

AVRUPA OMBUDSMANININ HUKUKİ STATÜSÜ, İŞLEYİŞİ VE KURUMSAL ETKİNLİĞİ

Özer KÖSEOĞLU*

ÖZET

Ombudsman veya kamu denetçisi, 1970'lerden itibaren Türkiye'nin gündeminde olan, ancak 2000'li yıllarla birlikte kurulmasına ilişkin somut adımlar atılan bir kurumdur. Türkçe literatürde Ombudsman kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliği ve yasal düzenlemelerin değerlendirilmesine ilişkin birçok çalışma olmasına karşın, Avrupa Ombudsmanı tecrübesini ele alan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı Avrupa Ombudsmanının hukuki statüsü, işleyişi ve kurumsal etkinliğinin analiz edilmesidir. Bu amaçla, Avrupa Ombudsmanının gelişimi, Ombudsmana ilişkin yasal düzenlemeler ve Ombudsmanın işleyişi kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanının kurumsal etkinliği ise 2003-2009 arasındaki yıllık raporları incelenerek elde edilen veriler ışığında değerlendirilmektedir. Avrupa Ombudsmanı tecrübesinin Türkiye'de kurulacak olan kamu denetçiliği sistemine kurumsal düzen, yasal altyapı, işleyiş, görev ve yetkiler gibi açılardan yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Ombudsmanı, Kötü Yönetimle Mücadele, İyi Yönetim Hakkı

STATUTE, MECHANISM AND INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN

ABSTRACT

Even though ombudsman (or public inspector in Turkish legal system) has been more or less on the agenda of Turkish governments after 1990s, concrete steps have been taken in 2000s. Despite the majority of studies on the feasibility of Ombudsman and the evaluation of legal bases in Turkey, there is a shortage of studies discussing the European Ombudsman experience. Within this framework, the aim of this study is to analyze the legal framework, mechanism and institutional effectiveness of the European Ombudsman, established in 1992 on the grounds of Maastricht Treaty. In this context, evolution, legal basis and functioning of the European Ombudsman are extensively examined. Besides, institutional effectiveness of the European Ombudsman is investigated in the light of data gained from the annual reports encompassing 2003-

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

2009. There are some evidences that European Ombudsman experience can assist to the probable establishment of the Ombudsman system in Turkey in terms of institutional setting, legal infrastructure, operational procedures and authority field.

Keywords: European Ombudsman, Coping with Maladministration, Right to Good Administration

1. GİRİŞ

Ombudsman kavramı¹ ilk ortaya çıktığı ülke olan İsveç dilinde delege, avukat, vekil, bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlam-larına gelmektedir. Kurum olarak ombudsman ise, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir (TÜSİAD, 1997: 11). İsveç'in ardından 1950'li yıllarda Norveç ve Danimarka'da, 1960'lardan sonra ise Yeni Zelanda ve İngiltere'yi takip eden ülkeler arasında yayılmıştır. 1990'lardan itibaren ombudsman kurumunun sayısı giderek artmıştır.

2003 yılı itibariyle merkezi Kanada'da bulunan Uluslararası Ombudsman Kurumu'na ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde 135 ombudsman ofisi kayıtlı bulunmaktadır (Reif, 2004: 1). Kolay ulaşılabilmesi, masrafsız olması, çok fazla formalite gerektirmemesi, yönetim karşısında bağımsız ve tarafsız bir statüde bulunması gibi nedenlerle ombudsmanın ülkeler arasında nispeten hızlı bir şekilde yayıldığı görülmektedir. Ayrıca ombudsmanın, kurum olarak esnek ve kolay adapte edilebilir olması da bu süreci kolaylaştırmıştır.

Ombudsman kurumuna ilişkin uluslararası düzeyde devam eden akademik tartışmalar ve uygulamalar Türkiye'yi de etkilemiştir. Ombudsman kurumunun (akademik camiada sıkça tartışılmakla birlikte) uygulamadaki en somut yansıması 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile söz konusu olmuştur.² Bu

¹ Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak, arabulucu, halk denetçisi, halk avukatı, kamu hakemi, parlamento komiseri, yurttaş sözcüsü ve kamu denetçisi gibi kavramlar kullanılmaktadır.

² Bu Kanun'dan önce 15.7.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 42. maddesinde "Mahalli İdareler Halk Denetçisi"nin kurulması öngörülmüş ve statüsü kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Ancak söz konusu Kanun yürürlüğe girmediği için, bu kurum da uygulamaya geçmemiştir.

Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından, Meclis 28 Eylül 2006 tarihinde 5548 sayılı olmak üzere eski Kanun'u aynen kabul etmiştir. Sonraki süreçte Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Geçici 1. maddesi olan, "ilk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur" şeklindeki maddenin yürürlüğünü durdurmuştur.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ise kamu denetçiliği kurumunun kurulması için gerekli olan anayasal düzenlemeyi mümkün kılmıştır. Böylece Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu anayasal bir nitelik kazanmıştır. Yeni düzenlemeye göre herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan kamu denetçiliği kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektedir (1982 Anayasası, md. 74).

Son yıllarda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin çabalardaki yoğunluğa paralel olarak konuyla ilgili akademik çalışmalar da ciddi bir artış göstermiştir. Literatür incelendiğinde farklı ülkelerdeki ombudsman tecrübelerine ilişkin karşılaştırmalı yöntem uygulayan³ (Arslan, 1986; Tortop, 1998), ombudsman kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliğini araştıran, avantaj ve dezavantajlarını değerlendiren (Tayşi, 1997; Kılavuz vd., 2003; Arklan, 2006; Şahin, 2010; Süler, 2010;), Türkiye için bir ombudsman modeli öneren (Esgün, 1996; Erhüman, 2000; Avşar, 2007), 5548 sayılı Kanun kapsamında getirilen kamu denetçiliği kurumuna ilişkin değerlendirmelere yer veren (Kestane, 2006; Küçüközyiğit, 2006; Şengül, 2007a ve 2007b) çalışmalar bulunmaktadır. Ancak Avrupa Ombudsmanı'nı konu edinen çalışmaların oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir (bkz. Şafaklı, 2009; Özden, 2010: 113-117).

Avrupa Ombudsmanı'na ilişkin Türkiye'deki çalışmaların nispeten az olması ve bu kurumun, diğer AB kurumlarına kıyasla çok fazla bilinmemesinden yola çıkılarak çalışmada, Avrupa Ombudsmanı'nın gelişimi, hukuki statüsü, işleyişi ve kurumsal etkinliği incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın çalışma usulleri, karar süreçleri, bağımsızlığı, bilgi ve belgelere ulaşması, soruşturma usulleri gibi konuların incelenmesinin Türkiye gibi

³ Literatürde dikkat çekici bir özellik olarak, ombudsmana ilişkin hemen hemen her çalışma özellikle İsveç, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere farklı ülkelerdeki uygulamalara, çoğu kez tekrar niteliğinde yer vermektedir.

ombudsman kurumunu yeni kurmakta olan bir ülke açısından önemli olacağı düşünülmektedir. Çalışmada ayrıca, Avrupa Ombudsmanı'nın kurumsal performansı da değerlendirme konusu edilmektedir.

Bu bağlamda, çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde genel olarak ombudsman kurumunun tarihi gelişimi ve üstlendiği roller ele alınmaktadır. İkinci bölümde ise sırasıyla Avrupa Ombudsmanı'nın gelişimi, yasal dayanakları, statüsü (atanması, görev alanı, başvuru ve soruşturma usulü, teşkilatı, görevden ayrılması) ve kurumsal etkinliği incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliği, 2003-2009 yılları arasındaki raporların analiz edilmesiyle ve diğer kurumlarla olan ilişkileri bağlamında değerlendirilmektedir.

2. OMBUDSMAN KURUMU: TARİHSEL SERÜVENİ VE İŞLEVLERİ

Ombudsman, idari ve yargısal yöntemlerin yanında, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olan ve yaklaşık iki yüz yıllık geçmişi bulunan bir kurumdur. İsveç'te 1703 tarihinde kralın özel bir adalet ofisi oluşturmasıyla birlikte, kamu yönetiminin hükümetten tamamen bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi düşüncesi tartışılmaya başlamıştır. Bu tartışmanın bir uzantısı olarak 1809 yılında İsveç'te ombudsman kurulmuştur.⁴ Ombudsman (*Justitieombudsman*), insanların ortak ve bireysel haklarının koruyucusu olarak parlamento tarafından seçilmekte, yargıçların ve kamu görevlilerinin yasaları uygulamasını denetlemekte ve hükümete bağlı olarak çalışmamaktaydı. Diğer bir ifadeyle, ombudsmanın yürütme ve yargı organlarının etkilerinden uzak olması istenmekteydi (Bexelius, 1967: 171).

İsveç Ombudsman'ı, dünyadaki birçok ülkede ombudsman kurumunun oluşturulmasına örnek teşkil etmiştir. İsveç Ombudsman'ı, ilk olarak Finlandiya'yı etkilemiş ve 1919 yılında bu ülkede bir ombudsman kurumu hayata geçirilmiştir (Cheng, 1968: 21). Norveç'te, 1952 yılında askeri personele yönelik kötü davranışların denetlenmesi için kurulan ombudsmana eleştirme ve öneride bulunma yetkileri verilmiştir. Norveç'te daha geniş

⁴ İsveç Ombudsmanı'nın, Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenecek şekilde oluşturulduğu kabul edilmektedir. İsveç Kralı XII. (Demirbaş) Şarl, Ruslara yenilmesinin ardından yaklaşık beş yıl (1709-1714) Osmanlı topraklarında ikamet etmek zorunda kalmıştır. Kral, 1713 yılında bir ferman yayınlarak İsveç'te bir ombudsman bürosu kurdurmuş ve böylece ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır. Bu büronun amacı, ülkede yasaların uygulanmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetmekti (tartışmalar için bkz. Pickl, 1986: 11; Pickl, 1997; Uler, 2003: 469-470; Özden, 2010: 28-30).

yetkilere sahip ombudsman kurumu ise 1962 yılında kabul edilen bir yasa ile kurulmuştur.⁵ 1953 yılında, Danimarka Anayasası'na "sivil ve askeri idareyi denetlemek amacıyla Parlamento üyesi olmayan bir veya iki kişinin, Parlamento tarafından atanması için yasal düzenleme yapılacağı" hükmü eklenmiştir. 11 Haziran 1954 tarihinde "Parlamento Ombudsman Kanunu"nun kabul edilmesinin ardından parlamento ilk ombudsmanını atamıştır (Christensen, 1961). Görüldüğü gibi, İsveç'ten etkilenen -Finlandiya dışındaki- diğer İskandinav ülkelerinde ombudsman kurumunun yayılması ancak 1950'li yıllardan sonra mümkün olmuştur. Böylece kamu hizmetlerini yürüten idareler karşısında bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan bir kurum olarak ombudsmanla ilgili bir İskandinav geleneği oluşmaya başlamıştır.

