgütlenmesi de bu doğrultuda şekillenen bir denetim türü olduğundan yasa sistematiği de ombudsmanı merkeze alır şekilde kurgulanmıştır. Elbette böyle bir tercih, ombudsman denetiminin vatandaşa dönük yüzünün zayıf kalmasına ve işlerliğinin zarar görmesine yol açmaktadır.

38/1996 sayılı yasada Ombudsmanın yaşı da belirsiz bir şekilde düzenlenmiştir. Hem 65 yaşına kadar çalışacağı hem de yalnızca bir kez bu göreve atanabilecek bir kişinin görev süresinin altı yıl olduğunun söylenmesi, görev süresi ve emeklilik yaşının kaç olacağı ile ilgili belirsizlikler yaratmaktadır. Yanlış bir akıl yürütme ile, ombudsman makamına atanan kişinin her halükarda 65 yaşına kadar görev yapabileceği varsayılmaktadır. Burada belirtmek gerekir ki, yazılan 65 yaş sınırı bir "üst sınır"ı anlatmaktadır. Ombudsman olarak atanan kişinin, altı yıllık görev süresini tamamlamadan 65 yaşını doldurması halinde yaş haddinden emekliye ayrılması gerekmektedir.[31] Sonuç olarak burada bağlayıcı olan altı yıllık görev süresi olmakla birlikte, 59 yaş ve üzeri olan ombudsmanlarda 65 yaş belirleyici sınır olmaktadır.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi'ne yapılan şikâyet başvurularının sonuçlandırılmasında gecikme yaşanması bir diğer önemli sorundur. Bu gecikmeye büyük ölçüde, 38/1996 sayılı yasada ombudsmanın inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak gerekli kurum, daire ve makamlardan bilgi ve belge istemesi halinde isteğin ilgili kurumlara ulaşmasından itibaren istenen bilgi ve belgelerin verilme süresiyle ilgili herhangi bir kuralın yer almaması neden

[31] Nitekim, ilk ombudsman Nail Atalay, 1997 yılında 60 yaşındayken bu göreve atanmış ve 2002 yılında, altı yıllık görev süresi dolmadan yaş haddinden emekliye ayrılmıştı. http://www.kibrisgazetesi.com/kibris/yitirdiklerimiz-nail-atalay/1977 (19.04.2018).

olmaktadır[32]. Halbuki, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, bilgi ve belge istenmesinde otuz günlük bir zorunlu süre koşulu konmuş, bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı neden olmadan vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili makamın soruşturma açacağı belirtilmiştir (md.18/1). KKTC Ombudsmanlığı için de aynı şekilde bilgi ve belge istenmesi halinde ilgili merciler için zorunlu bir cevap süresi belirlemek, şikâyetin kısa sürede, tekrar sözlü veya yazılı girişim yapmak zorunda kalınmadan çözümlenmesi bakımından elzemdir. Başvuruların sonuçlandırılmasında olduğu kadar ombudsman raporlarının Cumhuriyet Meclisi'nde görüşülmesinde de 38/1996 sayılı yasada herhangi bir süre sınırı olmaması, raporların görüşülmesinin bazen aylar almasına neden olmaktadır. Bu sorunu aşmak için, 38/1996 sayılı yasaya, Ombudsman raporlarının görüşülmesinde meclisi bağlayacak, mümkünse üç ayı geçmeyecek bir rapor inceleme süresi belirlemek yararlı olabilir. Ombudsman raporlarının mecliste ele alınma süresi yasada belirtilirse konu gündemdeyken ve tazeyken değerlendirilecek, böylece ombudsman raporu amacına ulaşmış olacaktır. Aksi halde, mevcut düzenlemedeki eksiklik ombudsman raporlarının mecliste bekletilmesine neden olacak, bu da ombudsmanın kamu yönetimindeki etkisini zayıflatacaktır.

