

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK

Durmuş Gökhan TURHAN¹
Serkan ÖKTEN²

ÖZET

Son yıllarda alternatif ve pratik bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkan, birçok ülke tarafından benimsenen ombudsmanlık kurumu, çok geniş bir nüfusa hitap eden ve devasa bir örgüt yapısına sahip olan Avrupa Birliği tarafından da benimsenmiştir. Çünkü Avrupa Birliği gibi çok büyük bir örgüt yapısında hatalar ve hantallıkların oluşma ihtimali yüksektir. Bu duruma önlem olarak Avrupa Birliği, açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri uyarınca vatandaş ile birlik arasında oluşan sorunları pratik olarak çözebilmek için ombudsmanlık kurumunu Maastricht Anlaşmasıyla hayata geçirmiştir. Çalışmada önce ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri, işleyişi, tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilecek olup akabinde Avrupa Birliği'nde ombudsmanlık kurumu tüm yönleriyle ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Avrupa Birliği, Açıklık İlkesi.

OMBUDSMAN INSTITUTION IN EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Appearing as an alternative and practical control mechanism and adopted by many states, ombudsman institution has been adopted by European Union, which has huge geographical area and organization structure. That's because, in such a huge organization structure, problems and lumbering are highly likely. To get over this kind of problems, European Union put into effect the ombudsman institution in the framework of Maastricht Treaty. In this study, general aspects, function, historical development and structure of ombudsman institution will be uncovered and then ombudsman institution in European Union will be examined.

Key Words: Ombudsman, European Union, Openness Principle.

¹ Okutman, Süleyman Demirel Üniversitesi, YDYO, Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı AB Çalışmaları Bilim Dalı, gokhanturhan@sdu.edu.tr.

² Başbakanlık BYEGM Basın ve Enformasyon Uzmanı, Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı AB Çalışmaları Bilim Dalı, sokten@yahoo.com

1. GİRİŞ

Hiçbir sağlıklı yönetim sistemi yoktur ki denetim mekanizması olmasın. Her sistem işleyişini kontrol etmek ve çıktılarının istenilen düzeyde olup olmadığını kontrol etme ihtiyacı duyar. Bu durum kamu yönetimi alanında da aynen geçerlidir. Bu fonksiyonun yerine gelmesi için idari denetim, siyasal denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi gibi denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Son yıllarda ise bahsi geçen denetim mekanizmalarına alternatif olarak ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumu popülerlik kazanmıştır. Pratik ve maliyetsiz olduğu için, mevcut denetim mekanizmalarına yardımcı bir kurum olarak günümüzde ciddi anlamda kabul görmüştür.

Avrupa Birliği (AB) birçok farklı devlet tarafından oluşturulmuş olması sebebiyle, çoğuz zaman alınan ortak kararlar ve uygulanan politikalar üye ülke vatandaşları tarafından sorgulanmış ve kuşku uyandırmıştır. Hali hazırda üye ülke vatandaşlarında AB tarafından egemenliğin kısıtlanması endişesi olması ve oluşan devasa yapıda işleyişte oluşabilecek kusur ve hantallıkların çok muhtemel olması sebebiyle, açıklık ve hesap verilebilirlik ilkeleri AB için ayrıca önem kazanmıştır. Bu doğrultuda AB, halkın şikayetlerini daha etkili ve pratik olarak çözebilmek için ombudsmanlık kurumunu Maastricht Anlaşması ile hayata geçirmiştir.