1960'lı yıllarda ise İskandinav ombudsmanından etkilenen Anglo-Amerikan ülkeleri bu kurumu adapte etmeye başlamışlardır. Yeni Zelanda'da 1962 yılında ombudsmanın kurulmasıyla ilgili "Parlamento Komiseri Kanunu" kabul edilmiş ve aynı yıl ilk "parlamento komiseri" atanmıştır (Gellhorn, 1965). Yeni Zelanda'daki ombudsmanın başarısı üzerine 1967 yılında, resmi adı "İdare Parlamento Komiseri" olan İngiliz Ombudsmanı faaliyete geçmiştir (Garner, 1968). Kökeni 19. yüzyıla kadar uzanan, yeni olarak adlandıramayacağımız bir kurum olan ombudsman, uzun bir süre İsveç dışında bilinmiyordu. 20. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde ise ombudsman kurumu hem büyük bir akademik ilgi görmüş hem de birey-kamu yönetimi ilişkilerinde aracı bir kurum olarak dünya çapında hızlı bir şekilde yayılmış ve İskandinavya sınırlarını aşmıştır.

Ombudsman kavramı ve uygulamalarının yayılmasında çeşitli faktörler etkili olmuştur. İlk olarak, İsveç ve Danimarka ombudsmanlarıyla ilgilenen akademisyenlerin sayısı artmış ve ombudsman, Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşulan ülkelerde uygulanmaya başlanınca anlaşılması ve yayılmasını engelleyen dil sorunu ortadan kalkmıştır (Cheng, 1968: 21). İkinci olarak, ombudsmanlık sistemi, farklı siyasi ve idari yapılara sahip ülkelerde uygulanabilecek esnekliği bünyesinde barındırmaktadır. Ombudsmanın ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde üniversiteler, cezaevleri, yerel yönetimler ve özel sektör şirketleri⁶ gibi farklı alanlarda sıkça rastlanan bir kurum olması

⁵ Norveç Ombudsman'ının kuruluş süreciyle ilgili bkz. (Gellhorn, 1966 ve Means, 1968).

⁶ Gregory ve Giddings'e göre (2000: 7-10), genel olarak beş tür ombudsmandan söz edilebilir: (1) Genel amaçlı ombudsmanlar, (2) özel amaçlı ombudsmanlar, (3)

onun esnekliğinin bir göstergesidir. Ülkeler arasında uygulamadan kaynaklanan çeşitlilik, ombudsmanların ismi, sayısı, atanma usulü, yetki alanları gibi hususların farklılaşmasına yol açmaktadır.

Günümüzde ombudsman kurumu, vatandaşların idare karşısında şikayetlerini iletebilecekleri ve idare ile ilişkilerinde karşılaştıkları sorunları yargıya gitmeden çözebilecekleri bir kurum olmanın ötesine geçmiştir. Bu temel amacının yanında ombudsmanlık, kamu kurumlarına ve kamu yöneticilerine kamu hizmetlerinin nasıl sunulmasıyla ilgili danışmanlık yapan ve yol gösteren, dolayısıyla kamu yönetimini geliştirme rolünü de üstlenen bir kurum haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, ombudsmanlık kurumu vatandaşların kötü yönetim karşısında ya da hak ihlaline uğradıklarında onların hak ve özgürlüklerini korumanın yanında; yönetim-vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesini sağlamak, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenlerini tazelemek ve sürdürmek, kamu hizmetlerinin etkili, kaliteli, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesini teşvik etmek gibi işlevleri de üstlenmiştir.

Kamu yönetiminin genişlemesi ve işlevlerinin karmaşıklaşması da ombudsman kurumunun gelişmesinde etkili olmuştur. 1930 ekonomik bunalımının ardından devlet, daha önce müdahale etmediği alanlarda etkili bir aktör olarak rol almış, buna bağlı olarak da kamu idareleri yapı ve işleyiş olarak büyümüştür. Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak kamu hizmetleri de nicelik ve nitelik olarak artmış, karmaşıklaşmış ve bireyler açısından taşıdığı risk unsuru yükselmiştir. Modern toplumun karmaşıklığı ve bireylerin kamu hizmetlerine olan taleplerindeki artış, bireylerin hayatlarını doğrudan veya dolaylı olarak etkilemekte, bireyler eskisine göre daha sık kötü yönetim örnekleriyle veya adaletsiz uygulamalarla karşılaşabilmektedir. Bu noktada ortaya çıkan hesapverebilirlik, adaleti ve hukuka uygunluğu gerçekleştirmenin yöntemlerinden birisidir. Ancak idari, siyasi ve yargısal hesap verme mekanizmalarının her zaman yeterince iyi çalışmadığı ve birçok ülkede kamuoyu denetiminin yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulduğunda ombudsman kurumunun önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Yargı denetimi ise pahalı ve yavaş olup, özellikle işyükünün fazla olduğu durumlarda idari işlem ve eylemleri denetlemekte yetersiz kalabilmektedir.

uluslararası veya ulusüstü düzeydeki ombudsmanlar, (4) insan hakları ombudsmanları ve (5) özel sektör ombudsmanları.

Ombudsman kurumu, devletin sınırlandırılması, kamu yönetimi ile halk arasında karşılıklı güvenin sağlanması, yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılması, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu kılınması ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması gibi demokratik ilke ve pratiklerle uyumdadır. Komünist rejimlerin çökmesiyle birlikte, liberal demokrasinin dünyada yükselişine paralel olarak ombudsman kurumu da özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde hızlı bir şekilde yayılmıştır. Bu kurumunun dünya çapında yayılmasında Uluslararası Ombudsman Kuruluşu⁷ (*International Ombudsman Association*) ve Uluslararası Ombudsman Kurumu⁸ (*International Ombudsman Institution*) gibi uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği gibi bölgesel birlikteliklerin de etkisi bulunmaktadır.

3. AVRUPA OMBUDSMANININ HUKUKİ STATÜSÜ VE İŞLEYİŞİ

Avrupa Birliği çerçevesinden duruma bakıldığında, bir yandan ulusal ombudsmanların yer aldığı, diğer yandan tüm AB vatandaşlarının başvurabilecekleri bir Avrupa Ombudsmanı'nın bulunduğu bir yapı söz konusudur. 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile birlikte, Birliğin herhangi bir organı tarafından kötü yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığına inanan Avrupa vatandaşlarından gelen şikâyetleri dinleyen "Avrupa Ombudsmanı" (*European Ombudsman*) oluşturulmuştur. Geniş bir denetçi organı bulunan Ombudsman, Avrupa Parlamentosu'nun bir kurumudur (McNaughton, 2003: 231). Avrupa Ombudsmanı'nın tam olarak kurulması ve çalışması ise ancak 1995 yılından itibaren mümkün olmuştur⁹.

⁷ 2005 yılında kurulan ve kurumsal ombudsman mesleğini desteklemek ve geliştirmek, uygulayıcıların üst düzey meslek standartlarında çalışmalarını sağlamak misyonuyla hareket eden Uluslararası Ombudsman Kuruluşu, şirketler, üniversiteler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşlarındaki kurumsal ombudsmanları eğitim programları, seminerler vb. yollarla destekleyen bir oluşumdur. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ombudsassociation.org/> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).

⁸ 1978 yılında Kanada'daki Alberta Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin sekreterliğinde kurulan Uluslararası Ombudsman Kurumu, birey-kamu yönetimi ilişkileri ile ilgilenen ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ombudsmanların kayıtlı oldukları bir organizasyondur. Kurumun yönetim kurulu dünyadaki tüm bölgeleri temsil eden ombudsmanlardan oluşmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).

⁹ İlk Avrupa Ombudsmanı olan Jacob Söderman 12 Temmuz 1995'te göreve atanmış ve 2003 yılına kadar görevde kalmıştır.

Aslında Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmasının arkasındaki temel nedenler, büyük ölçüde ulusal ombudsmanların ortaya çıkışıyla benzerlik göstermektedir. İlk olarak, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların pahalı, uzun ve karmaşık prosedürler gerektirmesi ve Divan'ın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de dar yasal sınırlamalar çerçevesinde hareket etmesi sıradan bireylerde çekincelerin oluşmasına yol açmaktadır. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendi özel şartları ölçüsünde mümkün olabilmektedir. Üçüncü olarak, Birliğe yeni üyelerin katılmasıyla birlikte yaşanan nüfus artışı ve buna paralel olarak Birlik bürokrasisinin genişlemesi vatandaşların şikâyetlerinin incelenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesinde yeni mekanizmalara duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ulusal ombudsmanların ortaya çıkış gerekçelerinden farklı olarak, Avrupa Ombudsmanı fikrinin mimarları bu kurum sayesinde Avrupa Vatandaşlığı kavramının geliştirilmesinin de sağlanacağına inanıyorlardı (Gregory, 2000: 155-157).

