

## KAMU DENETİMİNDE ETKİNLİK ARACI OLARAK “OMBUDSMAN” VE AB SÜRECİNDE KKTC’DEKİ UYGULAMAYA KARŞILAŞTIRMALI BİR BAKIŞ

*Doç.Dr. Okan Veli ŞAFAKLI\**

### ÖZET

Diğer denetim ve yargı kurumları yanında vatandaşları idarenin özellikle kötü yönetimi karşısında koruyan Ombudsman, Avrupa Birliği’nde (AB) olduğu gibi KKTC’de de bulunmaktadır. Ancak, özellikle AB Ombudsmanı ile karşılaştırıldığında KKTC’deki Ombudsmanın toplum tarafından güvenilmeyen düşük etkinliğe sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. KKTC Ombudsmanının etkinliğini düşüren ve yasal-kurumsal düzenleme gerektiren temel etmenler Ombudsmanın atanma şekli ve bağımsızlığı, yetersiz düzeyde olan toplumsal farkındalık, yetki alan ve kapsamının sınırlandırılması, Ombudsmanın bağımsızlığı ve hesapverebilirliği arasındaki dengenin kurulmaması ve basınla kurumsal ve yasal eşgüdümün sağlanamamasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Denetimi, Etkinlik, Ombudsman, KKTC,

---

\* Yakın Doğu Üniversitesi, Bankacılık ve Finansman Bölümü, osafakli@neu.edu.tr

## ABSTRACT

### “OMBUDSMAN” AS AN INSTRUMENT OF THE EFFICIENCY IN PUBLIC SUPERVISION AND A COMPARATIVE OUTLOOK ON ITS APPLICATION IN TRNC IN THE PROCESS OF EU MEMBERSHIP

Together with supervisory and judicial organs as in European Union (EU), Ombudsman that especially protects citizens against maladministration also takes place in Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). However, when particularly compared to European Ombudsman, it is found out that Ombudsman in TRNC did not generate public confidence and sufficient functional efficiency. The vital elements leading to low level of functional efficiency and necessitating legal and institutional reforms are inadvisable way of appointing Ombudsman and its questionable independence, absence of public awareness, limited field and scope of Ombudsman authority, limitation in the institutional control and province of Ombudsman, imbalance between its independence and accountability, and absence of necessary systematic legal and institutional coordination between media and Ombudsman.

**Keywords:** Public Supervision, Efficiency, Ombudsman, TRNC

## GİRİŞ

Yönetmel faaliyetler, toplum hayatının her kesimine yönelik olup bireyler üzerinde yoğun bir şekilde sonuçlar üretmektedir. Vatandaşlar artan bir şekilde yönetmel otoritelerin olumsuz etkilerine maruz kalmaktadırlar. Yönetmel kararların hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu

denetlemek üzere geleneksel hale gelmiş çeşitli denetim türleri mevcuttur. Yönetimsel faaliyet alanlarının karmaşık ve teknik bir hal alması, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Kötü yönetim şikâyetlerini çözme konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetimi gibi geleneksel denetim türleri arasında yargı denetimi önemli bir işleve sahiptir. Kötü yönetimin önlenmesinde yargı yoluyla yapılan denetim birtakım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bireylerin kötü yönetim uygulamalarını şikâyet yoluyla yargı yerlerine getirebilmesi belli süreçlerden geçmektedir. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında bireylerin yargı yolunda tek başlarına şikâyetlerini sonuçlandırması zorlaşmaktadır. Bu durumda davanın avukat aracılığıyla takip edilmesi gerekir ki dava masraflarıyla birlikte şikâyetçinin yüklenmek zorunda kalacağı mali külfet artmaktadır. Mali yükümlülükten kaçınma bireylerin yargı önünde kötü yönetim uygulamalarını düzeltme yoluna gitmekten vazgeçme nedeni olabilecektir. Nihayetinde yargı sürecinin uzun sürmesi hakkın yerine getirilmesinde bireyler için hakkaniyetsiz durumların doğmasına yol açabilmektedir. Yargı yolunun geç ve güç işlemesi en önemli eleştiri konularından birisidir (Şengül, 2005). Klasik denetim yöntemlerinin kötü yönetim şikâyetlerini çözmede yetersiz kalmaları başka denetim mekanizmaları bulma ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu ihtiyacın gereği gibi karşılanabilmesi yönetimi ve işleyişini tanıyan, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçim kurallarına daha az önem verip, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı işleyen bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur (Örnek, 1988: 271). Bu çerçevede oluşturulan Ombudsman, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede ve yönetimin hatalı ve eksik uygulamalarını kamuoyunun gündemine getirmesi bakımından alternatif bir denetim kurumu olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2005: 314). Ombudsman kurumunun varlığı, yönetimin yönetilenlerle olan ilişkilerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmakta ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede olumlu sonuçlar verebilmektedir (Aydın, 2004: 68). Ombudsmanın klasik denetim yöntemlerine karşı

çeşitli üstünlükleri bulunmaktadır. Öncelikle yönetilenlerin Ombudsmanı harekete geçirebilme kolaylığı sözkonusudur. Basit bir şikâyet talebinin kendisine ulaştırılması yeterli olmaktadır ve yönetilenlere mali külfet yüklememektedir. Ombudsman, kendisine iletilen kötü yönetime ilişkin şikâyetleri çözmede hızlı hareket edebilmektedir. Bu amaçla yönetimle temasa geçerek kötü yönetim uygulamasını düzeltme talebinde bulunarak dostça çözüm bulmaya çalışır. Yönetim, karşısında bağımsız ve tarafsız bir otorite olarak Ombudsmanın çözüm önerilerine mümkün olduğunca olumlu cevap vermeye çalışır. Zira Parlamento tarafından atanan ve onun desteğini arkasına alan Ombudsmanın çözüm önerilerini kabul etmeye yanaşmaması durumunda yönetim, kamuoyu baskısına maruz kalacaktır. Kamuoyu baskısı, Ombudsmanın sahip olduğu en önemli araç olan yıllık raporunda veya olaya ilişkin olarak hazırlayacağı özel raporlarda kötü yönetim uygulamalarının sahibi durumundaki kamu kurum ve kuruluşunu teşhir etmesiyle oluşmaktadır. Bir kamu kurum ve kuruluşunun kamuoyu önünde teşhir edilmesi ona uygulanabilecek en önemli yaptırımlardan birisi olmaktadır. Diğer bir ifadeyle Ombudsmanın en etkili yaptırım mekanizması yönetim üzerinde kamuoyunu harekete geçirerek uyguladığı baskı olmaktadır (Şengül, 2005).

Avrupa Komisyonunun Türkiye 2008 İlerleme Raporunda da Ombudsman sisteminin halen daha kurulmaması eleştirilmektedir. Sözkonusu raporda, Ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikâyetlerin soruşturulması için yargı yoluna gitmekten başka çare kalmadığını ve Ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulmasının, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacağı vurgulanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2008: 12).

Türkiye’de hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasına yönelik halen kurulmayan Ombudsman müessesesine AB tarafından önemli misyon yüklenirken bu kurum KKTC’de yaklaşık 12 yıldır faaliyette bulunmaktadır. KKTC’de de Cumhuriyet Meclisi’nin 1996’da yasasını onayladığı Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), 1997 tarihinde göreve başladı. Ancak, aradan geçen bu süreye karşın KKTC Ombudsmanının çalışmaları istenilen noktada mı? KKTC halkı bu kurumu tanıyor mu ? Kuruma başvurular tatmin edici mi? Yolsuzluklarla mücadelede KKTC halkının Ombudsmana güveni hangi seviyededir? KKTC Ombudsmanının gerek yasal, gerekse işlevsel eksiklikleri nelerdir? AB Ombudsmanı ile karşılaştırıldığında Kıbrıs sorununa endeksli olarak her an AB üyesi olması muhtemel KKTC’deki Ombudsmanın potansiyel etkinliği bulunmakta mıdır? Geleneksel anlamda Ombudsmanın etkinliğini artırmak için hangi önlemler alınmalıdır? İşte bu çalışmada karşılaştırmalı bir yaklaşımla yukarıdaki araştırma sorularına cevap verilmeye çalışılacaktır.