Son olarak belirtilmesi gereken yasal eksiklik KKTC Ombudsman Dairesi'nin personeli ile ilgilidir. Bilindiği gibi, ombudsman denetimi aynı zamanda, idarenin mevzuata aykırı davranıp davranmadığını denetlemektir. Bu nedenle, KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesindeki denetçiler hukukçu kadrosu bulunmadığından bazen yasaları yorumlamada zorluk yaşayabilmektedirler. Bu sorunu gidermek için dairede hukukçu kadrosu oluşturulmalıdır. Hatta bu kadrolara müşavirlerden, özel sektörde avukat olarak ya da mali müşavir olarak çalışanlardan atamalar yapılabilmelidir. Belirtmek gerekir ki, eğer yeni bir yasa yapılacak ve KKTC Ombudsmanı yeniden yapılandırılacaksa kuruma atanacak denetçilerin kamu yönetimi bilgisine sahip, mesleki bilgi, tecrübe ve donanıma sahip, idarenin denetimini yapabilecek olgunluğa, yeterliliğe ve bilgi birikimine sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca kurumun bağımsız bir kurum

[32] Ombudsman Emine Dizdarlı ile yapılan görüşmede de başvuruların sonuçlandırılmasındaki gecikmenin nedeni olarak, şikâyetle bağlantılı kurum ve ya dairelerden bilgi ya da belge isteğine ilgililerin geç cevap vermesi, bilgi ve belgeyi geç yollaması ya da hiç yollamayarak ombudsmanı yeniden isteme zorunda bırakması bunun da zaman kaybına yol açtığına işaret edilmiştir (E. Dizdarlı, kişisel iletişim, 26.10.2016).

olduğu göz ardı edilmeyerek, siyasi kadrolaşmalardan uzak durulmalı, iktidar partisi ile bağlantılı kişiler bu görevlere getirilmemeli, iktidar partisinin siyasal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik keyfi atamalar yapılmamalıdır. Her ne kadar KKTC Ombudsman mekanizmasını düzenleyen 38/1996 sayılı yasa yeniden düzenlenmeyi gerektirecek ölçüde eksiklikler barındırsa da, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçisine tanınmayan resen harekete geçme yetkisini ombudsmana tanımaktadır. Yasaya göre Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman), bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden herhangi bir kişinin şahsen yapacağı müracaat üzerine harekete geçebileceği gibi basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucu resen de harekete geçebilmektedir (md.15). KKTC Ombudsmanına tanınan bu yetkinin Türkiye'deki Kamu Başdenetçisi'ne tanınmaması önemli bir eksiklik olmakla birlikte, bu eksikliği gidermeye yönelik, kurumun etkili ve verimli çalışmasının sağlayacak şekilde resen harekete geçme yetkisinin tanınması için 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi bir süredir TBMM komisyon gündemindedir [33] (TBMM, 2018). Sonuç olarak, ombudsmanlık makamı hiçbir gruba ya da kişiye fayda sağlayacak bir makam değildir. Ombudsmanın kimsenin etkisi altında kalmayarak bağımsız ve tarafsız bir şekilde idareyi denetleyebilmesi için yürütmeden olabildiğince ayrı, bütçe ve personel açısından güçlü, yasal hükümleri açık ve hukuk devleti ile sosyal devlet anlayışına bağlı kalınacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Görülüyor ki, KKTC devlet dairelerindeki ağır aksak iş görme tarzının toplumda yarattığı güvensizlik ombudsman ile giderilmeye çalışılsa da aslında sorunun temeli daha derindedir. Böylesine kanıksanmış hukuksuzlukların ve eksikliklerin giderilmesi ise ancak "hukuk devleti, kamu yararı ve demokrasi" ilkeleri üzerine kurulmuş bir devlet örgütlenmesi ile mümkün olacaktır.

6. NASIL BİR OMBUDSMAN? KAMUOYU VE MEDYA İLE İLİŞKİSİ

Ombudsmanın kararlarını idareye uygulatmadaki en büyük itici gücü kamuoyu desteği sağlamaktadır. Basında yer alan haberler sayesinde halk kötü yönetimin düzeltilmesi için baskı oluşturabilmekte, yayınlar aracılığıyla idare-

[33] Biri 25/02/2016, diğeri 17/01/2018 tarihli olmak üzere 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifleri için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme (20.04.2018).

nin olumsuz davranışlarının ve yaptığı hukuka aykırılıkların tartışılması, kamu hizmetinin hukuka aykırı sunulmasına karşı kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir. Ombudsmanın verdiği kararlar basın aracılığıyla ne kadar geniş bir kitleye yayılırsa, idarenin hukuka aykırı işleyişi de halk nezdinde o kadar özgürce eleştirilebilecektir. Böylece ülkenin demokrasi kültürü gelişerek, vatandaşın idarenin denetimi sürecine katılması sağlanacak ve pasif bireylikten aktif yurttaşlığa geçiş söz konusu olabilecektir. O nedenle medyanın ombudsmanla aktif ilişki içinde olması, denetçinin aldığı kararların kamuoyuna duyurulabilmesi ve kamuoyu denetiminin işletilebilmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