3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü

Avrupa Topluluğu bünyesinde bir ombudsmanın kurulması düşüncesi 1979 yılında ortaya çıkmış ve tekrar gündeme gelmesi ise Avrupa Vatandaşlığı oluşturmanın yollarını aramak için 1985 yılında kurulan Adonnio Komitesi ile mümkün olmuştur (Magnetite, 2003: 680). Avrupa Ombudsmanı'nın yasal olarak düzenlenmesi için ise Maastricht Antlaşması'nı beklemek gerekmiştir. Antlaşma, ombudsmanı Avrupa vatandaşlığı bağlamında düzenlemiş ve 8d maddesinde tüm Birlik vatandaşlarının Antlaşma'nın 138e maddesi gereğince kurulan ombudsmana başvurabilecekleri ifade edilmiştir. Antlaşmanın 138e maddesinde ise, ombudsmana kimlerin başvurabileceği, ombudsmanın çalışması, atanması ve bağımsızlığı gibi konular dört fıkra halinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 4. fıkrasına göre, "Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşü ve Konsey'in nitelikli çoğunluğa uygun olarak verdiği onay ile ombudsmanın görevlerini içeren düzenlemeleri ve genel şartları belirler". Bu maddeye istinaden Avrupa Parlamentosu, 9 Mart 1994 tarihinde 17 maddeden oluşan "Ombudsmanın Görevlerini Yerine Getirmesini İçeren Düzenlemeler ve Genel Şartlar" hakkında kararı kabul etmiştir. 14 Mart 2002 tarihinde kabul edilen yeni bir karar ile 1994 tarihli kararın 12 ve 16. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 18 Haziran 2008 tarihli bir karar ile de metin yeniden düzenlenmiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın 2008

yılı raporuna göre bu düzenlemeler ombudsmanın soruşturma yetkisini güçlendirmiştir. Bu değişiklikler sayesinde, ombudsman, Birlik kurumları ve organlarının elindeki belgelere soruşturması sırasında tam erişim yetkisine sahip olmuş ve kendisine bilgi ve belge (kanıt) veren Birlik görevlilerinin idareleri adına veya idarelerinin emirlerine uygun olarak konuşmaları ihtiyacına artık gerek kalmamıştır. Böylece AB kamu görevlilerinin, gizli olduğu iddiasıyla belge açıklamaktan kaçınmaması sağlanmaktadır.

16 Ekim 1997 tarihinde kabul edilen “Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği” ise 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2008 yılındaki değişiklik ile birlikte, şikâyet sahibi ile ombudsmanın soruşturma yaptığı kurumlar arasındaki güvenin korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, şikâyet sahibinin ilgili kurumun ombudsmana gönderdiği materyali görebilmesi ve ombudsmanın soruşturmaya ilgili olduğunu düşündüğü tüm bilgi ve belgelere tam olarak erişebilmesi güvence altına alınmıştır.

2000 yılında Nice kentinde onaylanan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, iyi yönetim hakkına (41. madde) ve kötü yönetime karşı Avrupa Ombudsmanı’na başvurma hakkına (43. madde) yer vermiştir. Bildirgenin 41. maddesine uygun olarak, 6.9.2001 tarihinde, AB kurumlarının ve kamu görevlilerinin halkla ilişkilerinde uyması gereken ilkeleri belirleyen “Avrupa İyi Yönetim Kodu” kabul edilmiştir. Söz konusu Kod’un 26. maddesine göre, sayılan iyi davranış ilkelerinin herhangi bir Topluluk kurumu veya kamu görevlisi tarafından ihlal edilmesi halinde Avrupa Ombudsmanı’na başvurulabilmektedir.

18 Temmuz 2003 tarihinde Roma’da Avrupa Konseyi Başkanı’na sunulan, 29 Ekim 2004 tarihinde aynı kentte imzalanan Avrupa Anayasası Taslağı (*Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*), Fransa (29.05.2005 tarihinde) ve Hollanda’da (01.06.2005 tarihinde) yapılan referandumlarda hayır oyunun çıkması ile askıya alınmıştır. 2005 yılındaki referandumlardan beklenen sonuçların çıkmaması üzerine Avrupa Anayasası çalışmaları farklı bir boyut almış, 3 Kasım 2007 tarihinde kısaca Lizbon Anlaşması olarak bilinen ve Avrupa Anayasası Taslağı’nın yerini alacak olan anlaşma kabul edilmiştir. İrlanda’da yapılan referandumda evet oyunun çıkmasının ardından Lizbon Anlaşması, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 30 Mart 2010 tarihinde revize edilen haliyle Lizbon Antlaşması’nın ikinci kısmında (Ayrımcılığın Yapılmaması ve Birlik Vatandaşlığı), Birlik vatandaşlarının Avrupa Ombudsmanı’na başvurma hakkı tanınmış (md. 20/d ve md. 24); ayrıca 228.

maddesinde de Avrupa Ombudsmanı'na başvuru, ombudsmanın bağımsızlığı, seçilmesi ve görevden alınmasına ilişkin konular düzenlenmiştir.

3.2. Avrupa Ombudsmanı'nın İşleyişi

Ombudsmanın görevini yerine getirirken dikkat etmesi gereken iki temel ilke vardır. İlk olarak, Antlaşmalar tarafından Birlik kurumlarına ve organlarına verilen yetkilere uygun olarak yetki ve görevlerini kullanmalıdır. Bu ilke, Avrupa Ombudsmanı'nın diğer AB aktörleriyle uyumlu bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. İkinci ilkeye göre, ombudsman, mahkemelerden önce davalara müdahale edemez veya bir mahkeme tarafından verilen kararın doğruluğunu sorgulayamaz. Bu ilkenin, ombudsmanın yargı bağımsızlığına zarar verici bir şekilde davranmasını engellemeyi amaçladığı söylenebilir.

3.2.1. Atanması

1994 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen ve ombudsmanın görev ve sorumluluklarını yerine getirme şartlarını düzenleyen kararın 6. maddesine göre, ombudsman, her Parlamento seçimlerinin ardından, Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Belirtmek gerekir ki, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesinde, Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmıştır.¹⁰

Ombudsman, medeni ve siyasi hakları tam olan, bağımsızlık garantisi veren, ülkesindeki en yüksek yargı makamını yönetmek için gerekli şartları taşıyan veya görevlerini yerine getirmek için gerekli yeterlilik ve tecrübeye sahip olan Birlik vatandaşları arasından seçilir. Ombudsman, bu nitelikleri taşıyan adaylar arasından, en az iki Üye Devlet vatandaşı olan minimum 40 Avrupa Parlamentosu üyesinin desteğiyle seçilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın seçimine ilişkin oylamanın başlaması için üyelerin yarısının oturuma katılması gerekir. İlk iki turda hiçbir aday seçilemezse, ikinci turda en çok oyu alan iki aday üçüncü tura katılır. Eşitlik durumunda ise en yaşlı üye seçilir. Ombudsmanın yeniden seçilmesi de mümkündür.

¹⁰ Makalenin yazıldığı tarihte görevdeki Avrupa Ombudsmanı, 2009 yılında yeni Lizbon Antlaşması'na uygun olarak Avrupa Parlamentosu tarafından görevine tekrar seçilen Yunanistan eski ulusal ombudsmanı Nikiforos Diamandouros'dur.

Ombudsman olarak seçilen kişi ilk olarak, Adalet Divanı'nda, görevini tam bağımsızlık ve tarafsızlıkla yerine getireceğine, görevi sırasında ve görevden ayrıldıktan sonra görevin gerekliliklere uygun davranacağına dair yemin eder ve göreve başlar.

3.2.2. Görev Alanı ve Ombudsmana Başvuru

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 tarihli kararına göre (md. 2/1) ombudsman, Topluluk kurumları veya organlarının faaliyetlerinde kötü yönetimi¹¹ tedavi etmeye yardımcı olur ve bununla ilgili tavsiyelerde bulunur. Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargı görevleri ile ilgili faaliyetleri ombudsmanın denetimi dışında kalmaktadır.

Lizbon Antlaşması, "Topluluk kurumları veya organları"nın yerine "Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimleri"¹² ifadesini kullanarak ombudsmanın görev alanını genişletmiştir. Ayrıca, Lizbon Anlaşmasınının 13. maddesinde Birlik kurumları arasında sayılan Avrupa Konseyi'nin de ombudsmanın görev alanına girmesi sağlanmıştır.

Kısacası, AB kurumları ve organları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kamu otoriteleri veya kurumlarla ilgili şikâyetler ombudsmanın yetki alanına girmemektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı ile ilk derece mahkemelerinin sadece idari kararları ve uygulamaları ombudsmanın yetki alanındadır. Parlamento'nun politik kararları ve Mahkeme'nin de yargısal kararları ombudsmanın denetim alanı dışındadır.

Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilme şartlarına gelince; Birlik vatandaşı olanlar veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavır (işlem veya eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan veya Parlamento'nun bir üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere, Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir.

¹¹ Avrupa Ombudsmanı, 1997 yılına ait raporunda kötü yönetimi, "bir kamu organının yasal olarak bağlı olduğu bir ilke veya kurala uygun hareket etmemesi durumunda ortaya çıkan durum" olarak tanımlamıştır. Muhtemel kötü yönetim türleri arasında yönetsel düzensizlikler veya eksikler, yetkinin kötüye kullanımı, ihmal, haksızlık, yasal olmayan prosedürler, idari kusur veya yetersizlik, ayrımcılık, gecikme, bilgi eksikliği veya bilgi vermemek bulunmaktadır. Bu tanım, AB'nin diğer organları tarafından da kabul edilmiştir.

¹² "...of the Union institutions, bodies, offices or agencies,..."

Üye ülkelerde yaşayan gerçek kişiler de ombudsmana başvurabilir. Bireylerin dışında tüzel kişiler, şirketler ve dernekler de şikâyetle bulunabilmektedirler (Özden, 2010: 114). Ayrıca şikâyet sahibi, iddia edilen kötü yönetimden etkilenme bile ombudsmana başvurabilmektedir (Harden, 2001: 214).

Ombudsmana yapılan başvurularda, şikâyet sahibinin kimliği ve şikâyetin amacının açıkça tanımlanma zorunluluğu vardır. Şikâyetle bulunan, ombudsmandan şikâyetinin gizli kalmasını isteyebilir. Ayrıca şikâyetle bulunmak için zaman aşımı süresine uymak gerekmektedir. Buna göre, şikâyetle bulunan kişi, olayın farkına vardığı andan itibaren iki yıl içinde başvurmalıdır. Başvurular, Birlik üyesi ülkelerin kendi dillerinde yapılabilir.