## OMBUDSMAN KAVRAMI

Bazı kaynaklara göre Ombudsmanın temelleri Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında varolan “Yuan Kontrol Kurumu”na, Roma İmparatorluğu’ndaki Halk Tribünleri’ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na kadar gittiği ifade edilmektedir (Avşar, 1997: 41; Altuğ, 1968: 159). Ancak, günümüzde kavramsal olarak kabul gören ve İsveç’in de esinlendiği kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumunun ilk örnekleri İslam Topluluklarına dayanmaktadır. Benzer uygulamalar İkinci Halife Ömer İbni Hattab tarafından oluşturulup devam ettirilmiştir. İslam ülkelerinde “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib”, “Şikayetleri İnceleme Kurulu” adı altında faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi kamu denetçiliği (ombudsman) modeline uygun çalışan kurumlardır. Pickl, Muhtesib’in tam tarafsız davrandığını

ve Hisbah denen bir kurum çerçevesinde görev yaptığını, bu kurumun ve görevinin Kudüs'te Haçlılar tarafından da benimsendiğini ve uygulandığını hatta haçlıların Arapça olan Muhtesib kelimesini aynen kullandıklarını kaydeder. Haçlılar bu kelimeyi “mathesep”e çevirerek kullanmışlardır. Dört Halife Dönemi'nin arkasından Emeviler ve Abbasiler yönetimi başladı (847'ye kadar). Bu dönemde, kamu yönetiminde yabancı etkiler, özellikle Bizanslıların ve Sasanilerin etkileri görülmekteydi (Pickl, 1997: 800). Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, “Kadıûl-Kudat” adıyla da özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmiştir. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu, Avrupa'da esasen Osmanlı'da yer alan Ahilik Kurumu'ndan esinlenerek oluşturulmuştur. Ahilik Kurumu'nda liderinin seçimi demokratik usulde yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma özellikleri aranmaktadır. Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan Ahilik, devlet ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde, hakların korunmasında halkın vekilliği görevini yerine getirmiş, halkın gözlemcisi durumuna gelmiştir. Osmanlı'daki Ahilik kurumundan esinlenen İsveç Kralı 12. Şarl, ülkesinde kendisinin yokluğunda baş gösteren yolsuzlukların önlenmesinde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunu 1809 yılında kurmuştur (Abdioğlu, 2007: 81; Pickl, 1986: 39). İsveç'i sırasıyla 1919'da Finlandiya (Uler, 1990: 1024), 1954'de Danimarka, 1963'de Norveç, 1962'de Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere (Temizel, 1997: 35), 1969'da Kuzey İrlanda ve Kanada izlemiştir (Akıncı, 1999: 272). Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise Ombudsman ilk kez 1969'da Hawaii'de kurulurken (Baylan, 1977 :58), bunu 1971'de Nebraska (Lorch, 1992: 220), Jawston, New York ve Missoiri izledi (Akıncı, 1999: 273). Öte yandan, Fransa ve Polonya'da Ombudsmanın kuruluşu

sırasıyla 1973 ve 1988'e rastlamaktadır (Temizel, 1997: 35-36). Avrupa Ombudsmanı ile ilgili diğer ayrıntılar bir sonraki kısımda yeralacaktır.

Kamu hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları "ombudsman (kamu denetçiliği)", "kamuoyu denetimi", "siyasal denetim", "idari denetim", "uluslararası denetim" ve "yargı denetimi"dir (Kestane, 2006: 130). İdare üzerinde iki tür denetim yapılmaktadır. Bunlar "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" denetimidir. Kural olarak, yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğerleri ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar (Gözübüyük, 1988: 228).

Genel bir tanımlamayla Ombudsman, "prensip itibarıyla parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden" bir kurumdur (Oytan, 1975: 195-196). Erhürman'a (1998) göre Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998: 89). Eryılmaz'a, (2002) göre Ombudsmanlık kurumu, bürokrasinin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan bir

yöntem olarak ortaya çıkmıştır. Ombudsman halkı, yönetimin haksız eylemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta, kamu yönetiminin ilgili birimlerinden istediği belgeye ulaşabilmekte ve görevlileri sorgulayabilmektedir. Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikayetleri çözümlmek ve kamu bürokrasisindeki idari hastalıklara kamuoyunun ilgisini çekebilme bakımından alternatif bir denetim kurumudur (Eryılmaz, 2002: 198). Hans Gammeltoft-Hansen ise ombudsmanı, “Duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur” şeklinde tanımlamaktadır (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195).

Ombudsman müessesesi için yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesi ifadesi (Kuluçlu, 2006: 7) kullanılabileceği gibi Ombudsman, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyelini taşımaktadır (Kestane, 2006: 134-135).

Ombudsmanların karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulunduğu eksiklikleri ve yanlışları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman, esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları



sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır. Bütün yönetim organları tabii olarak, başta siyasi irade, bu noktada ombudsmanların önerilerine uymak eğilimindedirler<sup>1</sup> (Temizel, 1997: 54-55). Pek çok ülkede belli bir uygulama döneminden sonra Ombudsmanın güçlü yetkilerini kullanmasına gerek bırakmayan bir ortam oluşmakta ve yönetenler, artık yönetilenlerin hak ve özgürlükleri ile çıkarlarına daha saygılı olma gereğini duymaktadır. 1859-1860 yıllarında İsveç Parlamentosu Riksdag'da kurulan bir komitenin uzak görüşlü yorumunda olduğu gibi, "Ombudsman, yönetimin işlerine ne kadar az müdahale etmek zorunda kalırsa o kadar çok amacına varmış olur" (Chapman, 1970: 246).

Günümüzde, uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimlerde görev yapan ombudsmanların yanı sıra ihtisas ombudsmanlarına (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları vb.), ticari ombudsmanlara (banka, sigortacılık, taşımacılık ombudsmanları vb.) ve buldukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanlara da rastlanmaktadır (Temizel, 1997: 39).

---

<sup>1</sup> Buna güzel bir örnek olarak İngiltere'deki Barlow Clowes olayı anımsanmaktadır. İngiltere'de menkul kıymetler alanında yatırım yapan bu kuruluş iflas etmiş ve iflas sonucu bu kurum aracılığıyla yatırım yapan bir çok vatandaş zarara uğramıştı. Zarara uğrayanlar Bakanlığın hatasından dolayı zarara uğradıklarını öne sürmüşler ve İngiliz ombudsmanına şikayetlerini götürmüşlerdi. Ombudsman yaptığı inceleme neticesinde 5 ayrı noktada Bakanlığın kötü yönetim kusuru işlediğini belirtmiş ve yatırımcıların kayıplarını artırdığını ileri sürmüştü. İngiltere Hükümeti ombudsmanın vardığı sonuca karşı çıkmıştı. Hükümet, konunun ombudsmanın görev alanına girmediğini, Bakanlığın da gerekli denetimleri yaptığını, kusurlu olmadığını ileri sürüyordu. Ombudsmanın görev alanı Bakanlıkla doğrudan ilgili olmayan şikayetleri kapsayamazdı (kayba uğrayan yatırımcıların Bakanlıkla doğrudan ilgilerinin bulunmaması) dolayısıyla bu sonucun kabulünün Hükümetin sorumluluklarının ölçüsüzce genişletilmesi sonucunu doğuracağını belirtiyordu. Ancak, ombudsman görüşlerini kamuoyuna yansıtması olduğu için hükümetin tepkisiz kalması da mümkün olmadı. Yatırımcıların zararlarının belli sınırlar içerisinde tazminini kabul etti.

Ülkeler arasındaki farklı sosyal, politik, hukuksal ve demografik gibi etmenler dolayısıyla Ombudsman kurumunun oluşturulmasında yapısal değişiklikler olabilmektedir. Ancak, beklenen etkinliğin sağlanması için ortak sayılabilecek bazı yönlerin adı geçen kurumda hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunlar, yürütme organı karşısında bağımsızlık (Özden ve Gündoğan, 1997: 49; Tortop, 1998: 4); vatandaşlar tarafından başvurma; eşit ve adil değerlendirme; yaptırım yetkisinin bulunmaması (Avşar, 1998: 62); Ombudsmana ait pozisyon ve fonksiyonların ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirlenmesi; arkasında Parlatentonun desteği olması; politik olarak tarafsız olması; kamu kurumlarının ombudsman ile işbirliği içinde olması; Ombudsmana masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilirlik; Ombudsmanın her başvuru ile tek tek ilgilenmesi; ve medya ile aktif ilişki içinde olmasıdır (Erdoğmuş, 2006: 71-73).