Türkiye'de 6328 sayılı kuruluş kanununda Kamu Denetçiliği Kurumunun hazırladığı, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan raporunun TBMM'deki ilgili komisyona sunulacağı ve Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği öngörülmektedir. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulmaktadır. Gerekmesi halinde Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilme yetkisine sahiptir (md. 22). KKTC'deki 38/1996 sayılı ombudsman yasasında ise kurumun raporlarının resmi gazetede yayınlanacağına ilişkin herhangi bir kural yer almamaktadır. Bunun yanında ombudsmanın, her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına, çalışmaları hakkında detaylı bir rapor sunması gerektiği, bu raporun Cumhurbaşkanı ve Başbakana da gönderileceği ve basına açık olduğu belirtilmiştir (md. 16). KKTC'de Ombudsman raporlarının basına açık olması, kamuoyu denetiminin başlatılabilmesi açısından önem taşıyan yerinde bir uygulamadır. Ancak burada raporların etkililiğinin ve yaptırım gücünün arttırılması bakımından yalnızca basın yoluyla ve Dairenin kendi web sitesinde yayınlanmasının yeterli olmadığı ve Resmi Gazetede de yayınlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Ancak bu görüş, ombudsman raporlarının idare üzerindeki yaptırım gücü, kalıcılığı ve resmiyet sağlaması açısından olumlu görülse de neticede sorgulanması gereken bir düşüncedir.

Öncelikle ombudsmanın yargısal denetim yapmadığı ve verdiği kararların da yargılama sonucu verilen kararlar olmaması nedeniyle, raporda eleştirilen kişilerin afişe edilerek "suçlanması" insan haklarına, adil yargılanma hakkı ve masumiyet karinesi ilkesine aykırı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim benzer bir yorum

Türkiye'de 2010 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması kuralının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinde Mahkeme tarafından da yapılmıştı (Sayan, 2017: 18). Kararda, Etik Kurulun, etik ilkeye aykırı davranışın tespitine ilişkin kararını ilgililere ve Başbakanlığa yazılı olarak bildirme yetkisi kamuda etik kültürünün yerleşmesi ve kamu görevinin işleyişinde etkinliğin sağlanması için gerekli görülse de bu yazılı bildirimin Kurul kararı olarak Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulmasının ilgilinin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinin yargısal kesinlik kazanmadan herkese teşhiri anlamına geldiği için sakıncalı olduğu; bu yolla bütün temel hak ve özgürlükler için dokunulmaz ve her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açıldığı gerekçesiyle iptal edilmişti.[34] O nedenle, hem Türkiye'de hem de KKTC açısından ombudsman raporlarının basın aracılığıyla halka duyurulması insan kaklarının korunması bakımından da en etkili yol olarak kabul edilmektedir.

6.1. Etkili Bir Ombudsman Denetimi İçin Neler Yapılabilir?

Ombudsman denetimi, idarenin kamu hizmeti ve devlet faaliyetlerini görürken hukuka uygun ve yerinde kararlarla hareket etmesinin teminatıdır. Ombudsmanın, günümüzün gittikçe karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet örgütlenmesi içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmesi için, kolay ulaşılabilir, ücretsiz başvuru yapılabilen, biçimsellikten (formellikten) uzak bir denetim mekanizması olarak kurumsallaşması gerekmektedir. Bu kurumun, KKTC ve Türkiye'de etkili denetim yapabilmesi için öncelikle her iki ülkenin idari ve toplumsal ihtiyaçlarına uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi ombudsman, idari işlemleri iptal edemez, idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez ve idareye herhangi bir konuda emir veremez. Dolayısıyla, ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi ve kamu görevlilerini hukuksal ya da cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmaz. İster şikâyet başvurusu üzerine, ister aldığı duyumlar veya yaptığı gözlemler sonucu resen harekete geçmiş olsun, denetleme, inceleme ve araştırmaları sonunda hazırlayacağı rapor ya da yapacağı uyarılar idare açısından hukuksal bağlayıcılık taşımamaktadır. Ombudsman kararlarını yargısal nitelikteki kararlardan ayıran bu farklılık, onun etkisiz

[34] Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.:2010/33 sayılı kararı, RG: 18.05.2010, 27585.

bir kurum olduğu izlenimi yaratsa da, güçlü bir kamuoyu desteğine sahip, özgür basın tarafından kararları halka sansürsüz yansıtılan ve idareye kararlarını uygulatabilecek güce ve mesleki saygınlığa sahip bir ombudsmanlık makamının oluşturulması ile oldukça etkili ve işlevsel bir kurum haline dönüştürülebilecektir.