2. OMBUDSMANLIK KAVRAMI

İdarenin denetiminde klasik yöntemler olarak kabul edilen, idarenin idari makamlarca denetimi (idari denetim); yasama organınca yapılan denetim (siyasal denetim); yargı organları tarafından yapılan denetim (yargı denetimi) ve kamuoyu denetimi gibi denetim mekanizmaları, etkili ve sağlıklı denetim yapılmasında yetersiz kalmaktadır. Günümüzde idarenin denetiminde, geleneksel denetim mekanizmalarının eksiklerini gidermek ve bireylerin haklarının daha iyi korunabilmesi için maliyetsiz, basit, direkt, pratik, hızlı kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda gözler, günümüzde yüz yirmiden fazla ülkede uygulanan Ombudsmanlık kurumuna çevrilmiştir. İdare ile vatandaş arasında bir arabulucu olan Ombudsman, diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı bir işlev de üstlenmektedir. Örneğin idari yargının yerini almaz, ancak onun dava yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olan bir kurumdur (Efe, 2011: 4). Modern anlamda 200 yıllık bir tarihi olan ombudsmanlık denetiminin gücü ve esnekliği 1960'lardan itibaren günümüz devletleri tarafından aktif olarak kullanılır hale gelmiştir. (Remac, 2013: 62).

Ombudsmanlık Kurumu, bürokrasinin denetlenmesi ve bireylerin idare karşısında korunmasını amaçlayan bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır.

Ombudsman, halkı yönetimin haksız eylemlerine karşı koruyan bir hak arama makamı gibi görev yapmakta, kamu yönetiminin ilgili birimlerinden istediği belgeye herhangi bir engel olmaksızın ulaşabilmekte ve istediği takdirde görevlileri sorgulayabilmektedir. Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikâyetleri çözümlmek ve kamu bürokrasisindeki idari sorunlara kamuoyunun ilgisini çekebilmek bakımından alternatif bir denetim kurumudur. (Eryılmaz, 2002: 198). Diğer bir deyişle; ombudsmanlık kurumu var olduğu hiçbir ülkede kendi başına bir kontrol mekanizması olarak var olmamıştır. Daha ziyade diğer kontrol mekanizmalarına yardım eden, onların yükünü azaltan bir işleve sahiptir.

Ombudsmanlık kurumunun var olduğu ülkelere baktığımızda şu ortak özellikleri görüyoruz (Claudia, 2011):

- a. Ombudsmanlık kurumu, anayasa mahkemesi gibi özerk bir kurumdur. Her ne kadar parlamento tarafından yapılandırılrsa ve ombudsman parlamento tarafından atansa da, bu kurum kendi özerk yapısı olan bir kurumdur.
- b. Ombudsman, vatandaşların haklarını ve özgürlüklerini koruyan, otoritesini halktan alan bir görevlidir.
- c. Hiçbir kurum ombudsman üzerine zorlama yada baskı uygulayamaz.
- d. Ombudsman mağdur olan vatandaşın şikayeti üzerine harekete geçer ve kanunun kendisine verdiği yetki ölçüsünde çalışma insiyatifine sahiptir.

Fonksiyonu ve yapısı irdelendiğinde ortaya çıkan gerçek şudur ki standartlara ne kadar sadık kalınırsa, kurumların ve örgütlenmesinin bir bütün olarak o kadar kaliteli olacağı inancı taşıyan devletler ombudsmanlık kurumunu hızla benimsemiştir (Noorbakhsh ve Colorado, 2012: 27-30).

2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Modern anlamda kuruluşu 1809 yılına dayanan ombudsmanlık kurumu, ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır. Rusya'yı ele geçirmek amacıyla çıktığı seferde İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ordusu Poltava Meydan Savaşında (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki kalabalık heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında sürgünde olan İsveç Kralı XII. Charles, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi Högste

Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir (Bahadır, 2010: 367).

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili örnekleri kendi tarihimizde de görebiliriz. Osmanlı'nın Abbasi'lerden devraldığı denetim kurumları bulunmaktaydı. Bunlar arasında Divan-ı Mezalim, Kadi-I Kudat, Kazaskerlik ve Muhtesip kurumları bulunmaktadır. Bunların birlikte çalıştığı bir sistem içinde devlet, insan hak ve özgürlüklerini korumakta, hukuk ihlallerini önlemekte ve vazifeden suiistimal edenleri cezalandırabilmekteydi. İsveç'teki ilk Ombudsman, yapı ve fonksiyon itibariyle bu sistemle örtüşmektedir (Yılmaz, 2002: 68).

Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur. Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamak için “ombudsman” denilen dilimize “kamu denetçisi” olarak çevrilebilen bir kuruma yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-Sakson ülkelerinde kullanılmaya başlayan bu kurum ile idarenin eylem ve işlemleri denetlenmektedir. Ombudsmanın yetki alanı, ülkeden ülkeye değişmektedir (İnaç ve Ünal, 2007).

Ombudsman, 1809'dan başlayarak yüzyılı aşkın bir süre İsveç'e özgü bir kurum olarak kaldıktan sonra 1919'da Finlandiya'da benimsenmiştir. Finlandiya'da ombudsmanın kaynağı İsveç'tekine benzerdir. Finlandiya yaklaşık 600 yıl kadar İsveç'in bir parçası olduğu için şaşırtıcı değildir. 1919 yılında Finlandiya'nın anayasasına Parlamento Ombudsmanını koyarak ilk uyarlamayı gerçekleştirmesinin ardından çağdaş anlamda ombudsman kurumu üzerindeki dikkatler II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllara rastlamaktadır. Her ne kadar İsveç ve Finlandiya'da ombudsman kurumu daha önceden varsa da Danimarka Ombudsman Ofisi modern bir refah devletinde kurulan ilk ofistir. Bundan dolayı sonraki yıllarda dünyanın her yerinde kurulan bir çok ombudsman kurumu için önemli bir model olarak hizmet etmiştir. Ombudsman kurumu 1962'de İskandinavya'dan Pasifik'e taşınmıştır. Yeni Zelanda, Ekim 1962'de ombudsman tayin eden ilk İngilizce konuşan ülke olmuştur. 1962 yılında Yeni Zelanda'nın benimsemesi ile kurum İngiliz hukuk grubuna sıçradı ve 1967 yılında da, yönetsel işlemler için normal yargının bulunmadığı, buna karşılık parlamenter denetimin güçlü ve parlamento üstünlüğünün çok belirgin olduğu İngiltere'de kabul edildi (Erdoğan, 2006: 36-37). Bu kurum daha sonra diğer ülkelerde de kendine yer bulmuştur. Bugün gelinen noktada dünyanın yaklaşık 120'den fazla ülkesinde ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır.

Ombudsman kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Birliği Konseyi'ni de harekete geçirmiştir. 23 Eylül 1985'de Bakanlar Komitesi, üye

lkelerde ombudsman oluşturulmasına ilişkin bir tavsiye kararı almıştır. 7 Őubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini gclendirmeyi, ayrıca yurttaşın Őikyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemesinde yurttaşa yardımcı olmayı amaçlayan “*Avrupa Ombudsmanı*” yaratılmıştır (Acar, 2009: 72).

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK

Yüzyıllarca süren savaşların ardından, mücadele etmekten enerjisi kalmamış boksörlerin ayakta kalmak için mecburen birbirine sarıldığı mantıkla paralel Şekilde bütün enerjisini savaşlarda harcamış, işbirliği yapmaktan başka çaresi kalmayan Avrupa uluslarının oluşturduğu Avrupa Birliği kurumunda karşılıklı güven ortamı oluşturmak ve vatandaşların Avrupa Birliği'ne karşı Őphelerini ortadan kaldırmak oldukça zor bir durumdur. Birliğe ve diğer üyelere güven ortamı en ufak bir krizle sorgulanır hale gelmekte ve Avrupa Birliği vatandaşları hemen birliğin yapısını, geleceğini, ekonomi politikalarını ya da diğer ye ülkelerin faaliyetlerini sorgulamaya ve tehdit olarak algılamaya başlamaktadır. Bu Şartlar altında birliğin geleceği açısından yetkililerin hassas dengeler kollaması gerekmektedir, dolayısıyla Avrupa Birliği sergilediği yönetimle mümkün oldukça vatandaşların aklındaki soru işaretlerini açıklığa kavuşturmak ve Avrupa Birliği Kurumlarına olan güveni sağlamlaştırmaya çalışmak durumunda kalmaktadır.