## **AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMAN AB Ombudsmanının Genel ve Hukuki Yapısı**

Ombudsman, AB ülkelerinde ikamet eden kişilerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını her hangi bir kötü yönetim uygulaması karşısında korumakla görevli denetleme kurumu ve şikayet merciidir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Çevre Kurumu, Avrupa Çalışma Güvenliği ve Sağlık Kurumu Ombudsman'ın incelemeye alabileceği kurumlardan bazılarıdır. Maastricht Antlaşması ile (1992) kurulan Ombudsman, kötü yönetim ve yetersiz veya başarısız yönetim, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması gibi konularda gelen şikayetleri inceler. AB üyesi devletlerin vatandaşları veya üye ülkelerde ikamet eden şahıslar Ombudsman'a şikayette bulunabilirler. Ombudsman'a iletilen şikayetlerin çoğunluğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği ya da bilgi erişiminin reddedilmesi gibi konularla ilgilidir. Avrupa kurumlarıyla görevlileri arasındaki ilişkiler,

personelin işe alımı ve rekabetin işleyişi gibi konular da Ombudsman önüne gelmektedir. Ombudsman, mahkemelere intikal etmiş şikayetlere bakmaz. AB Adalet Divanı ve Asliye Mahkemesi yetkisi dışındadır. Ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikayetlerin konusu AB ile ilgili olsa da inceleyemez. İşyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikayetler de görev alanı dışında kalmaktadır. Ombudsman, şikayet edilen kurumu arar, bilgi ister ve şikayetin giderilmesi için üç aylık süre verir. Şikayet edilen kurum Ombudsman'a bilgi vermekle sorumludur. Ayrıca Parlamento'ya ve şikayetçiye rapor sunar. Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için seçilir. Yardımcı sekreteryası bulunmaktadır. Merkezi Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasındadır. Ombudsman tamamen bağımsız ve tarafsız çalışır, hiçbir ülke veya kurumdan tavsiye veya emir alma durumunda değildir (ABGS, 2009; Europa, 2009). Avrupa Birliği'nin kurumları arasındaki etkileşimde, bireylerin siyasi ve sosyal haklarının şeffaflık içinde ve demokrasinin güvencesi altında korunması görevi Avrupa Ombudsmanı'na verilmiştir. Avrupa Ombudsmanı, Yunanistan eski ulusal Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros'dur. Avrupa Parlamentosu tarafından 1 Nisan 2003'te seçilen Diamandouros, 11 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlementosu tarafından görevine tekrar seçilmiştir. İlk Ombudsman *Jacob Söderman* 12 Temmuz 1995'te atanmış ve ATAD önünde yemin ederek 27 Eylül 1995'te Strasburg'ta görevine başlamıştır. Her Avrupa vatandaşı veya Avrupa Birliğinde ikamet eden diğer tüm tabiiyetlerdeki vatandaşlar ve Parlamento dahil olmak üzere tüm tüzel kişiler Ombudsman'dan kötü yönetim veya yönetimin kötüye kullanılmasına ilişkin tüm idari suçlamaları araştırmasını isteyebilirler. Ombudsman, ilgili kuruluşlar için soruşturma açma, açılan soruşturmaları yönetme ve onların tüm dosyalarını inceleme yetkisine sahiptir. Soruşturmanın kötü idari yönetim sonucuna ulaşması halinde Ombudsman Parlamento'ya bir rapor göndererek konunun tazmin veya telafi edilme alternatiflerini önerir<sup>2</sup>. Avrupa Birliği kurumları ve organlarındaki kötü idare uygulamalarını açığa çıkarmaya yardım eder.

<sup>2</sup> <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Avrupa%20Ombudsmani.pdf>

‘Kötü idare uygulaması’nın anlamı, zayıf veya başarısız idaredir. Başka bir deyişle, bir AB kurumunun yasalara uygun hareket etmemesi, iyi idare kurallarını göz önünde bulundurmaması ya da insan haklarını ihlal etmesidir. Birkaç kötü idare örneği şunlardır: haksızlık, ayrımcılık, gücün kötüye kullanılması, bilgi eksikliği veya bilgi verilmesinin reddi, gereksiz gecikmeler ve yanlış işlemler. Ombudsman, bir şikayet üzerine ya da kendi inisiyatifi ile soruşturmalar yürütebilir. Ombudsman, tamamen bağımsız ve tarafsız olarak görevini sürdürür. Her hangi bir hükümet veya organizasyondan talimat istemez ve kabul etmez<sup>3</sup>.

Avrupa Birliği, uzun tartışmalar neticesinde Ombudsmanlık kurumunun faydasına inanmış ve tüm Avrupa vatandaşlarını kapsayacak bir Avrupa Ombudsmanlığının kurulmasına Avrupa Parlamentosu tarafından 9 Mart 1994 tarihinde karar verilmiştir<sup>4</sup>. İlgili Avrupa Parlamentosu kararında Ombudsmanın çeşitli yönlerine ilişkin hükümler açıkça ortaya konmuştur. Bu kararın maddelerini genel olarak incelersek; anılan kararın 2.maddesinde Topluluk Kurum ve organlarının (idarenin) doğru iş-lemeyişi(maladministration) ile ilgili tüm konuları Ombudsmanın ilgi alanına bırakmaktadır. Buradaki doğru işlememeyi anlatan ”maladministration” terimi hukuksallığın yanında yerindelik yönünden de işlemi denetleyebilecek bir alanı ombudsmana açmaktadır. Maddenin 2.bendinde ‘AB ülkelerinin birinin vatandaşı olan ya da bu ülkelerde ikametgâhı olan tüm gerçek ve tüzel kişilerin Ombudsmana şikayet hakları bulunduğu’ vurgulanmıştır. Bu bent hükmüne göre sadece üye ülkelerin vatandaşları ya da kurumları değil üye ülkeler içinde ikamet eden ya da orada işyeri bulunan kişiler de Avrupa Ombudsmanına başvurabilecektir. Yine bu bentte şikayetin doğrudan gerçek veya tüzel kişi tarafından ya da bir parlamenter aracılığıyla iletilebileceği

<sup>3</sup> <http://www.avrupa.info.tr/Files/File/HowEUWorks.pdf>

<sup>4</sup> Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties Adopted by Parliament on 9 March 1994 (OJ L 113, 4.5.1994, p. 15) and amended by its decision of 14 March 2002 deleting Articles 12 and 16 (OJ L 92, 9.4.2002, p. 13).

belirtilmektedir. 2.maddenin 3.bendinde şikayetlerde somut olay, şikayetçi kişi ismi bulunmasını öngörmektedir. Bu bent gerekli durumlarda şikayet sahibinin isminin gizli tutulabileceğini de hükme bağlamaktadır. Bu maddede olaydan en geç iki yıl içinde şikayetin yapılması gerektiği ve şikayet sonucuna göre **yapılan işlemlerin şikayetçiye bildirilmesi** de ayrı ayrı hükme bağlanmıştır. 3.madde Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle başlatabileceği incelemeler ve yetki sınırlarının yanında, AB kurum ve kuruluşlarının bu incelemeler bağlamında talep edilen bilgi ve belgeleri sunma zorunluluğu, ayrıca her ülkenin iç hukukundaki düzenlemeler saklı kalmak şartıyla belge verme yükümlülüğü gibi konular düzenlenmiştir. Bu bağlamda *incelemelerin sonuçları hakkında ombudsman ilgili kurumlara tavsiyelerini içeren bildirimlerde bulunma ve gelişmeleri takip etme yetkisine haizdir. Ayrıca bu tavsiyeler konusunda ombudsman Avrupa Parlamentosuna da bilgi ve rapor vererek Parlamentonun harekete geçmesini sağlayabilecektir.* 4.madde de Ombudsmanın elde edeceği dokümanların gizli olacağını ve bu dokümanlardaki bilgi ve belgelerin yayılmaması gerektiği belirtilerek, ayrıca suç konusuna giren belgelere ulaşırsa Ombudsmanın ilgili mercilere suç duyurusunda bulunabileceği de hükme bağlanmıştır. 6.madde Ombudsmanın politik ve hukuksal haklardan kısıtlanmamış Birlik vatandaşları arasından Avrupa Parlamentosu tarafından seçileceği belirtilmektedir. Bu madde Ombudsman seçilebilecek kişilerin vasıflarında çok fazla seçici davranmamış ve Parlamento'ya geniş bir takdir yetkisinin kullanma alanı bırakmıştır. Bu madde ayrıca tekrar seçilebilmenin de mümkün olduğunu açıkça belirtmiştir. 8.maddeye göre görevlerini yapabilmesi imkansızlaşmış ya da görevlerinde uygunsuz davranışları tespit edilmiş olan ombudsmanın görevden alınması **Avrupa Parlamentosunun talebi ve Avrupa Adalet Divanının nihai kararıyla** mümkün olabilecektir. 9.madde ombudsmanın bağımsızlığını düzenlemekte ve *görevlerini yerine getirirken hiç bir organ ya da kurumdan emir almayacağını*, görevinin yüceliğini koruyan her türlü konuda korunacağını hükme bağlamaktadır. Ombudsman görevine, bu bağımsızlığı ve tarafsızlığı tekid eden bir yemin ve törenle başlar.