Hem KKTC hem de Türkiye'deki ombudsman denetimi çözüm bekleyen birçok soruna sahip olsa da gelecek vaat eden denetim mekanizmasıdır. Her iki ülkenin mevzuatında bağımsız ve tarafsız bir ombudsman yaratmak için düzeltmelere gidilmelidir. Yukarıdaki mevzuat karşılaştırmasında da hem KKTC Ombudsmanının hem de Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun eksik ve düzeltilmesi gereken yönleri belirtilmiştir. Yapılacak olan yeni yasal düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için de alanında uzman, meslek etiğine göre hareket eden, hem ombudsman olarak şahsen hem de kurum olarak bağımsız ve tarafsız hareket edebilecek ombudsmanlarla ihtiyaç vardır. Ombudsmanın saygın bir kişiliğe sahip olması kararlarını uygulatabilmesi açısından son derece önemlidir. Hem bürokraside hem de halkın gözünde "saygın" olabilmek için de ombudsmanın ve kurumun personelinin liyakat ilkesine uygun şekilde göreve gelmesi, görevde ilerlemesi ve görevinden ayrılması gerekmektedir. Liyakatin en önemli koşullarından olan hizmete uygunluk ve tarafsızlığın, ombudsman denetimi sürecine yedirilmesi elzemdir. Bu nedenle, tecrübeli, donanımlı ve mesleki kararlarında bağımsız hareket edebilecek kişilerin liyakat esasına göre bu makama seçilmeleri gerekmektedir.

Ombudsmanlık, demokratik hukuk devletinin sorunlarına çözüm üretebilecek yetkinliğe sahip bir mekanizmadır. Katılımcı demokrasinin gerçekleştirilmesi, idari yargının yükünün hafifletilmesi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve idare ile vatandaşın çatışmasını dindirmesi kurumun olumlu kazanımları olacaktır. Ancak ombudsman tavsiyelerinin etkili yaptırımı aydınlatılmış bir kamuoyu ve güçlü bir medya-basın ile mümkün olabilmektedir. Ombudsmanın kararlarının idarece dikkate alınmaması durumunda güçlü bir kamuoyu desteği ve tartışma ortamının sağlanmasıyla gözler yönetime dönebilecek, böylece idare üzerinde siyasi ve kamuoyu baskısıyla kararlar uygulatılabilecektir. Eğer Türkiye için etkili bir ombudsman denetimi isteniyorsa, önce özgür bir basın, özgür bir tartışma ortamı yaratılması gerekmektedir. Diğer yandan KKTC'de ombudsmanlık kurumu ile ilgili yasal düzenlemede barındırdığı birçok eksiklikten dolayı, kurumu

anayasal zemine oturtmak başarılmışsa da, bu olumlu adımı hukuksal ve yönetsel açıdan yetersiz bir yasal düzenleme (38/1996 sayılı yasa) takip etmektedir. KKTC'de ombudsmanlığın çalışma sistemini düzenleyen ikincil bir düzenlemenin, yani bir tüzük ya da yönetmeliğin olmaması da önemli bir eksikliktir ve çözüm bekleyen bir sorun olarak durmaktadır.