Ombudsmana başvurarak inceleme sürecinin başlatılması, şikâyet sahiplerinin idare ve yargı mercilerine yapacakları başvuru sürelerini etkilemez. Diğer bir deyişle, bireylerin ombudsmana başvurması idari şikâyet ya da hak mahrumiyeti sonucu zarara uğrayanların yargıya başvuru sürelerini dondurmaktadır. Dolayısıyla soruşturmanın tamamlanmasıyla birlikte şikâyet sahipleri ilgili idareye yönelik şikâyet yolunu kullanabilmekte ya da konuyu yargıya taşıyabilmektedir.

3.2.3. Soruşturma Süreci

Ombudsman, ya kendi girişimiyle ya da kendisine gelen bir şikâyet üzerine¹³ harekete geçer ve Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimlerinin faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimin kesinleştiği durumlarla ilgili soruşturmaları yürütür. Ombudsman, kendisine soruşturmada kullanabileceği bir bilgi, belge veya açıklama sunan ilgili kurum veya organları soruşturmanın gidişatı hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür.

Uygulama Yönetmeliği'ne göre (md. 2), ombudsmana yapılan tüm şikâyetler kaydedilir, dosyalanır ve numaralandırılır. Şikâyet sahibine, şikâyetin kayıt numarası ve davayla ilgilenen görevliyi açıklayan bir bilgi notu gönderilir. Dilekçe sahibinin izniyle Avrupa Parlamentosu tarafından ombudsmana havale edilen dilekçeler şikâyet olarak değerlendirilir. Diğer yandan, ombudsmana yapılan başvurulardan dilekçe olarak kabul edilenler de Avrupa Parlamentosu'na veya ilgili kurum ya da organa havale edilir.

¹³ Bireyler ya kendileri internet, mektup, faks vb. yollarla ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler (Lizbon Antlaşması, md. 228).

Ombudsman, ilk olarak, kendisine gelen şikâyetlerin görev alanına girip girmediğini inceler. Şikâyet, görev alanına giren bir konuda ise ikinci aşamada, şikâyetin geçerli (*admissible*) olup olmadığına¹⁴ karar verir (md. 3). Ayrıca ombudsman, soruşturma açılması için yeterli delil bulunmadığına kanaat getirirse, şikâyet sahibini uygun araçlarla (gerekçesiyle birlikte) bilgilendirerek dosyayı kapatır (md. 4).

Ombudsman, şikâyeti geçerli bulursa ve delillerin incelenmesinin ardından, gerçekten bir kötü yönetim durumunu tespit ederse, ilgili kurumu bilgilendirerek üç ay içinde kendisine görüş sunmasını ister. Ombudsman, kurumun görüşünü şikâyet sahibine de gönderir. Şikâyet sahibi, 1 ay içinde gerekli görürse, kurumun görüşüyle ilgili yorumunu ombudsmana gönderebilir. Bunun üzerine Ombudsman soruşturmayı ilerletebilir. Soruşturma sona erdiğinde dosya kapatılır ve taraflara gerekçeli kararlar gönderilir (md. 4). 2008 yılında uygulama yönetmeliğinde yapılan değişiklikle soruşturmanın bu aşaması yeniden düzenlenerek, soruşturma sürecinin kısaltılması, hızlı karar alınması ve prosedürlerin basitleştirilmesi amaçlanmıştır.

Soruşturma sonucunda kötü yönetime rastlanılması durumunda, ombudsman ilk olarak kötü yönetimin ortadan kaldırılması ve şikâyet sahibinin taleplerinin karşılanması için ilgili kurum ile görüşerek barışçıl çözümler (*friendly solutions*) arar (md. 6). Üzerinde uzlaşılan çözüm başarılı ise dava, gerekçeli karar açıklanarak kapatılır. Ombudsman, uygun bir çözüm bulamazsa eleştirel bir açıklamayı¹⁵ (*critical remark*) içeren gerekçeli kararını yayınlıyarak ya da tavsiyelerini içeren bir raporu açıklayarak davayı kapatır (md. 7).

Ombudsmanın taslak tavsiyeleri¹⁶ (*draft recommendation*), şikâyet sahibine ve şikâyetinde bulunulan kurum veya organa gönderilir. Tavsiyeleri

¹⁴ Ombudsmanın statüsünü belirleyen 1994 tarihli kararda, şikâyetlerin geçerlilik şartları sayılmıştır. Buna göre, ombudsman mahkemelerden önceki vâkalara bakamaz veya bir mahkeme kararının doğruluğunu soruşturamaz (md. 1/3), şikâyetçi olayın farkına vardığı andan itibaren 2 yıl içinde şikâyetinde bulunmalı ve şikâyet öncelikle ilgili kurum veya organa uygun idari yaklaşımlarla yapılmalı (md. 2/4), kurumlar ve organlar ile buralarda çalışan kamu görevlileri arasındaki iş ilişkilerini ilgilendiren şikâyetlerde öncelikle iç idari şikâyet ve başvuru süreçleri tüketilmelidir (md. 2/8).

¹⁵ Ombudsman, kötü yönetim durumu geneli ilgilendirmiyorsa ve ilgili kurum için bu durumunu ortadan kaldırmak artık mümkün değilse *eleştirel açıklama* yolu kullanılır.

¹⁶ Ombudsman, kötü yönetim durumu geneli ilgilendiriyorsa ve ilgili kurum için bu durumunu ortadan kaldırmak mümkünse *taslak tavsiyeye* başvurur.

alan kurum veya organ, 3 ay içinde ombudsmana kararla ilgili ayrıntılı görüşünü gönderir. Bu görüş, kararın kabul edildiğini ve tavsiyeleri uygulamak için alınan önlemlerle ilgili açıklamaları içerir. Ombudsman, bu görüşü yeterli bulmazsa, kötü yönetimle ilgili tavsiyelerine de yer verebileceği özel bir raporu (*special report*) Avrupa Parlamentosu'na (ve ayrıca ilgili kurum veya organ ile ilgili şikâyette bulunan kişiye) gönderir (md. 8).

Belirtmek gerekir ki, ombudsmanın sorumlu kamu görevlilerini yargılaması ya da onlarla ilgili disiplin soruşturması yürütmesi söz konusu değildir. Konusu suç teşkil eden bir durumla karşılaşırsa ilgili ulusal otoriteye, disiplin cezası gerektiren bir durumla karşılaşırsa da ilgili Topluluk kurumuna veya organına bilgi verir (Harden, 2001: 221).

Soruşturma sürecinde ombudsmanın gerekli bilgi ve delili toplayabilmesi için bilgi ve belgelere ulaşma hakkı ve elde ettiği bilgileri açıklamama sorumluluğu bulunmaktadır. Buna göre, Topluluk kurumları veya organları, kendilerinden istenen her türlü bilgi ve belgeyi, ombudsmana makul bir sürede sunmalı ve soruşturmaya ilgili dosyalara ulaşma yetkisi vermelidir. İlgili kurum veya organlar ise, gizli olarak niteledikleri bilgi ve dökümanı açıkça belirtmelidirler (md. 5). Diğer taraftan, şikâyet sahibinin talebi üzerine, ya da şikâyet sahibi veya üçüncü kişinin çıkarlarının korunmasının gerekli olduğu düşünüldüğünde Ombudsman şikâyeti gizli olarak sınıflandırabilir (md. 10). Ayrıca şikâyet sahibi, şikâyetiyle ilgili dosyayı ya da dosyadaki belirli bir belgeyi (mevzuattaki şartlar saklı kalmak kaydıyla) görme hakkına sahiptir (md. 13).

Avrupa Ombudsmanı, soruşturmaların daha etkili yürütülmesi veya kendisine şikâyette bulunanların haklarını ve çıkarlarını daha iyi korumak amacıyla üye devletlerdeki ombudsman ve benzeri kuruluşlarla işbirliği yapabilir (md. 12).

3.2.4. Görevden Ayrılması

Görev süresinin dolması, istifa ve görevden alınmayı gerektiren durumlarında ombudsmanın görevi sona ermiş sayılır. İstifa durumunda üç ay içinde yeni bir ombudsman atanır.

Görevini yerine getirmesi için gerekli şartları artık taşınamaması veya yetkisini kötüye kullanmaktan dolayı suçlu bulunması durumunda ombudsman, Avrupa Parlamentosu üyelerinin onda birinin talebi üzerine Avrupa

Adalet Divanı tarafından görevden alınır. Bu durumda, yeni ombudsman seçilene kadar eski ombudsman görevine devam eder.

3.2.5. Teşkilatı

Ombudsmana, yöneticisini kendisinin atadığı bir sekreterlik yardımcı olur. Ombudsman sekreterliğindeki görevliler ve memurlar, Avrupa Topluluğu'nun memurları ve diğer kamu görevlilerinin uymak zorunda olduğu ilke ve kurallara bağlıdırlar. Memurların sayıları, her yıl bütçe süreci içinde belirlenir.

Ombudsman sekreterliğine atanan üye devletlerin ve Avrupa Toplulukları'nın memurları, hizmetin gereklerini görevde kaldıkları süre boyunca yerine getirirler ve kendilerinin, görevden ayırdıktan sonra asıl kurumlarındaki eski görevlerine yeniden atanmaları sağlanır.