10.madde ombudsmanın görevi boyunca hiç bir politik ya da idari görev alamayacağını, karşılıklı ya da gönüllü olarak görevini olumsuz etkileyebilecek hiç bir faaliyetin içinde bulunamayacağını düzenlemektedir. Bunun yanında aynı madde ombudsmana geniş bir dokunulmazlık alanı sağlamaktadır. 11.madde Ombudsmanın yeterli bütçeye sahip olacağını ve yeterli personel ile destekleneceğini hükme bağlar. İlgili düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği Ombudsmanı düzenlenirken hem İsviçre ombudsmanındaki asli düzenlemelere bağlı kalmış, hem de ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarında görülen genel özelliklere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Ombudsmanının faaliyetlerine baktığımız zaman uygulamaların Avrupa halkına yararlı olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca hemen her AB ülkesinde ülkesel ombudsmanlar seçilmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 104-105; Bozkurt vd., 2005: 391).

### **AB Ombudsmanının Fonksiyonel Yapısı**

Yukarıda hukuksal temelleri ortaya konan Avrupa Ombudsmanının yapısı ve işlevlerini ise daha ayrıntılı bir şekilde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Arıkan, 2007):

- Ombudsman yargı mercileri önündeki vakalara müdahale edemez, yargısal bir kararın doğruluğunu tartışamaz.
- Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.
- Şikayet sahibi şikayete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlar. Şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkı vardır.
- Şikayete dayanak oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde ombudsman'a başvurulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir.

- Ombudsman, şikayette bulunan kişiye başka bir merciye gitmesini tavsiye edebilir.
- Şikayetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zaman aşımı sürelerini etkilemez.
- Ombudsman devam etmekte olan veya biten hukuksal prosedür nedeniyle bir başvuruyu kabul edilemez olarak nitelerse ya da araştırmasına son vermesi gerekirse daha önce başlattığı araştırmanın sonuçlarını rafa kaldırır.
- Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmelidir.
- Gizliliği olan belgeler hariç topluluk kurum ve organları her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır.
- Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler önceden izin alınarak edinilebilir. Gizlilik niteliği olsun olmasın ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz.
- Üye ülkelerin otoriteleri, daimi temsilcileri kanalıyla ombudsman'a yasa ve tüzüklerinde gizli olarak adlandırılmış olmadıkça olayı aydınlatacak yardımı sağlamakla yükümlüdür.
- Topluluk kurum ve organlarının yetkilileri ve diğer çalışanları ombudsman'ın talebi üzerine tanıklık yapmak durumundadır.
- Ombudsman'ın beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir.
- Ombudsman olayı olabildiğince çabuk çözümler.
- Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir. Kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirir. Daha sonra ombudsman AP'ye ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Başvuruyu yapan kişiye yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verilir.

- Ombudsman araştırma sırasında ceza hukukuna ilişkin vakıalarla karşılaşırsa durumdan yetkili ulusal mercileri, Avrupa Topluluğu Üye Devletler Daimi Temsilciliği aracılığıyla bilgilendirir.
- Araştırmayı daha etkili ve kesin kılacaksa ombudsman, ulusal ombudsmanlar ya da benzer kuruluşlarla yasaların elverdiği ölçüde işbirliği içerisine girebilir.
- Ombudsman, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalıdır ya da görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır.
- Ombudsman görev aldığı anda ATAD önünde görevini bağımsız ve tarafsız olarak yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına dair yemin eder.
- Ombudsman görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ya da idari başka bir görevde bulunamaz.
- Ombudsman ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir.
- Ombudsman'a yardımcı olmak üzere kendisi tarafından bir sekreteryaya ve bir baş müdür atanır.
- Ombudsman ile diğer çalışanlar Avrupa Topluluğunda çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere tabidir. Bütçe durumuna göre personel sayısı ayarlanmaktadır.
- Ombudsman'ın bütçesi AP genel bütçesi içindedir.
- Ombudsman'ın sandalyesi Avrupa Parlamentosundadır.
- Ombudsman görevini, çalışma döneminin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakır. Azledilmesi hali hariç, ombudsman, yerine geçecek kişi atanana kadar görevde kalır.



- Görev dönemi bitmeden ayrılırsa geriye kalan parlamento süresi için görev yapmak üzere üç ay içinde yeni ombudsman atanır.

Hakkında AB Ombudsmanına şikayette bulunulabilecek kurum ve organlar Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası'dır<sup>5</sup>.

## KKTC'DE OMBUDSMAN

KKTC'de Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi ) Yasası<sup>6</sup>, Cumhuriyet Meclisinin 15-16 Temmuz 1996 tarihli birleşiminde kabul edilmiş ve 1997'de kuruluşunu tamamlayarak resmen göreve başlamıştır. Yasaya göre, Ombudsman, KKTC Cumhurbaşkanı'nca ; Cumhuriyet Meclisinin onayı ile atanır. Yani Cumhurbaşkanı'nca bir kişi Ombudsman olarak atandıktan sonra, konu Cumhuriyet Meclisi'nin onayını almak üzere Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na sunulur. Onay için üye tamsayısının üçte iki ( 2 / 3 ) çoğunluğu aranır. Gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde ikinci tur bir oylama yapılır ve bu turda onay için üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterlidir. Ombudsman olarak atanacak kişinin; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, kamu yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezun olması gerekir. Ayrıca kamu görevinde veya kamu görevinin dışında sorumluluk taşıyan bir görevde en az 10 yıl çalışmış olmak; veya doktora seviyesinde lisans üstü eğitim yapmış ve kamu görevi içinde veya dışında, sorumluluk taşıyan bir görevde en az beş yıl çalışmış olma nitelikleri aranır. Yüksek Yönetim

---

<sup>5</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm>.

<sup>6</sup> 38/1996 Sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası

Denetçisi, 6 yıllık bir süre için atanır ve görevi sonunda yeniden ikinci bir kez Ombudsman olarak atanamaz. Ombudsman olarak atanan kişi 65 yaşını bitirinceye kadar görev yapar. Ombudsman, görevi zarfında istifasını yazılı olarak Cumhuriyet Meclisi'ne sunabilir. Ombudsman hakkında disiplin cezası uygulama yetkisi Yüksek Mahkemeye aittir. Yüksek Mahkeme, Ombudsman'ın vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibarı kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı hakkında disiplin soruşturması gerektiren eylemlerin ağırlığına göre 'uyarma' veya 'görevden çekilmeye davet' işlemlerinden birini uygular. Ancak Yüksek Mahkeme, uygun ve adil gördüğü durumlarda herhangi bir ceza vermeyebilir.

KKTC'de Ombudsmanın görev ve yetkilerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Ombudsman, KKTC'de yürütsel ve yönetsel yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa'da ve Ombudsman Yasasında belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetleri yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetler, soruşturur ve rapor sunar.
- Ombudsman, Yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapar ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi ister.
- Ombudsman, saptadığı yasa dışı işlerin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarır.
- Ombudsman, soruşturmakta olduğu konunun herhangi bir safhasında, hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olacağı kanaatında olması halinde ilgili kamu görevlisinin geçici olarak görevden alınmasını isteyebilir.