KKTC ombudsman denetiminin işlevselliğinin ve etkililiğinin arttırılabilmesi bakımından öncelikle kamuoyu önünde tartışma imkanı sağlanarak yeni bir yasa yapım süreci başlatılması, sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, konuda çalışma yapan yazarların ve akademisyenlerin sürece dahil edilmesiyle yeni bir kanun hazırlanması gerekmektedir. Eğer yeni bir yasal düzenleme yapılacaksa bu düzenlemede mutlaka, ücretsiz başvuru hakkına, yabancılar ve tüzel kişiler de dahil herkesin kuruma başvurabileceğine, dava açma süresinin durup durmayacağına, idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekip gerekmediğine ve ombudsmanın ilgili kurumlardan bilgi ve belge istediğinde ne kadar sürede cevap vermeleri gerektiğine yönelik kuralların konması gerekmektedir. Aksi halde, ombudsmanlığın yapı taşları olan ücretsiz ve eşit şartlarda başvuru, biçimsellikten uzak olma ve hızlı karar alabilme gibi temel özelliklere sahip olmayan bir Yüksek Yönetim Denetçisi, etkisini, işlevselliğini, başarı gücünü ve güvenilirliğini tam anlamıyla kazanamayacaktır.

Öte yandan, Türkiye'de ombudsmanın daha etkili kararlar alması ve vereceği kararları bürokraside uygulatması yürütmeden bağımsız ve tarafsız hareket edebilecek kişilerin bu göreve getirilmesiyle mümkün olabilecektir. Kamu Başdenetçisi olarak seçilecek kişinin, herhangi bir siyasi parti ya da makam ile bağlantısının olmaması, iktidar partisi ile bağlantısı olmayan kişilerin bu göreve seçilmesi gerekmektedir. Yine medyanın ombudsmanla aktif ilişki içinde olması, denetçinin aldığı kararların kamuoyuna duyurulabilmesi ve kamuoyu denetiminin işletilebilmesi bakımından önem taşımaktadır. Türkiye'de özgür bir basın olmadıkça, yolsuzlukların ve idarenin hukuka aykırı davranışlarının kamuoyu önünde özgür bir şekilde tartışılamadığı bir ortam sürdükçe Kamu Denetçiliği Kurumu sadece görünürde var olan ve ülkenin idari denetim sistemini daha da karmaşıklaştıran, karmaşık bir görünüm sergileyen denetim dünyasından vatandaşı soyutlayan bir denetim tipinden öteye gidemeyecek, sonuçta da yok olmaya mahkum kalacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de mevzuat daha işlevsel düzenlemeler getirmişken ombudsmanlık uygulama zayıf kalmış, dikkatleri hukuka aykırı davranan idare üzerinde toplayarak, kamuoyu baskısı oluşturabilecek nitelikte etkili kararlar alınamamıştır. KKTC'de ise mevzuat açısından eksikliklere sahipken Yüksek Yönetim Denetçisi adıyla ombudsmana Anayasada özel olarak yer verilmesiyle idarenin denetlenmesi bakımından çok sağlam bir adım atılmıştır. Uygulamada ise KKTC Ombudsmanı kamuoyu desteğini arkasına alarak ve gerektiğinde de siyasal denetim mekanizmalarını harekete geçirerek ombudsmanın yönetim üzerinde etkili olmasına katkı sağlayacak uygulamaları hayata geçirmeyi başarmıştır.

SONUÇ

Ombudsman, günümüzün devasalaşmış devlet yapılanması içerisinde, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini idareye karşı koruyabilmek için geliştirilen modern bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsman denetimi artık İskandinav coğrafyasına özgü bir denetim türü olmaktan çıkarak dünya çapında kabul görmüş, her ülkenin toplumsal koşullarına göre şekillenen bir denetim tarzı olmuştur. Ombudsman, varlığı ile idareyi hukuka uygun davranmak zorunda bırakarak bir öndenetim işlevi görür ki bu da kamu hizmeti alımında vatandaşı devlete karşı koruyucu etki yaratır. Ombudsman, şikâyet üzerine harekete geçerek ya da idarenin kötü iş görmesine re'sen müdahale ederek bürokrasinin hukuka aykırı işlem, eylem ve davranışları üzerinde düzeltici bir etki yaratmaktadır.