4. AVRUPA OMBUDSMANI'NIN ETKİNLİĞİ

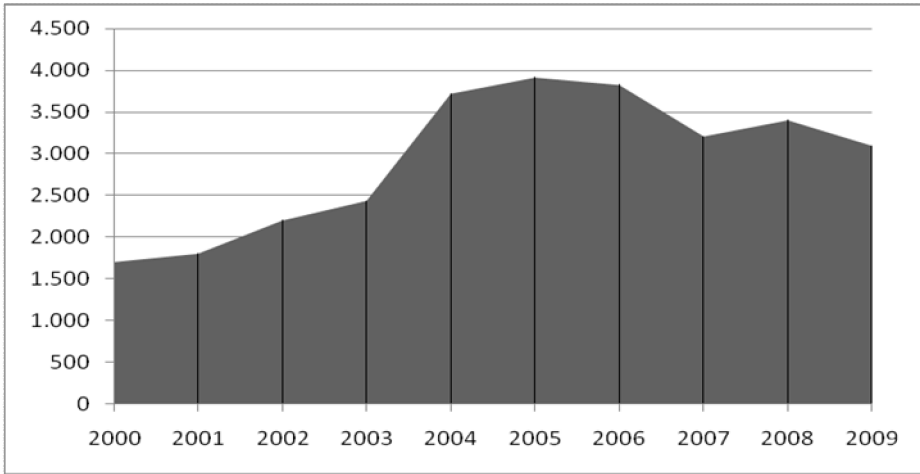
Avrupa Ombudsmanının etkinliği veya performansı denince; yasal düzenlemelerde yazılı görevlerini nasıl yerine getirdiği, Birlik kurumları ve vatandaşları arasındaki itibarı ve güvenilirliği ile görevlerini yerine getirirken karşılaştığı sorunlar anlaşılmaktadır. Bu amaçla, ilk olarak, ombudsmanın her yıl düzenli olarak yayınladığı raporlardan yararlanılmıştır. Avrupa Ombudsmanı, soruşturma sonuçlarını ve diğer tüm faaliyetlerini içeren bir yıllık raporu (*annual report*) Avrupa Parlamento'suna sunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, son yedi yıla ait yıllık raporlar incelenerek Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliğini anlamamıza yardımcı olacak istatistik veriler değerlendirilmektedir. Son iki yıla ait raporların (2008 ve 2009) içeriği ve sistematığında yapılan değişiklikler nedeniyle bazı veriler farklı kategorilerde tutulmaya başlandığından, bazı tablolardaki veriler 2003-2007 yılları arasında kapsamaktadır. Ayrıca zaman zaman örnek olaylara da yer verilerek ombudsmanın rolü daha açık bir şekilde açıklanmaya çalışılmaktadır.

Diğer yandan, Avrupa Ombudsmanı'nın Birlik içinde sadece kötü yönetim vâkalarını araştırmakla yetinmediği, bunun yanında Birlik otoritelerinin muhtemel kötü yönetim uygulamalarının engellenmesi gibi yönetimi geliştirme faaliyetlerinin de bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca ombudsman, diğer kurum ve organlarla ilişkiler, eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri gibi birçok farklı işlevi de üstlenmektedir. Ombudsmanın üstlendiği bu işlevler ise ikinci kısımda incelenmektedir.

4.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Kötü Yönetimi Önlemeye Yönelik Faaliyetleri

Avrupa Ombudsmanı, nispeten yavaş işleyen yargının yükünü hafifletmek ve AB vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini yönetime karşı korumakla yükümlü bir kurumdur. Bu bağlamda, ombudsmana başvuruların sayısı kurulduğu günden bu yana sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2005 yılında ise en yüksek başvuru miktarına ulaşılmış ve ardından şikâyet oranlarında nispi bir gerileme başlamıştır (bkz. Grafik 1, krşl. Tablo 1). Başvuru sayılarındaki artışın nedenlerinden biri 2001 yılında şikâyet formunun (12 lisanda olmak üzere) internet sitesine eklenmesidir. İkinci neden ise, 2004 yılında 15 ülkenin Birliğe katılması ile Birliğin hem nüfus hem de bürokrasi olarak daha da genişlemesidir. Ombudsmanın görev alanına giren nüfusun artmasıyla genel olarak şikâyetlerin ve özelde de işyükünün artması normaldir.

Grafik 1: Avrupa Ombudsmanı'na Şikâyette Bulunanların Sayısı (2000-2009)



Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Tablo 1'den dosya yükleri incelendiğinde, bu yükün 2007 yılına kadar artış eğiliminde olduğu, ancak bu yıldan itibaren azalmaya başladığı anlaşılmaktadır. Bu azalmanın nedenlerinden biri, 2008 yılından itibaren yayınlanan faaliyet raporlarında istatistiki verilerin tutulma yönteminde yapılan değişik-

liktir. Yeni kategorilere göre kaydedilen şikâyet sayısı¹⁷, 2008 yılında 3.406'dan 2009 yılında 3.098'e düşmüştür. Yürürlüğe giren şikâyet sayısı¹⁸ ise 2008 yılında 3.346 iken, 2009 yılında azalarak 3.119'a gerilemiştir. Dosya yükündeki azalmanın nedenlerinden ikincisi ise internet sitesinin daha etkin kullanımı sonucu başvuruların doğru yere yapılması oranlarındaki yükselmedir. Son iki yıldaki verilere ulaşılammakla birlikte, ombudsmana gelen toplam şikâyetlerin büyük çoğunluğu, gerçek kişilerden gelen şikâyetlerden oluşmaktadır.

Şikâyetlerin ombudsmana ulaştırılmasının en etkili yolları, elektronik posta ya da Avrupa Ombudsmanı internet sitesinde yer alan şikâyet formunun doldurulmasıdır. 2008 yılında kaydedilen şikâyetlerin %60'ı, 2009 yılında ise % 72'si bu iki yoldan biri kullanılarak gönderilmiştir. Elektronik posta ile yapılan başvurular, sadece bilgi alma amacını da içerebilmektedir. Avrupa Ombudsmanı elektronik posta hesabından cevaplanan postaların sayısı 2008 yılına kadar hızla artmıştır (2006'da 3.500, 2007'de 4.100, 2008'de 4.300). 2009 yılında ise e-posta hesabından 1.850 bilgi talebine cevap verilmiştir. Önceki yıllara kıyasla, 2009 yılında e-posta iletişimindeki azalmanın arkasında, ombudsmanın yeni ve daha kullanıcı dostu olan internet sitesine interaktif bir rehber eklenmesi bulunmaktadır. İnternet sitesine giren bireyler, öncelikle bu rehberi okuyarak ombudsmana başvurmadan önce gerekli bilgiye ulaşabilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı, yapılan başvuruları öncelikle görev alanına girip girmemesi kriterine göre değerlendirmektedir. Görev alanına girmeyen şikâyetlerin sahiplerine, hangi kuruma başvurusu gerektiğine ilişkin bir tavsiye kararı verilir. Ombudsmana gelen şikâyetlerin (yıllar itibariyle değişmekle birlikte) %70'e yakını görev alanına girmemesi nedeniyle şikâyet sahibine tavsiye verilmesini veya dosyanın ilgili kuruma havale edilmesini gerektirmektedir. Tablo 2 ve Tablo 3'te 2008 ve 2009 yıllarına ait rakamlara yer verilememiştir; çünkü bu raporlarda tavsiye kararları ve havale edilen dosya sayıları birlikte hesaplanmıştır.

¹⁷ 2008 yılı raporundan itibaren, yıllık raporlarda "alınan şikâyetler" yerine "kaydedilen şikâyetler" kategorisinde istatistik toplanmaya başlanmıştır. Böylece bir takvim yılında gerçekten kaydedilen şikâyetler ile aynı dönem içinde alınan, ancak bir sonraki yılda kaydedilen şikâyetleri birbirinden ayırmak amaçlanmıştır.

¹⁸ Yürürlükteki şikâyetler kategorisi, şikâyetin (1) ombudsmanın görev alanında olup olmadığına, (2) kabul edilebilir olup olmadığına ve (3) soruşturma açmak için gerekli kanıtları sağlayıp sağlamadığına karar vermek için rapora eklenmiştir.

Tablo 1: Avrupa Ombudsmanı'na Gelen Şikâyetlerle İlgili Bilgiler (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam dosya yükü	2.611	4.048	4.416	4.422	3.760	3.346	3.119
Toplam şikâyet sayısı	2.436	3.726	3.920	3.830	3.211	3.406	3.098
Gerçek kişilerin şikâyet sayısı	-	3.536	3.705	3.619	3.056	-	-
Tüzel kişilerin şikâyet sayısı	-	190	215	211	155	-	-
E-mail ile yapılan başvurular	2000	3.200	3.269	3.540	3.127	4.300	-

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

Tablo 2'den de görüleceği üzere, bireyler, en çok ulusal veya bölgesel bir ombudsmana başvurması gerekirken doğrudan Avrupa Ombudsmanı'na başvurmaktadırlar. Avrupa Ombudsmanı, ulusal ve bölgesel ombudsmanlar ile "Avrupa Ombudsman Ağı" (*European Network of Ombudsmen*) aracılığı ile işbirliği yapmaktadırlar.¹⁹ Ombudsman Ağı'nın temel amacı, yetkili ulusal veya bölgesel ombudsmana ya da benzer kuruluşlara şikâyetlerin hızlı bir şekilde gönderilmesini kolaylaştırmaktır. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu da Ombudsman Ağı'nın bir üyesidir. Nitekim Tablo 2'den izlenebileceği gibi, Avrupa Ombudsmanı'na gelen şikâyetlerden Dilekçe Komisyonuna yapılması gerekenler üçüncü sırada yer almaktadır. Böylece ombudsmanın görev alanına girmeyen dosyaların yaklaşık %50 si aslında Avrupa Ombudsman Ağı'nı ilgilendirmektedir.

¹⁹ Avrupa Ombudsmanı'na, Bulgaristan'daki (merkezi ısınma ve sıcak su tedarikçisi olan) enerji şirketleri hakkında şikâyetler gelmiştir. Şikâyetçilerin enerji son kullanıcı verimliliği ve enerji hizmetleriyle ilgili Topluluk hukukunun doğru şekilde uygulanmadığı iddiası üzerine, ombudsman ilgililere *ihlal şikâyeti dilekçesi doldurup Komisyon'a göndermelerini* tavsiye etmiş ve Komisyon'a da meseleyle ilgili bilgi vermiştir. Bulgaristan Ombudsmanı, bireysel faturalarının hesaplanmasında kullanılan yöntemin tüketici haklarını ihlal etmesini içeren yüzlerce benzer şikâyet almıştır. Bulgaristan Ombudsmanı, görev alanına giren enerji şirketlerine yönelik şikâyetleri soruşturmuş ve hükümete, özel yönetim birimine, yerel idareye ve ilgili şirkete yönelik tavsiyelerini de içeren bir rapor yayınlamıştır. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı'na, özellikle enerji verimliliğine ilişkin yasalardaki değişikliklerle ilgili gelişmeler hakkında bilgi vermiştir (2349/2008/VIL).