KKTC Ombudsman Yasası'na göre yetkisi dışında olan Kurumlar; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis Örgütü olarak sıralanırken, Yasayla; Dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular da Ombudsman'ın yetkisi dışında bırakılmıştır. Ombudsman, yetkisi dışında bulunan Kurumlarla ilgili konularda müracaat veya duyum alması durumunda konuyu ilgili makama iletmekle yükümlüdür.

KKTC'de Ombudsman, bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden herhangi bir kişinin Ombudsman Dairesi'nce öngörülecek formu doldurmak ve imzalamak suretiyle şahsen yapacağı müracaat üzerine harekete geçebileceği gibi, basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucu resen de harekete geçebilir. Ombudsman, kendisine yapılan başvuruları ve duyumları dikkate alırken sözkonusu olay veya işlem ile ilgili dava açılıp açılmadığını, Hukuk Dairesi'nin veya Polis Örgütü'nün bu konuda bir araştırması olup olmadığını araştırır. Sözkonusu olay veya işlemin Polis Örgütü veya Hukuk Dairesi tarafından takip edildiğinin saptanması durumunda, şikayet sahibine bu konunun Polis Örgütü veya Hukuk Dairesi'nin sonuçlandırılmasından sonra ele alınabileceğini yazılı olarak bildirir. Ombudsman, her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına çalışmaları hakkında detaylı Rapor sunar. Ombudsman, bu raporu Cumhurbaşkanı'na ve Başbakan'a da gönderir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na sunulan bu Rapor basına açıktır. Ombudsman, yetkileri içindeki konularla ilgili yasa ile kurulan şahıs veya teşekküllerle doğrudan temas edebilir, soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebilir. Ombudsman, soruşturmanın herhangi bir aşamasında hakkında soruşturma açtığı hizmet ile ilgili bulduğu kamu görevlisi, kişi veya kişileri olumsuz yönde etkileyecek nitelikte Rapor çıkacağı kanaatine varması halinde bu kişilere kendilerini savunma fırsatı verir. Ombudsman, yaptığı soruşturmalar neticesinde herhangi bir suç unsuru

işlendiği kanaatine varması halinde, gerekli işlemlerin yapılması için konuyu ilgili ve yetkili merciye iletir.

Ombudsman Yasası'yla; KKTC'de 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 Ombudsman'ın çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak 'Ombudsman Dairesi' oluşturulmuştur.

## **KKTC'DE OMBUDSMAN ÜZERİNE TOPLUMSAL ALGILAMA**

### **Araştırma Yöntem ve Amacı**

KKTC'de Ombudsman müessesesi ile ilgili toplumsal farkındalığı ortaya koymak için 2009 Şubat ayı itibariyle ülke genelinde olasılığa dayalı olmayan *kolayda örnekleme*<sup>7</sup> (Sekaran 2003: 276) yöntemiyle araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırmada 398 adet geçerli anketin elde edilmesi sağlanmıştır. Ombudsmana ilişkin toplumsal algılamayı belirlemek için sırasıyla kişisel bilgilere, ülkedeki önemli sorunlara, yolsuzluğun en çok gerçekleştirildiği kurumlara, ombudsmanın tanımına ve yolsuzlukla mücadelede kurumlara olan güvene ilişkin beş bölümü içeren anket kullanılmıştır. Birinci bölümde cinsiyet, yaş, medeni hal, tahsil durumu ve meslek ile ilgili sorular nominal ölçüm şeklinde yer almaktadır. İkinci bölümde, ombudsmanın görev alanı içerisine giren yolsuzluğun sorun olarak ülkedeki önem derecesi sorgulanmaktadır. Bu

---

<sup>7</sup> *Olasılığa dayalı olmayan örneklemede evrendeki her unsurun örnekte yer alma şansı yoktur. Bu itibarla, elde edilen sonuçlar güvenilir bir şekilde genellenemez. Ancak, evren konusunda dikkate değer bir göstergedir.*

amaç için, deneklere ülkedeki en önemli üç sorunu ifade etmeleri istenmiştir. Üçüncü bölümde, deneklere göre yolsuzluğun en çok gerçekleştiği 3 kurum veya kuruluş sorulmaktadır. Dördüncü bölümde, 5 farklı tanımlamadan deneklerin doğru tanımı bilip bilmedikleri sorgulanmaktadır. Son bölümde ise KKTC'deki 21 kurum ve kuruluşta yolsuzlukları önlemede ne ölçüde güvenilmekte olduğu Likert ölçeğiyle etüd edilmektedir. Şöyle ki, 5'li ölçekteki ifadelerin puanlaması; "1: hiç güvenmiyorum", 2:güveniyorum, 3:kararsızım, 4:güveniyorum ve 5:kesinlikle güveniyorum" şeklinde yapılmıştır

Anket uygulaması sonucu elde edilen verilerin çözümünde; ilk dört bölüm için frekans ve yüzde analizi kullanılmıştır. Son bölümde ise yolsuzlukları önlemede 21 kurum veya kuruluşta olan güven derecesini belirlemek için 1 ile 5 arasında verilen değerlerin genel ortalaması hesaplanmıştır. Buna göre, en yüksek ortalamaya sahip olan kurum veya kuruluşta , yolsuzlukları önlemede toplum tarafından en fazla güvenilmektedir Sözkonusu ölçeğe göre, 3'den büyük değerler toplumsal güveni, 3'den küçük değerler ise toplumsal güvensizliği yansıtmaktadır. Bu çerçevede, 0,05 anlamlılık düzeyinde aritmetik ortalamaların kararsız (3) tutumdan farklı olup olmadıklarının tesbiti "tek grup t-testi" ile analiz edilerek yorumlanmıştır.

Yolsuzlukları önlemede kurum ve kuruluşlara olan güveni ölçmede kullanılan ölçeğin güvenilirliğini tespit etmek için Cronbach Alpha değeri tesbit edilmiştir. Bu değer, **.728** olup literatüre göre oldukça yüksek güvenilirlik (>.7) göstergesidir (George ve Mallery, 2001: 217; Pallant, 2005: 90).

## Temel Bulgular ve Analiz

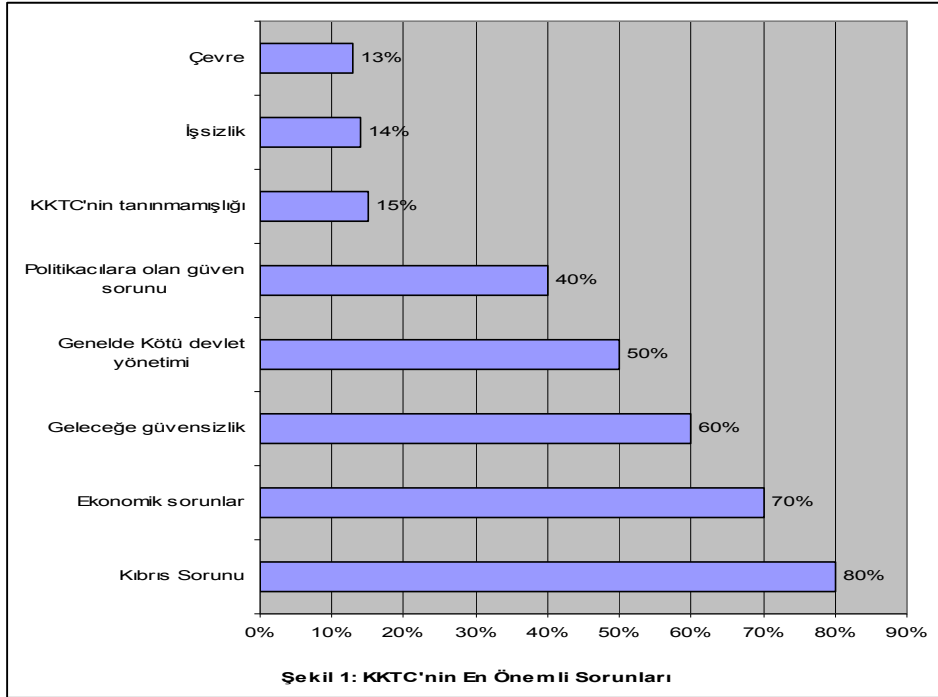
Tablo 1’de görüldüğü gibi ankete cevap veren deneklerin cinsiyet açısından bayan ve erkeklerin oranı neredeyse eşit iken % 62,8.’si evli, büyük bir çoğunluğu 26 ile 45 arası yaşta (% 62.3) ve % 77,7’si lise üstü eğitime sahip bulunmaktadır. Ayrıca, deneklerin çoğunluğunu teşkil edecek şekilde % 34.7’si kamu sektörü, % 25,1’i ise özel sektör çalışanıdır. Geriye kalanlar ise sırasıyla serbest çalışan, öğrenci, emekli ve işsiz durumundadır.