Yönetimde meydana gelen aksaklıkların, yolsuzlukların ve idarenin hukuka aykırı davranışlarının özgürce eleştirilebilmesi, kamuoyu önünde tartışılabilmesi ombudsmanın denetim sistemine kattığı önemli bir farklılıktır. Çünkü ombudsman mahkeme kararı niteliğinde kararlar almayarak yol gösterici, idarenin aksak yönlerini giderici ve kötü yönetimi düzeltici tavsiyelerde bulunmaktadır. İdareye emir ve talimat veremediği gibi idareyi tazminata mahkûm edememektedir. Bu durumda ombudsmanın kararlarını uygulatabilmek için elinde olan en önemli güç, idarenin hukuka aykırı davranışlarından halkı haberdar ederek güçlü bir kamuoyu desteği yaratmaktır. Böylece hukuka aykırı hareket eden idare, kamuoyu baskısını ve sonrasında gelişi muhtemel siyasal denetim yolu gensoru ve cezai denetim yolu meclis soruşturması baskısını üzerinde hissederek hukuka aykırı işlem ve kararlarını düzeltme yoluna gidecek, mağdur olan yurttaşın zararını

gidermeye çalışacaktır. Bu bağlamda, ombudsmanın idareyi hukuka uygun ve yerinde kararlar almaya zorlayıcı bir etkisi bulunmaktadır. Ayrıca ombudsman, yurttaş ile idare arasında gerilimli bir ilişki doğmadan önce idareye tavsiyelerde bulunarak hatalarını düzeltebilmesi için bir şans tanımaktadır. Bu açıdan "önleyici" bir etkisi bulunmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi, mağdur olan yurttaşın zarar giderimi için başvuru yapmasını beklemeden de oluşan zararı giderici işlemler yapmayı gerektirmektedir. Bu nedenle hukuk devletinde yönetenlerin ve idarenin, hukuka aykırı işlem, karar ve eylemlerini düzeltme konusunda halktan daha istekli olması, mağdur olan kişilerden istek gelmeden de hatalı karar ve işlemlerini hakkaniyete uygun şekilde düzeltmesi gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki ombudsman halka yakın, halkın yanında yer alan, yönetimin denetlenmesine halkın katılımını sağlayan etkili ve özel bir denetim mekanizmasıdır. Mağdurları devletin hukuka aykırı davranışlarından koruduğu için halkın yanında, ancak idareye hatalarını düzelttirdiği için de idarenin yol göstericisi konumundadır. Dolayısıyla ombudsmanı sadece bir "arabulucu" olarak nitelemek doğru değildir. Çünkü ombudsman halka yakın bir kurum olmakla birlikte kamu hizmeti sunum sürecinin düzgün işleyişinin sağlanabilmesi için de gerektiğinde yürütmeye baskı uygulayabilecek güçtedir. Yaptığı iş "küsleri barıştırmak" değil, mağdurun yanında yer alarak haksız tarafı "doğru yolu" bulmaya zorlamaktır. Fakat unutulmamalıdır ki bu zorlama, kamu yararını amaçlayan, hem idareyi hem de yurttaşı hakkaniyete uygun davranmaya çağıran bir zorlamadır.

Hem KKTC hem de Türkiye için etkili bir ombudsmanın varlığı, sadece idarenin kamu hizmeti sunarken doğru hareket etmesini sağlamakla kalmayacak aynı zamanda yasama süreci ve yargı bağımsızlığı için de yararlı olabilecektir. Ombudsmanın yapacağı öneriler ve sunacağı görüşler, yasamada gelişmeler sağlayarak, hukuk devletinde olması gereken yasal düzenlemelerin yapılmasına katkı sağlayacaktır. O nedenle, etkili bir ombudsmanın kurumsallaşması için demokrasi kültürünün gelişmesi ve kurumun basın araçları ile şeffaf ve tarafsız bir şekilde halka tanıtılması gerekmekte, bu yapılırken de her iki ülke için de mevzuattan kaynaklanan ve uygulamada karşılaşılan sorunların giderilerek ombudsman denetiminin topluma, yönetim yapısına ve hukuk sistemine kazandırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AĞAR, Serkan (2006), "Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi", **TBB Dergisi,** Sayı: 65, ss. 277-310.

ASLAN, Süleyman (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı: 1, ss. 157-172.

ATAY, Ender Ethem (2014), "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, ss. 1-30.

Avrupa Komisyonu (2008), **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, (COM(2008) 674), Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008) 2699, Gayri Resmi Tercüme.

BAYKAL, Sanem (2013), **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

COŞKUN, Burak ve Hamza Günaydın (2015), "Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi,** Yıl:2, Ssyı:3, ss. 9-60.

ÇAKMAK, Caner (2008), **Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

DİAMANDOUROS, P. Nikiforos (2014), " Democracy, Rule Of Law, and the Ombudsman", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, ss. 31-43.