Tablo 2: Tavsiyelerin İçeriği (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Ulusal veya bölgesel Ombudsmana başvurulması tavsiyesi	616	906	945	828	816
Avrupa Komisyonu ile iletişime geçilmesi tavsiyesi	189	359	376	383	308
Parlamentoya dilekçe olarak başvurma tavsiyesi	143	179	144	166	109
SOLVIT'e ²⁰ başvurulması tavsiyesi	-	-	112	109	69
Diğer kurum veya organlarla başvurulması tavsiyesi	341	613	752	877	766
Yıl içinde tavsiye kararı verilen toplam dosya sayısı	1.289	2.117	2.329	2.363	1.862

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2007 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

Tablo 3'te Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2007 yılları arasında, görev alanına girmemesi nedeniyle diğer kurumlara havale ettiği dosya sayıları yer almaktadır. Havale edilen dosya sayıları, tavsiye kararı verilenlere göre oldukça az olmakla birlikte, Avrupa Ombudsman Ağı'ndaki kurumlara gönderilen dosya sayısı oransal olarak yine daha fazladır.

Tablo 3: Havale Edilen Dosyalar (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Ulusal veya bölgesel Ombudsmana havale edilenler	25	54	91	363	51
Dilekçe olduğu için Parlamentoya havale edilenler	6	13	12	22	20
Komisyonla havale edilenler	7	4	6	4	7
SOLVIT	-	-	5	9	12
Diğer kurumlar	-	-	-	1	2
Yıl içinde havale edilen toplam dosya sayısı	38	71	114	399	92

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

²⁰ SOLVIT, Birliğin iç piyasasında haklarını kullanmaya çalışırken engellerle karşılaşan insanlara yardım etmek için Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan bir ağıdır.

Avrupa Ombudsmanı, görev alanına giren, geçerliliği bulunan ve soruşturma açılması için yeterli delil bulunan kötü yönetim şikâyetlerinde ilgili AB kurumu, organı, ofisi veya birimi hakkında soruşturma açılmasına karar vermektedir. Tablo 4'te 2003-2009 yılları arasında açılan ve kapanan soruşturma sayıları ile ombudsmanın kendi girişimiyle başlatılan soruşturma sayılarına ilişkin veriler yer almaktadır.

Yıl içinde açılan ve kapanan soruşturma sayısı oranlandığında, ombudsmanın oldukça etkin çalıştığı kanaati hâkim olabilir. Özellikle son yıllarda kapanan dosya sayısındaki artış dikkat çekicidir (bkz. Tablo 4). Ancak önceki yıllardan intikal eden dosyalarla birlikte düşünüldüğünde, aslında ombudsmanın işyükü oranı yüksektir. 2008 yılı verilerine göre, soruşturmaların kapanması ortalama 13 ayı bulurken, bu oran 2009 yılında 9 aya gerilemiştir.

Ombudsmanın girişimiyle başlatılan soruşturma sayısı kişisel başvurulara göre oldukça azdır. Yılda ortalama 6 soruşturma, ombudsmanın kendi girişimiyle²¹ başlatılmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, kendi girişimiyle yetkilerini iki durumda kullanabilir. İlk olarak, şikâyette bulunma yetkisi olmayan bir kişinin (şikâyet sahibinin AB vatandaşı olmaması veya Birlik sınırları içinde oturmaması gibi) şikâyeti üzerine, muhtemel bir kötü yönetim durumunu araştırmak için soruşturma başlatabilir. İkinci olarak, kurumlarda sistemle ilgili ortaya çıkan sorunlarla mücadele etmek için kendisi girişimde bulunabilir. Avrupa Ombudsmanı tarafından açılan soruşturmalar incelendiğinde, her iki duruma ait örneklerle rastlamak mümkündür.

Tablo 4'ten de görüleceği üzere, ombudsman her yıl başarıyla kapatılan (*star cases*) ve örnek uygulama niteliğindeki vâkaları yıllık raporlarına eklemek ve internet sitesinden yayınlamak suretiyle kamu idarelerinin benzer durumlarla karşılaşması halinde yapması gerekenleri açıklamaktadır.

²¹ Ombudsman, 2005 yılında kendi girişimiyle başlattığı bir soruşturmada, EPSO'nun yönettiği testlerde kullandığı değerlendirme ve notlandırma kriterine erişimi sağlamanın mümkün olup olmadığı incelenmiştir. Ombudsman, 2008 yılında, başvurularını halinde değerlendirme kriterini adaylara açıklamasını EPSO'dan istemiştir. EPSO'nun bu isteğe yönelik olumlu yaklaşımı personel alım süreçlerinin şeffaflığı ve vatandaşların EPSO'ya olan güvenini sağlamada önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir (01/5/2005/PB).

Tablo 4. Yürütülen Soruşturmalarla İlgili Bilgiler (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Yıl içinde açılan soruşturma sayısı	253	351	338	258	303	293	335
Yıl içinde kapanan soruşturma sayısı	180	251	312	250	348	355	318
Ombudsmanın girişimiyle başlatılan soruşturma sayısı	5	10	5	9	6	3	4
Soruşturmalarda başarı ile kapanan dosya sayısı	1	6	10	3	7	8	9

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Ombudsman, başvuru üzerinde yaptığı incelemede bir kötü yönetim durumu tespit ederse soruşturma başlatır. Ombudsmana en çok şikâyet gelen ve dolayısıyla işlem ve eylemleri hakkında soruşturma başlatılan AB kurumlarının dağılımına baktığımızda Avrupa Komisyonu'nun ön sıralarda yer aldığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise, Komisyon'un aldığı kararların çoğunun genelde doğrudan bireyler üzerinde etkilerinin olmasıdır. Komisyondan sonra, sırasıyla Avrupa Toplulukları Personel Seçme Ofisi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi gelmektedir (Bkz. Tablo 5).

Tablo 5. Soruşturma Açılan Kurumların Dağılımı (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Avrupa Komisyonu	-	375	-	387	413	195	191
Avrupa Toplulukları Personel Seçme Bürosu (EPSO)	25	58	73	74	87	20	30
Avrupa Parlamentosu	29	48	58	49	56	28	38
Avrupa Konseyi	11	22	14	11	8	10	12
Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF)	-	-	-	-	22	7	-

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Ombudsmanın karşılaştığı kötü yönetim durumları çok çeşitli olabilmektedir. En sık rastlanan kötü yönetim olayları bilgi edinme hakkının kullanılması, şeffaflık politikası ve uygulamalarına ilişkindir (bkz. Tablo 6). Soruşturma konusu şikâyetlerin yoğunluğu bakımından ikinci sırada ise yetkinin kötüye kullanılması ve yapılan haksızlıklar bulunmaktadır. Bunun dışında; ayrımcılık, işlerin gecikmesi, prosedürlerden memnun olunmaması, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, usul hataları, özensizlik ve ihmal gibi kötü yönetim türlerindeki şikâyetler sürekli artmakla birlikte son yıllarda azalma eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Kötü Yönetim Şikâyetlerinin Türleri (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Açıklık (Bilgi vermeme de dâhil)	90	127	188	190	216	107	121
Ayrımcılık	39	106	103	65	63	14	17
İşlerin gecikmesi	33	67	73	71	69	24	45
Memnun olunamayan prosedürler	33	52	78	91	102	27	44
Yetkinin kötüye kullanımı ve haksızlık	48	38	132	141	135	59	48
Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi	15	37	37	28	24	14	21
Özensizlik ve ihmal	16	33	44	59	62	25	22
Usul hataları	15	26	29	36	35	21	19

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Tablo 7'de ombudsmana yapılan şikâyetlerin sonuçlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Tablonun birinci satırında kötü yönetime rastlanmayan vâkaların sayısı yer alırken, diğer satırlarda ise bir kötü yönetim durumunun bulunduğu ve bunun üzerine atılan adımlara (eleştirel açıklamalar, taslak tavsiyeler ve uzlaşmacı çözüm önerileri gibi) ilişkin veriler bulunmaktadır. Buna göre, ombudsmana yapılan ve ombudsmanın görev alanına giren şikâyetler içinde kötü yönetime rastlanmayan dosya sayısı yıllık

ortalama 100 civarındadır. Kötü yönetimin bulunmadığı dosyalar kapatılırken, kötü yönetimin bulunduğu durumlarda soruşturma sürecine devam edilir. Bu durumda, ilk olarak uzlaşmanın²² (*friendly solutions*) yolları aranır. Son yıllarda uzlaşma yoluna başvurma oranı artmasına karşın, önceki yıllardan kalan dosyaların sayısının fazla olması, yıl içinde çözüme kavuşturulan dosya sayısının ise az olması nedeniyle bu yolun uzun zaman aldığı söylenebilir. Uzlaşma sonucunda yargıya gitmeden ilgili vatandaş ile kamu idaresi karşılıklı bir sonuca ulaştıklarından uzlaşma yolu önemlidir. Bu anlamda, ombudsmanın başarısını etkileyen en önemli unsurlardan da biridir.

Kapanan dosyalarla ilgili kararlar, Avrupa Ombudsmanı'nın internet sitesinde hem İngilizce olarak hem de şikâyet sahibinin dilinde yayınlanmaktadır. 2008 yılından itibaren ombudsman, kararlarını gerekli bilgi ve analizi de içerecek biçimde daha kısa, okunabilir ve bu nedenle de daha ulaşılabilir bir format ve yapıda açıklamaktadır. Seçilen vâkalara da özet olarak, AB üye devletlerinin dillerinde internet sitesinde yer verilmektedir.