**Tablo 1: Örneklemin Kişisel Özellikleri**

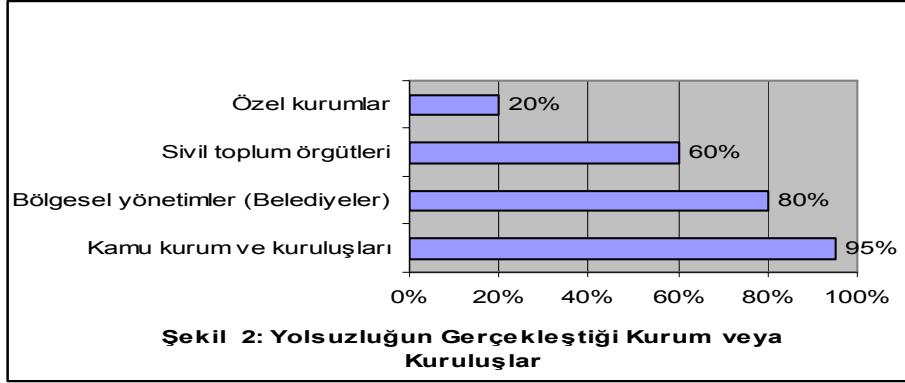
Kişisel Bilgiler		Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Bayan	197	49,5
	Erkek	201	50,5
Medeni Hal	Bekar	124	31,2
	Evli	250	62,8
	Boşanmış	24	6,0
Yaş	25 ve altı	80	20,1
	26-35 arası	108	27,1
	36-45 arası	140	35,2
	46 yaş ve üzeri	70	17,6
Öğrenim Düzeyi	İlkokul	26	6,5
	Ortaokul	63	15,8
	Lise	162	40,7
	Lisans ve Yüksek lisans	145	36,4
	Doktora	2	,5
Çalışma Durumu	Öğrenci	56	14,1
	Kamu sektör çalışanı	138	34,7
	Özel sektör çalışanı	100	25,1
	Emekli	32	8,0
	İşsiz	19	4,8
	Serbest Çalışan	53	13,3

KKTC’de toplum tarafından algılanan en önemli sorunlarla ilgili araştırma bulguları Şekil 1’de verilmektedir. Buna göre, örneklemin

yüzde kaç tarafından önemli görüldüğünü yansıtan yüzdelerle göre en önemli sorunlar sırasıyla Kıbrıs sorunu, ekonomik sorunlar, geleceğe güvensizlik ve genelde kötü devlet yönetimidir. Bu sorunlar arasında yolsuzluk toplum algılamasına göre en önemli sorunlar arasında değildir.

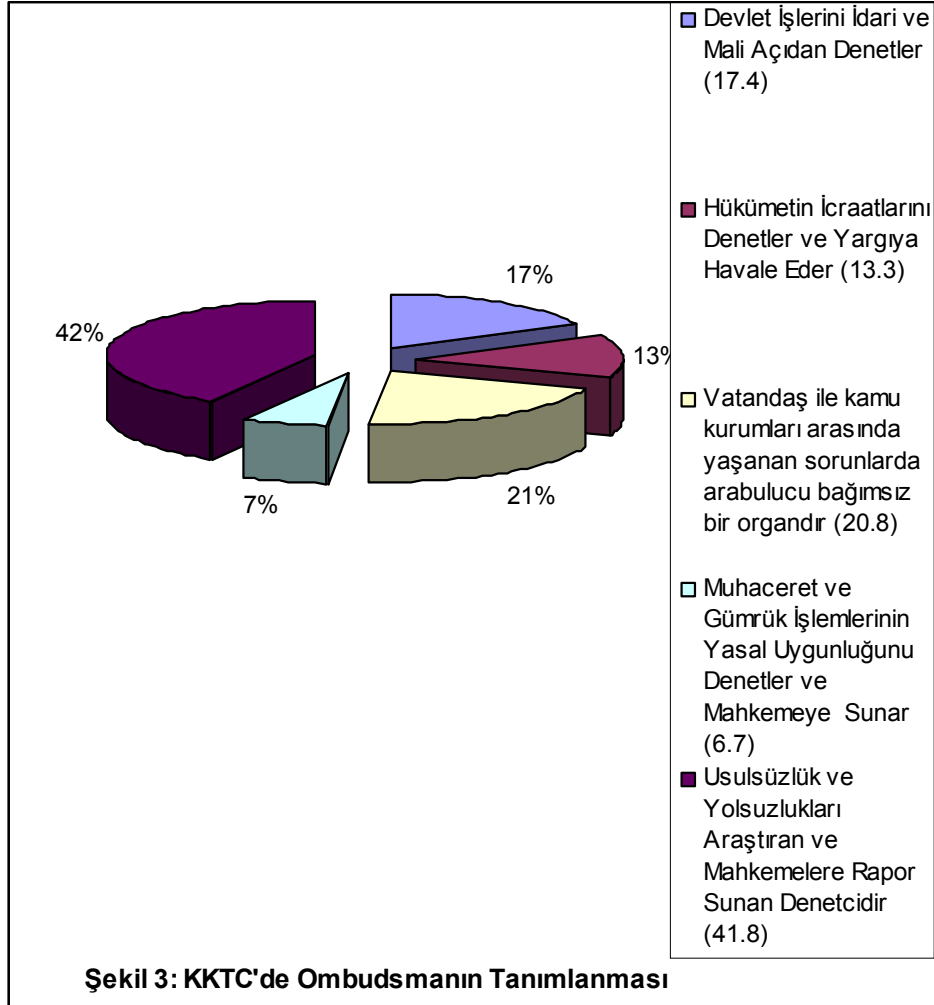


Örneklemin yüzde kaç tarafından önemli görüldüğünü yansıtan yüzdelerle göre KKTC'de yolsuzlukların en fazla gerçekleştiği kurumlar Şekil 2'de gösterildiği gibi sırasıyla kamu kurum ve kuruluşları, bölgesel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel kurumlardır.