DOĞAN, Kadir Caner (2014), "Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:94, ss.73-96.

ERHÜRMAN, Tufan (1998), "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, ss. 87-103.

ERHÜRMAN, Tufan (1995), **Dünyada ve KKTC'nde Ombudsman**, Işık Kitabevi, Lefkoşa.

ERHÜRMAN, Tufan (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?" **, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss. 155-180.

ERHÜRMAN, Tufan (2012), **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti İdari Yargılama Hukuku: Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, Işık Kitabevi, Lefkoşa.

EROĞUL, Cem (1978), "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **SBF Dergisi,** Cilt: 33, Sayı:1, ss. 35-57.

ESGÜN, İbrahim Uğur (1996), "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı:1-4, ss. 251-278.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2013), **Yönetsel Yargı,** Turhan Kitabevi, 33 Baskı, Ankara.

KESTANE, Doğan (2006), "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", **Maliye Dergisi,** Sayı: 151, ss. 128-142.

KDK (2014), **Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu,** Ankara.

KDK (2015), **Ombudsman Bülteni,** Sayı:4, ss.3-64.

KDK (2015), **2015 Yıllık Raporu,** Ankara.

KDK (2016), Stratejik Plan, **2017- 2021**, Ankara.

KKTC Ombudsman (2016), "23. Dönem Raporu, Ocak-Haziran 2016", http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20(23.%20D%C3%B6nem).pdf (Erişim Tarihi: 19.04.2018).

NECATİGİL, M. Zaim (2015), **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları,** Işık Kitabevi, Lefkoşa.

ODYAKMAZ, Zehra, Yusuf Deniz, Bayram Keskin (2016), "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Yetkilerinin Sınırını Tespit Bakımından Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar Kavramının Yorumlanması", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi,** Yıl: 2, Sayı: 4, ss.81-139.

SAYAN, İpek Özkal (2014), "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", **SBF Dergisi,** Cilt: 69, Sayı: 2, ss. 333-349.

SAYAN, İpek Özkal (2017), "Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi", http://etik.gov.tr/Portals/0/proje_ciktilari/kamu_gorevlileri_1.pdf (Erişim Tarihi: 21.04.2018).

SAYGIN, Engin (2008), "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 12, Sayı:1-2, ss. 1045-1072.

SEZEN, Seriye (2001), "Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt: 34, Sayı:4, ss. 71-96.

SEZGİN, Gülten Özyakup (2016), "Yitirdiklerimiz: Nail Atalay", **Kıbrıs Gazetesi**, 23 Eylül.

SOBACI, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu (2016), "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz", **SBF Dergisi**, Cilt: 71, Sayı: 1, ss.103-124.

ŞAFAKLI, Okan Veli (2009), " Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak "Ombudsman" ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt: 11, Sayı:2, ss. 161-197.

TBMM (2005), "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158)" https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf (Erişim Tarihi: 20.04.2018).

TBMM (2018), "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifleri" https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme (Erişim Tarihi: 20.04.2018).

TORTOP, Nuri (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı:1, ss. 3-11.

TOSUN, İlkay (2015), **AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015),** Editör: **Barış Övgün**, Nika Yayınevi, Ankara.

TUTAL, Erhan (2014), **Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara.

TUTAL Erhan (2013), "İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 4, Sayı:13, ss.509-544.

KDK, http://www.ombudsman.gov.tr (23.10.2017).

KKTC Ombudsman, http://www.ombudsman.gov.ct.tr (3.11.2017).

http://www.tufanerhurman.com/kktcde-ombudsman (6.11.2017).

KKTC Mahkemeler, http://www.mahkemeler.net (16.12.2017).

http://cms.kktcb.org. (18.12.2017).

KDK(2016),http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20(23.%20D%C3%B6nem).pdf (18.12.2017).

http://ombudsman.gov.ct.tr/anasayfa/haberler.aspx (18.12.2017).

http://mfa.gov.ct.tr/tr/rum-ombudsman-kibrisli-turklere-eziyet-yapiliyor (30.12.2017).

KDK (2015), https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf (01.01.2018).

http://www.yeniduzen.com/ombudsman-makami-3-yildir-bos-47719h.htm (03.01.2018).

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (03.01.2018).

http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces (03.01.2018).

http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/ombudsman.nsf/page05_tr/page05_tr?OpenDocument (20.04.2018).