Eleştirel açıklama²³ (*critical remark*) ile kapatılan dosya sayısı 2007 yılına kadar artış gösterirken, bu yıldan itibaren azalma eğilimine girmiştir. Ombudsman tarafından yapılan eleştirel açıklamaların, ilgili kurumun uygulamalarına ilişkin bir uyarı niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu kararın kamuoyuna açıklanması, sorumlu kamu idaresinin üzerinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir. Ayrıca eleştirel ve taslak açıklamalar, kamu idarelerinin eylem ve işlemlerinde kötü yönetim örneklerini açıkça ortaya

²² Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosuna (OLAF) karşı yapılan iki şikâyet, ortak soruşturma dosyasının konusu olmuştur. Şikâyet sahipleri, iki Belçika şirketinin, imtiyazlı tarifedeki muzların ithalatı için yanlış sertifika kullanmaktan dolayı bir soruşturma geçirmiş olduğundan şüphelenmişlerdir. Gerçekleri açıklamak ve bir başvuru hazırlamak için çok sayıda belgeye ulaşmak istemişlerdir. Yaptıkları başvurunun ardından OLAF, bu belgelerin büyük çoğunluğunu vermeyi reddetmiştir. Yürütülen soruşturmanın ardından ombudsman, OLAF'ın yanlış hareket ettiği sonucuna ulaşmıştır. OLAF'ın durumunu gözden geçirmesine yönelik uzlaşmacı çözüm önerisi getirmiştir. OLAF, ilgili üye devletlerin yargı otoritelerine de danışarak uzlaşmacı çözümü kabul etmiştir (723/2005/OV ve 790/2005/OV).

²³ Bir dosyada ombudsman, Komisyon'u bir şikâyetçinin mektubunu ilk etapta bilgiye erişim talebi olarak değerlendirmedeği için eleştirmiştir. Ayrıca Komisyon, şikâyet sahibinin onaylayıcı başvurusuyla da ilgilenmeyerek başarısız olmuştur. Komisyon'un erişimi reddetme kararı özünde doğru olsa da prosedürel hataları için özür dilememesi nedeniyle ombudsman, kurumla ilgili eleştirel açıklama yapmıştır (3085/2008/GG).

koymakta, hem ilgili kamu idaresinin gelecekte aynı eylemi yapmamasına rehberlik etmekte hem de diğer kamu idarelerine örnek oluşturmaktadır. Böylece ombudsmanın yayınladığı açıklamalar kamu idarelerini geliştirici bir niteliğe sahip olmaktadır.

Ayrıca, ombudsman taslak tavsiye kararı²⁴ (*draft recommendation*) vererek de dosyayı kapatabilmektedir (Bkz. Tablo 7). Tavsiyelerinin, ilgili kurum tarafından kabul edilmemesi ya da kabul edilip de yerine getirilmemesi gibi durumlarda ombudsman, Avrupa Parlamentosu'na özel bir rapor²⁵ (*Special Report*) göndermektedir. Ombudsmanın elindeki en önemli yaptırımlardan biri olan bu raporun hazırlanmasına son çare olarak, yani çözüme yönelik yolların kapanması durumunda başvurulmaktadır.

²⁴ AB, Madrid-Barselona-Perpignan-Montpellier eksenini Trans-Avrupa Ağı projesinde bir öncelik olarak belirlemiştir. Proje, Fransız sınırı ile Madrid arasında hızlı tren bağlantısını içermektedir. Avrupa Yatırım Bankası (EIB), projenin toplam maliyetinin dörtte birinden fazlasını karşılayacaktır. Ocak 2006'da bir İspanyol vatandaşı, Barselona'nın merkezine doğru gitmesi planlanan demiryolu kısmının çevredeki tarihi binalara ciddi biçimde zarar verebileceği konusunda ombudsmana başvurmuştur. Şikâyet sahibi, EIB'nin projeye ilgili kararını gözden geçirmesini ve mali destek verme kararını yeniden düşünmesini istemiştir. Ombudsman şikâyeti soruşturmuş ve EIB'nin İspanyol otoritelerinin çevresel etki değerlendirmesini incelediğine dair herhangi bir kanıt bulamamıştır. EIB'den projeye mali kaynak aktarmadan önce değerlendirme dökümanının sağlanmasını istemiştir. Banka, kurallarını değiştirmeyi ve belgelendirme şeklini geliştirmeyi kabul etmiştir (244/2006/BM/JMA)

²⁵ 35 yıldan beri özel konferans ve toplantılar için kurumlar tarafından kiralanan Belçikalı bir çevirmen, 65 yaşına girmesinin ardından iş teklifi almaması nedeniyle ombudsmana başvurmuştur. Ombudsman, bu durumun yaş ayrımcılığı olduğunu tespit etmiştir. Parlamento, ombudsmanın taslak tavsiyesi üzerine uygulamasını değiştirmeye karar vermiştir. Buna rağmen, Avrupa Komisyonu uygulamasını değiştirmeyi reddetmiş ve 65 yaşın üstündeki çevirmenlere yönelik bu davranışını açıklamakta da yetersiz kalmıştır. Vâka, önemli bir ilkesel mesele haline gelince, ombudsman özel bir rapor hazırlayarak Parlamento'ya sunmuştur (185/2005/ELB).

Tablo 7: Şikâyetlerin Sonuçları (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kötü yönetime rastlanmayan dosya sayısı	87	113	114	95	95	110	58
Önerilen uzlaşmacı çözüm sayısı	-	12	22	28	31	-	-
Başarılı olan uzlaşmacı çözüm sayısı	4	5	7	1	5	-	-
Eleştirel açıklama sayısı	20	36	29	41	55	44	35
Taslak tavsiye	9	17	20	13	8	8	
Kabul edilen tavsiyeler neticesinde kapanan dosya sayısı	34	5	9	4	3	-	2
Sunulan özel rapor sayısı	-	1	3	2	1	1	0

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Yıllık raporlarından yola çıkılarak Avrupa Ombudsmanı'nın kötü yönetimi önlemeyle ilgili performansına ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında, ilk olarak AB genişleme süreciyle birlikte işyükünün giderek arttığı söylenmelidir. Buna paralel olarak, şikâyet sayısı da giderek artmıştır. Yine de internet ve bilgi teknolojilerinin son yıllarda daha etkin kullanılmasıyla birlikte gelen şikâyet sayısında azalma yaşanmakta, vatandaşların bir kerede doğru kurumla temas kurmaları sağlanmakta yardımcı olunmakta, Birlik kurumları, ulusal ve yerel ombudsmanlar ve diğer kurum ve kuruluşlarla daha hızlı ve etkili bir iletişim kurulmaktadır. Ancak Lizbon Antlaşması'ndan sonra Avrupa Ombudsmanı'nın yetki ve sorumluluk alanındaki genişleme nedeniyle ombudsmana gelen şikâyet sayısının kısa vadede yeniden artması beklenebilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın hakkında en çok soruşturma açtığı kurumların başında Avrupa Komisyonu gelirken, EPSO ve Avrupa Parlamentosu onu takip etmektedir. Komisyon'un doğrudan vatandaşlarla ilgili kararlar alması nedeniyle bu sonuç çok şaşırtıcı değildir. Diğer taraftan, kötü yönetim şikâyetlerinin konuları itibariyle dağılımına bakıldığında birinci

sırada yönetimde açıklık ve bilgi edinme bulunmaktadır. Yetkinin kötüye kullanılması, ayrımcılık ve bürokratik prosedürlerden memnun olunmaması diğer şikâyet alanlarıdır. Genel olarak son iki yılda şikâyetlerde yaşanan nispi azalış, söz konusu alanlardaki şikâyet sayılarının da düşmesine yol açmaktadır.

3.3.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Diğer Faaliyetleri

Avrupa Ombudsmanı, Birlik düzeyinde yönetim standartlarını yükseltmek amacıyla Birlik kurumları ve ulusal ve bölgesel ombudsmanlarla sürekli bağlantı halindedir. Ombudsman, yönetim kalitesini yükseltmenin yollarını aramak ve rapor, tavsiye ve açıklamalarının uygun şekilde takip edilmesini sağlamak için AB kurumlarının üyeleri ve görevlileri ile düzenli olarak buluşmaktadır.

Avrupa Parlamentosu, ombudsmanı seçmesi ve raporlamanın yapılması (yıllık raporlar ve özel raporlar) bakımından önem taşımaktadır. Ombudsman, düzenli olarak bir önceki yıla ilişkin faaliyetleri içeren yıllık raporunu Parlamento'ya sunmaktadır. Rapor, Parlamento'nun bir oturumunda tartışılmakta, faaliyetlere ilişkin ombudsmana üyeler tarafından soru sorulmaktadır. Yine ombudsman, ilgili kurumlar aleyhine son çare olarak başvurduğu özel raporları da Parlamento'ya sunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı, Parlamento'nun Dilekçe Komitesi ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. Dilekçe Komitesi, Parlamento'nun ombudsmanla ilişkilerinden sorumlu olup onun yıllık raporu üzerine bir rapor hazırlayarak Parlamento'ya sunmaktadır.

Avrupa Komisyonu, ombudsman tarafından hakkında en çok soruşturma açılan kurumdur. Bu nedenle, ombudsman ve Komisyon temsilcileri arasındaki düzenli toplantılar vatandaşların şikâyetlerine tatmin edici cevap vermek açısından önemlidir.

Ombudsman, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Personel Seçme Bürosu ve gerektiğinde diğer Avrupa kurumlarıyla çeşitli toplantı ve seminerler yoluyla iletişim kurmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ombudsmanlar ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. Bu işbirliği, AB hukukuyla ilgili bilgi akışı, ombudsman denetimine ilişkin önemli gelişmelerin takip edilmesi ve iyi uygulamaların paylaşılması bakımından önemlidir.

Ombudsmanlar arası işbirliği Avrupa Ombudsman Ağı kullanılarak yürütülmektedir. Avrupa Ombudsman Ağı'nın ulusal ve bölgesel düzeylerde olmak üzere 32 ülkede 94 bürosu bulunmaktadır. Ombudsman Ağı, şikâyetlere başarılı çözümler üretmede, deneyim ve tecrübe paylaşımında etkili bir şekilde kullanılmaktadır. Ombudsmanlar arasında seminer ve toplantıların düzenlenmesi, yılda iki kez Avrupa Ombudsmanı Gazetesi'nin yayınlanması, elektronik tartışma forumu ve günlük elektronik haber hizmeti gibi faaliyetler bu çerçevede yürütülmektedir.