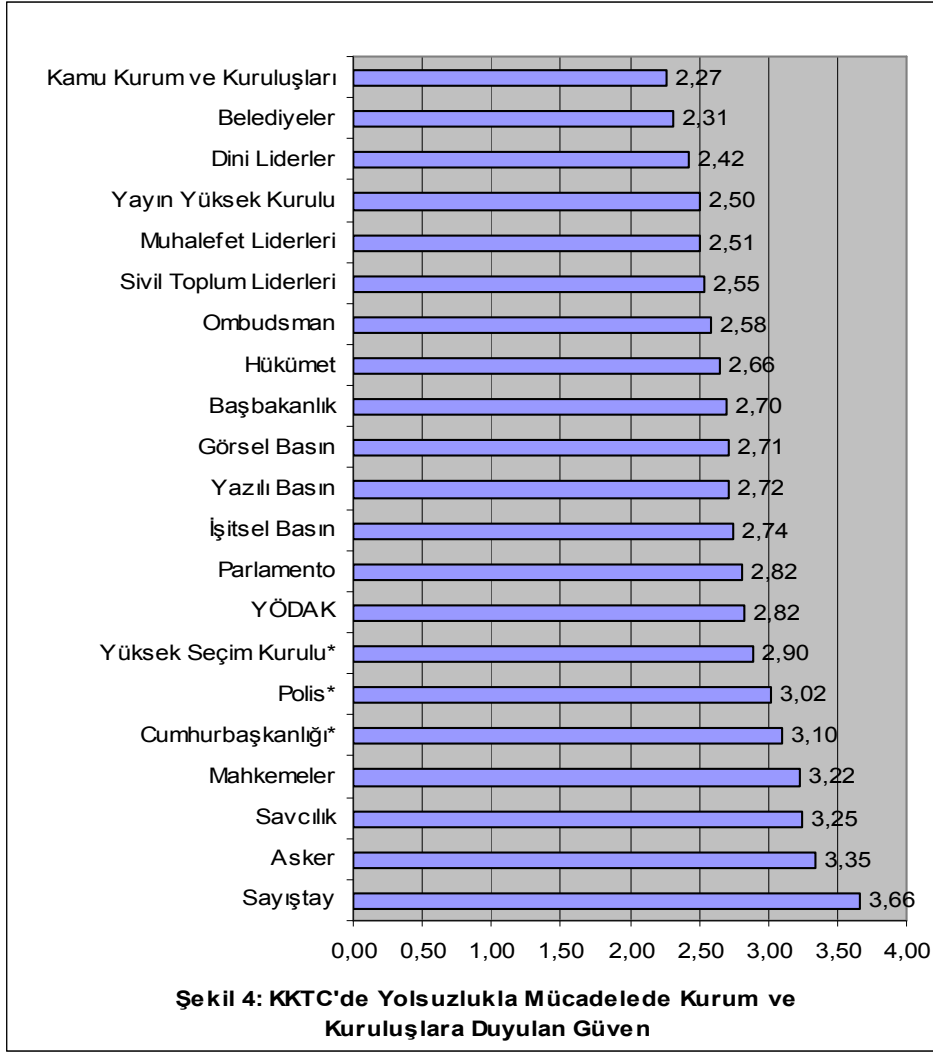
KKTC’de vatandaşların ombudsmana başvurmaları için öncelikle adı geçen kurum ile ilgili farkındalıklarının olması gerekmektedir. Bu açıdan, doğru tanımlamanın da bulunduğu seçenekler arasından deneklerin doğru yanıtı bilip bilmedikleri sorgulanmıştır. Şekil 3’de görüldüğü gibi doğru yanıtı bilenlerin oranı % 20.8’le sınırlı kalmıştır.





KKTC'de yolsuzlukla mücadelede kurumlara duyulan güven derecesini belirlemek için deneklerin Likert ölçeğiyle yaptıkları değerlendirmelerin genel aritmetik ortalamasına göre en fazla güvenilen

kurum veya kuruluşlar sırasıyla Sayıştay, Asker, Savcılık ve Mahkemelerdir (Şekil 4). Yüksek Seçim Kurulu, Polis ve Cumhurbaşkanlığı için yapılan ifadeler “Tek Grup T-Testi”ne göre % 5’lik anlamlılık düzeyinde 3’den farksız ( $p>.05$ ) yani ne güveniyorum ne de güvenmiyorum yönünde olmuştur. Ombudsman kurumu da dahil olmak üzere geri kalan kurum ve kuruluşlara yolsuzlukla mücadelede Kıbrıs Türk halkı güvenmemektedir.



## KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ

KKTC, yukarıda ortaya konan araştırma sonucundan da anlaşılacağı gibi en önemli sorun olarak ifade edilen “Kıbrıs Sorunu”ndan dolayı diplomatik olarak tanınmamakta ve özellikle Avrupa’nın ekonomik ambargolarına maruz kalmaktadır. Bu durumdan ötürü, Birleşmiş Milletler nezaretinde Kıbrıs Sorununa çözüm görüşmeleri devam etmektedir. Bu görüşmelerin sonuç verip kapsamlı ve bütünlüklü bir çözüm bulunması halinde KKTC doğrudan AB üyesi olacaktır. Dolayısıyla, KKTC’nin hukuki ve kurumsal yapılanmasında AB normlarının gözetilmesi bir Devlet politikası halini almıştır. Bu itibarla, diğer kurumlar için olduğu gibi Ombudsman müessesesi için de AB normlarının dikkate alınması gerekmektedir. Ancak, yasal ve kurumsal olarak incelendiğinde AB Ombudsmanına kıyasla KKTC’deki Ombudsmanın etkinliğini düşüren önemli farklılıkların olduğu ortaya çıkmaktadır (Tablo 2).

**Tablo 2: AB-KKTC Ombudsmanının Karşılaştırması**

<b>Kriter</b>	<b>AB Ombudsmanı</b>	<b>KKTC Ombudsmanı</b>
<b>Seçilme şekli</b>	Avrupa Parlamentosu tarafından Parlamentonun görev süresi boyunca oybirliğiyle seçilir. (5 yıl)	Cumhurbaşkanı tarafından meclise önerilir ve Meclis seçer. (6 yıl)
<b>Görev alanı</b>	Görev alanları sınırlı değildir	Görev alanları yasayla sınırlanmıştır.
<b>Soruşturma kapsamı</b>	Topluluk kurum ve organlarının faaliyetlerinde kötü yönetim ve vakaları hakkında şikayet yapılabilir	Özellikle mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluk soruşturulur. Kötü yönetimin esasları belirlenmemiştir.
<b>Soruşturmada kurumsal kapsam</b>	Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışında Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası Ombudsman tarafından soruşturulabilecek kurumlar arasındadır.	Cumhurbaşkanı, Meclis, Bakanlar Kurulu, Mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis soruşturma kapsamı dışındadır.
<b>Görev süresi</b>	Görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir	Görev süresi bittikten sonra yeniden seçilemez.
<b>Vatandaşın ilgisi</b>	Topluluk vatandaşları tarafından tanınıyor ve ilgi görüyor.	Vatandaşlar işlevini bilmiyor ve gösterilen ilgi yetersizdir.
<b>Görevin sonlandırılması</b>	Avrupa Parlamentosu'nun talebi ile Adalet Divanı tarafından görevine son verilebilir.	Yüksek Mahkeme tarafından emekliye sevkedilebilir.
<b>Bağımsızlık</b>	Görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir.	Atanma biçim itibarıyla görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirdiği hususu tartışma konusudur
<b>Yaptırım gücü</b>	Yaptırım gücü yoktur, ancak Avrupa'da demokratik kültürün ve kurumsal yapının gelişmişliğine ilaveten basın da yardımıyla raporları çok etkilidir. AB Ombudsmanı uyarı	Yaptırım gücü yoktur ve raporları genelde raflarda kalmaktadır. Yalnızca yasa dışı bir işlemin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarmaktadır. Fonksiyonu arabuluculukla sınırlı kalmaktadır.

	sonrasında sorunu dostça çözmeye çalışmakta, ilgili kuruma tavsiyelerde bulunmakta ve son çare olarak tavır almak üzere bağımsız organ niteliğinde olan Avrupa Parlamentosu'nun dikkatini çekmektedir.	Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunulan Ombudsman raporlarının Genel Kurulda kamuya sunumu noksan olup raflarda kalmaktadır. Bu raporlar basına açık olmasına karşın basınla kurumsal ve yasal eşgüdüm bulunmamaktadır.
--	--	---

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi KKTC'deki Ombudsmanın etkinliğini ve toplumsal değerini düşüren önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Bunların başlıcaları, Ombudsmanın bağımsızlığı, soruşturmadaki alan ve kapsam sınırlaması, vatandaşın yetersiz bilgi ve ilgisi, Ombudsmanın yaptırım gücünü dolaylı olarak artırmada önemli olan prosedürel yapının yetersizliği ve basınla olan yetersiz kurumsal ilişkidir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Temelleri Roma İmparatorluğu ve İslam Toplularına kadar uzanan Ombudsmanın hem denetim kurumu olarak diğer denetim kurumlarının iş yükünü azaltmakta hem de eksikliklerini tamamlamaktadır. Ombudsmanın kamu otoritelerinin eylem ve işlemlerini bireylerin hak ve özgürlükleri açısından incelemesi, idarenin karar, eylem ve işlemlerinin kalitesini yükseltmektedir. AB'nde ise Birlik kurumları ve organları ile ilgili kötü yönetim şikayetlerini incelemek üzere Maastricht Antlaşması ile topluluk organları arasındaki yerini alan Avrupa Ombudsmanı son yıllarda önemini iyice hissettirmektedir. Sonuç olarak, haklı olduğunu düşündüğü konularla idareden gerekli desteği görmediğini düşünen vatandaşların devletten soğuması yerine, olaya onu da tatmin edecek bir ara yol bulmasını sağlayan Ombudsmanın hakkaniyetin sağlanması yolundaki bu mücadelesi, uygulandığı bir çok ülkede

olduğu gibi Avrupa Birliği'nde de kamu yönetimine rahatlama sağlamıştır.

KKTC'de ise maalesef Ombudsman Kurumu'nun adeta göstermelik, siyasiler tarafından "sırf işte devletimizde; ağdaş, gelişmiş ülkelerdeki gibi her organ var" söylemi için kurulduğu iddia edilebilir. KKTC'de yasasına bakıldığında Ombudsman'ın kapsamlı değerlendirme yapılmadan hayata geçirildiği anlaşılmaktadır. Ombudsman Dairesi'yle ilgili yaşanan gelişmeler (4 yıl boyunca bu daireye ombudsman atanmaması), bu daireye karşı halkın büyük oranda bilgisizliği ve ilgisizliği ve yasayla makamın yetki alanlarının sınırlandırılması yukarıdaki iddiayı kanıtlar niteliktedir. Cumhurbaşkanı tarafından önerilen ve Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran partinin desteğini alarak oyçokluğuyla seçilmesine olanak verilen (mevcut yasayla) Ombudsman'ın tam bağımsız olarak çalışma olasılığı oldukça düşüktür. Bu erevede, Ombudsman kurumuna karşı KKTC halkının düşük düzeyde olan farkındalığı yanında etkinliğini olumsuz etkileyen kurumsal ve idari yapılanması söz konusu kuruma karşı yolsuzlukları önlemede vatandaşın güven duymamasına neden olmaktadır.

KKTC Ombudsman'ının etkinliğini ve dolayısıyla vatandaşlar açısından itibarını artırmak için aşağıdaki yasal ve kurumsal öneriler getirilebilir:

- Ombudsman Cumhuriyet Meclisi tarafından büyük ölçüde hükümet ve muhalefet partilerinin konsensusu ile seçilmelidir. Başka bir ifade ile, Ombudsman seçilecek kişinin Cumhuriyet Meclisi'ndeki tüm milletvekillerinden onay alabilecek vasıfta ve potansiyelde olması gerekmektedir. Dolayısıyla, Ombudsman'ın oybirliğiyle atanması hedeflenmelidir. Bu durum ise, Ombudsman'ın geçmişte siyaset yapmama, hiç bir siyasi partiyle bağlantı ve/veya ilişki içinde olmama koşulunu gerektirmektedir .

- Sadece Mahkemeler (yargı görevini yerine getirirken) Ombudsman'ın yetkisi dışında kalmalıdır.
- Ombudsmanın 6 ayda bir hazırlayıp Cumhuriyet Meclisi'ne sunduğu raporlar Meclis Genel Kurulunun gündemine taşınmalı ve sonuçları tartışılmalıdır. Ayrıca, bu raporların özellikle Devlet medyasında sistematik olarak kamuya açıklanması için yasal zemin oluşturulmalıdır.
- Çok sayıda kadrosu hala doldurulamayan ve verimli çalışmayan Ombudsman Dairesi yeniden yapılandırılmalı ve bu görevin ifası için gerekli bütçe Avrupa Birliği'nde olduğu gibi Cumhuriyet Meclisi Bütçesi'nden ayrılmalıdır.
- Ombudsmanın temel görev alanlarından biri olan “kötü yönetim” ile ilgili hususların ivedilikle yasaya konulması gerekmektedir. Ayrıca, kötü yönetimle yakından ilişkili olan etik ilkelerin de belirlenmesi gerekmektedir.
- Mevcut Yasada olmayan ‘ İnsan Hakları İhlalleri ile ilgili konular ‘ da Ombudsmanın yetki alanına alınmalıdır.
- Tam bağımsız olabilecek Ombudsman ikinci kez seçilebilmelidir.
- Çok eski yıllara ait konulardaki şikayetleri önlemek için zaman aşımı getirilmelidir. Örneğin 10 yıl geriye dönük bir kısıtlama getirilebilir. 10 yıldan daha önce vuku bulan bir konuda yapılacak şikayetlerin ‘çok önemli’ olması halinde Ombudsman'ın inisiyatifıyla incelenmesine olanak sağlanabilir. Yürürlükteki yasada şikayet konusuyla ilgili zaman aşımı kısıtlaması yoktur .
- Ombudsman'ın şikayet konusuyla ilgili taraflardan isteyeceği savunmanın iletilmesi için bir süre koşulu konulmalıdır. Örneğin; savunmanın iletilmesine olanak sağlamak için AB Ombudsmanında olduğu gibi en geç 3 ay ilgili merciye zaman tanınmalıdır. Mevcut yasada süre olmadığı için savunmalar çok geç alınabilmekte (çok



zaman kaybı ) veya alınamamaktadır ( konunun incelenmesi tıkanmakta ).

- Raporun hazırlanmasına engel olan ve suç işleyenlere verilen cezalar günün koşullarına göre düzenlenmelidir. Şikayet konusuyla ilgili gerek savunma vermeyen veya ilgili evrakları sunmayan ve zaman kaybına neden olan yetki alanındaki tüm kişi ve kesimlere yönelik caydırıcı tedbirler düşünölmelidir.

## KAYNAKÇA

Abdioğlu, H. (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 :79-102

ABGS (2009), *Avrupa Birliğinin Kurumları*, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=106&l=1>, (26.07.2009).

Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Altuğ, Yılmaz (1968), “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Adalet Bakanlığı Yay., Ankara.

Ankan, M. İberyay (2007),”Avrupa Birliği Ombudsmanı”, *Adalet Dergisi*, Sayı: 29,Eylül.

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

Avşar, B. Zakir (1997), *Ombudsman*, Ankara: HAK-İş Eğitim Yayınları.

Avşar, Z. (1998), *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak-İş Eğitim Yayınları 38.

Aydın, A. Hamdi (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Baylan, Ömer, (1977), “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 48.

Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş (2005), *Avrupa Birliği Temel Mevzuatı*, Asil Yayın Dağıtım: Siyasal Bilgiler, Ankara.

Chapman, Brian (1970), *İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu)*, Çeviren: Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara.

Erdoğan, Osman (2006), *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açısından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.

Erhürman, T. (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.

Eryılmaz, Bilal (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayıncılık, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2005), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.

Europa (2009), *The European Ombudsman*, European Union Institutions and Other Bodies, [http://europa.eu/institutions/others/ombudsman/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/others/ombudsman/index_en.htm), (26.07.2009).

Gammeltoft-Hansen, H. (1996), “Ombudsman Kavramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 195-202.

George, D. And Mallery, P. (2001), *SPSS For Windows*, Third Edition, Allyn & Bacon/Pearson Education Company, USA.

Gözübüyük, A. Ş. (1988), *Yönetim Hukuku*, S Yayınları.

<http://www.mess.org.tr/ab/absol/Avrupa%20Ombudsmani.pdf>  
(26.07.2009)

<http://www.avrupa.info.tr/Files/File/HowEUWorks.pdf> (26.07.2009)

<http://www.ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm>. (26.07.2009)

Kestane, D. (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 151, Temmuz – Aralık.

Kuluçlu, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63.

Küçüközyiğit, H. Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika* 2(5) :90-111,

Lorch S. Robert (1992), *State and Local Politics*, Prentice Hall Press, New Jersey.

Oytan, Muammer (1975), “Ombudsman Eli ile idarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, sayı 18,19, Ankara.

Ömek, Acar (1988), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Metinler Matbaacılık.

Özden, K. ve Gündoğan, E. (1997), “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 62, S.48-54.

Pallant, J. (2005), *SPSS Survival Manual*, 2<sup>nd</sup> Ed., Open University Press, United Kingdom.

Pickl, V, (1997) “Ombudsman Sistemlerinin İslâmi Temelleri”, Çev: Taykan Ataman, Yeni Türkiye, Sayı: 14.

Pickl, Viktor J.,( 1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev: Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, 19/4.

Sekaran, U. (2003), *Research Methods For Business*, Fourth Ed., John Wiley & Sons, Inc., United States of America.

Şengül, R. (2005), “Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım.

Temizel, Zekeriya (1997), *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA-EMME Yayını, İstanbul .

Tortop, Nuri (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı.31/1, Mart .

Uler, Yıldırım, (1990),“Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Yayını, Ankara.