SONUÇ

Ombudsmanlık, 200 yıldan fazla bir geçmişe sahip olan geleneksel bir kurum olmakla birlikte, günümüzdeki anlam ve önemi farklılaşmıştır. İsveç'te ilk ortaya çıktığında Kral'a bağlı olarak çalışan ve onun egemenliğini devam ettirmesinde önemli rol oynayan Ombudsman; II. Dünya Savaşı'nın ardından demokrasilerin yükselişiyle birlikte insan haklarının korunması, vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi, kamu yönetiminin geliştirilmesi gibi yeni roller de üstlenmiştir.

Ulusal, bölgesel ve yerel ombudsmanların yanında ulus-üstü nitelikte olan ve Topluluk organlarını ve kurumlarını kötü yönetim uygulamalarıyla ilgili olarak denetleyen Avrupa Ombudsmanı Maastricht Antlaşması'nda düzenlenmesinin ardından 1995 yılında tam olarak faaliyete geçebilmiştir. Avrupa Ombudsmanı da durağan bir yapıda kalmamış, zaman içinde yetki ve görev alanı, soruşturma usulleri, atanması gibi konularda değişiklikler yapılmıştır. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile ombudsmanın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi, Avrupa Konseyi'nin yetki alanına girmesi, Birlik organları ve kurumlarının yanında ofis ve birimlerinin de ombudsmanın görev alanına dâhil edilmesi ve yasal statüsünün güçlendirilmesi söz konusu olmuştur. Bu yeniliklere paralel olarak ombudsmanın statüsünde yapılan değişikliklerle birlikte, kurumsal etkinliğini artırmak amaçlanmıştır. Bu çerçevede, soruşturma sürecinde şeffaflığın artırılmasına, ombudsmanın kurumların elindeki bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylık sağlanmasına ve soruşturma sürelerinin kısaltılmasına ilişkin ek düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı'nın yetki ve görevleri ile hukuki statüsü incelendiğinde üç temel işlevi yerine getirdiği söylenebilir. İlk olarak, Birlik

kurum, organ, ofis ve birimleri üzerinde dış denetim aracı olarak hizmet etmekte ve ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarını soruşturmaktadır. İkinci olarak, idari işlem veya eylemlerden zarar gören bireylere aracılık ederek hakkaniyetin sağlanmasına çalışmaktadır. Bu çerçevede, taraflar arasında barışçıl uzlaşma sağlayabilmekte veya tavsiye kararları açıklayabilmektedir. Üçüncü olarak, Birlik kurumlarının sunduğu hizmetlerin ve uygulamaların geliştirilmesine önyak olmaktadır. Ombudsmanın verdiği kararlar, Parlamento'ya sunduğu raporlar ve açıkladığı iyi uygulama örnekleri Birlik kurumlarının kendilerini geliştirmesi için fırsat sunmaktadır. Bununla birlikte, Birlik bünyesinde demokrasinin geliştirilmesi, Birlik kurumları ile bireyler arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve Avrupa vatandaşlığı kavramının güçlendirilmesi de ombudsmanın amaçları arasında yer almaktadır.

Her ne kadar ombudsmanın kararları, raporları ve tavsiyeleri bağlayıcı olmasa da; aslında Topluluk kurumları ve organları için zorunluluğu olan bazı ilke ve kurallara (iyi yönetim hakkı ilkeleri gibi) dayanmaktadır. Adalet Divanı, Birlik hukukunun uygulanmasında en yüksek otorite olmakla birlikte, Avrupa Ombudsmanı'nın da Topluluk kurumları ve organlarıyla karşı karşıya kalan Avrupa vatandaşlarının adalete ulaşmasını sağlamada faydalı bir rol oynadığı yadsınamaz. Prosedürlerinin iki taraf için de adil olması ve mahkemelere kıyasla daha az formal olması nedeniyle ombudsmanın bu rolü önemlidir. Şikâyet sahibi için ücretsiz olması ve genel olarak maliyetinin düşük olması nedeniyle formalitelerin az olması adaletin sağlanmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca ombudsman, mahkemelere göre daha ulaşılabilirdir. Çünkü ombudsmana başvurmak için şikâyet sahibinin kötü yönetimden etkilenmesine (ya da zarar görmesine) bile gerek yoktur. Diğer yandan, ombudsman kendi girişiyle daha kapsamlı araştırmalar da yapabilmektedir (Harden, 2001: 236).

Sonuç olarak, Avrupa Ombudsmanı'nın soruşturmaların uzun sürmesi gibi bazı sorunlara rağmen Birlik vatandaşlarının şikâyetlerini dikkate alarak kötü yönetim uygulamalarını soruşturan etkili bir kuruluş olduğu söylenebilir. Buradan yola çıkıldığında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için Anayasal değişiklikleri gerçekleştiren Türkiye için de bazı öneriler geliştirmek mümkündür. Türkiye'de ombudsmanın etkili bir şekilde çalışması için, bağımsızlık, tarafsızlık, bilgi ve belgelere erişim hakkı, şeffaflık gibi ilkelerin düzenlenmesi gerekmektedir. Başvuru usullerinin kolaylaştırılması ve soruşturma

süreçlerinin kısaltılmasına ilişkin önlemlerin alınması da önemlidir. Ombudsmanın, ilgili kurumları etkileyecek nitelikteki kararlarının çeşitlendirilmesi (uzlaştırıcı kararlar, tavsiye kararları gibi) sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle, bireylerin kamu yönetimi karşısında haklarını koruyacak bir kurumun elinde farklı türde ve sayıda yaptırım araçlarına sahip olması gerekmektedir. Ombudsmanın vatandaşlar ve kamu kurum ve kuruluşları arasında saygınlığının sağlanması, parlamentoya yönelik etkili bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamuoyunda ombudsman kurumuna ilişkin bir farkındalık oluşturulması, raporlarına vatandaşlar ve kamu yönetiminin ilgi göstermesi, ombudsmanın seminer, toplantı vb. faaliyetlerle gerçekleştirdiği eğitsel rolünün genişletilmesi gibi konular da önem taşımaktadır. Son olarak, dikkat edilmesi gereken bir nokta da ombudsmanın kamu yönetimindeki tüm sorunları çözebilecek bir kurum imajı çizilerek oluşturulması durumunda, uzun vadede başarısını olumsuz etkileyebileceğidir.

KAYNAKÇA

- Arklan, Ümit (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk İletişim Dergisi, Cilt 4, Sayı 3, s. 82-100.
- Arslan, S. (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, s. 157-172.
- Avşar, B. Zakir (2007), Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayın, Ankara.
- Bexelius, Alfred (1967), “The Swedish Ombudsman”, The University of Toronto Law Journal, Vol. 17, No. 1, s. 170-176.
- Cheng, Hing Yong (1968), “The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, May, s. 20-30.
- Christensen, Bent (1961), “The Danish Ombudsman”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 109, No. 8, s. 1100-1126.
- Erhüman, Tufan (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 49, Sayı 1, s. 155-180
- Esgün, İbrahim Uğur (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1, s.
- European Ombudsman, “Other Documents”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>, Erişim Tarihi: 04.12.2010
- Garner, J. F. (1968), “The British Ombudsman”, The University of Toronto Law Journal, Vol. 18, No. 2, s. 158-164.
- Gellhorn, Walter (1965), “The Ombudsman in New Zealand”, California Law Review, Vol. 53, No. 5, s. 1155-1211.
- Gellhorn, Walter (1966), “The Norwegian Ombudsman” Stanford Law Review, Vol. 18, No. 3, s. 293-321.
- Gregory, Roy (2000), “The European Ombudsman”, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, Edt. Roy Gregory ve Philip James Giddings, IOS Press, Amsterdam, s. 155-174.

- Gregory, Roy ve Philip James Giddings (2000), "The Ombudsman Institution: Growth and Development", *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Edt. Roy Gregory ve Philip James Giddings, IOS Press, Amsterdam, s. 1-20.
- Harden, Ian (2001), *When Euroepans Complain: The Work of the Euroepan Ombudsman*", *The Cambridge Yearbook of Euroepan Legal Studies*, Edt. Alan Dashwood ve diğerleri, Cilt 3, s. 199-237.
- http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_EN_0001.pdf (Erişim Tarihi: 15.01.2011).
- http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf (Erişim Tarihi: 15.01.2008).
- http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).
- <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces> (Erişim Tarihi: 15.01.2011).
- <http://www.ombudsassociation.org/> (Erişim Tarihi: 10.01.2011).
- Kestane, Doğan (2006), "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı 51, s. 128-142.
- Kılavuz, Raci ve diğerleri (2003), "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 49-68.
- Küçüközyiğit, H.Galip (2006), "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-" *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 2, No 5, s.90-111.
- Magnette, Paul (2003), "Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5, s. 677-694.
- McNaughton, Neil (2003), *Understanding British and European Political Issues*, Manchester University Press, Manchester.
- Means, Ingunn N. (1968), "The Norwegian Ombudsman", *The Western Political Quarterly*, Vol. 21, No. 4, s. 624-650.
- Özden, Kemal (2010), *Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara.

- Pickl, Viktor J. (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, Aralık, s. 37 - 46.
- Pickl, Viktor J. (1997), "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, s. 800-805.
- Reif, Linda (2004), The International Ombudsman Yearbook, Cilt 6, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Süler, Gamze Yudum (2010), "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 34, s. 157-167.
- Şafaklı, Orhan 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 XI, Sayı II, s. 161-197.
- Şahin, Ramazan (2010), "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", Türk İdare Dergisi, Sayı 468, s. 131-157.
- Şengül, Ramazan (2007a), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 14, Sayı 2, s. 126-145.
- Şengül, Ramazan (2007b), "Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?", Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Edt. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 371-402.
- Tayşi, İsmet (1997), Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran Özel Sayı, Sayı 25, s. 106-123.
- Tortop, Nuri (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 1, s. 3-11.
- Uler, Yıldırım (2003), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Edt. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 469-475.
- TÜSİAD (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın No. T/97-206.