Açıklık ve hesap verilebilirlik yönetimin kalitesini belirleyen en önemli niteliklerdendir ve özellikle son dönemlerde Avrupa Birliği için yukarıda bahsi geçen durumdan dolayı oldukça önem arz eden konular haline gelmiştir. Bunun sonucunda AB, vatandaşların AB'ye, yönetim sistemine ve AB kurumlarına güvenini tesis etmek için bazı adımlar atmıştır. Bu adımlardan bir tanesi “Ombudsmanlık” kurumunun oluşturulmasıdır.

Hem coğrafi olarak hem de kurumlar ve düzenlemeler bakımından sürekli büyümeyle geçen yaklaşık elli yıllık süreç sonunda Avrupa Birliği, vatandaşlarını her alanda etkileyen gcl ve geniş çaplı bir yönetim mekanizmasına dönüşmüştür. Artan ilişkiler doğal olarak ye devletler arasında, çeşitli kurumlar arasında ya da bireyler arasında da sorunların artmasına sebep olmuştur. Sorunların daha ciddi boyutlara taşınıp Şikâyet haline gelmesi durumunda bu Őikyetleri dikkate alacak ve takip edecek bir kurumun boşluğunun hissedilmesi zor olmamıştır (Gregory, 2000: 156).

3.1. Tarihsel Gelişim

Ombudsmanlık kurumuna giden yolda ilk adım 1971 yılında Viyana’da yapılan İnsan Hakları Konferansı Meclisi tarafından atılmıştır. İlk olarak yönetim otoritelerine yönelik vatandaşların şikâyetlerinin değerlendirilip, soruşturmasını yapacak kurumunun kurulabileceği fikri bu konferansta ortaya atıldı. Fikir sahiplerinin amacı şikâyetleri alacak, inceleyip gerek gördüğü durumda şikâyet konusu yönetim birimlerini denetleyecek bir yapı oluşturmaktı. Öngörülen işleyiş yapısı ve kurumun fonksiyonu İskandinav ülkelerindeki yapıya benzerlik göstermekteydi (Serzhanova, 2011: 81).

1971 yılında ortaya atılan bu fikir çok elle tutulur bir etki yapmamıştır. 1979 yılında önce Mrs. Ewing sonra Walker Smith hazırladığı raporda topluluk Ombudsmanı atanmasını önermiştir ama yine o anki şartlar altında fazla etkili olmamıştır. 1984 yılında Avrupa toplumlarında kurumsal reformlar yapılması ve insan haklarıyla ilgili kanunların güçlendirilmesi üzere toplanan Adonnino Komisyonu, ombudsmanlık kurumunun oluşturulması fikrini yeniden canlandırmıştır fakat her biri ayrı özelliklere sahip ülkelerde ortak bir insan hakları anlayışı oluşturmak Avrupa Birliği için o dönemde imkânsız gibi görülmüş ve bu fikir en azından bir süreliğine sünen altı edilmiştir (Serzhanova, 2011: 81).

90’lı yılların başına kadar bu şekilde gündemde olan ama icraata dökülemeyen birçok önerge örneği görmek mümkündür. Avrupa’nın gelişen insan hakları çerçevesi ve Avrupa Birliği hukuk anlayışı dikkate alınır, 90’lı yılların ombudsmanlık kurumu için daha somut adımların atıldığı yıllar olduğu görülür (Hansen, 2005: 17) 4 Mayıs 1990 tarihi ombudsmanlık kurumu için önemli bir tarihtir çünkü bu tarihte İspanya Başbakanı Felipe Gonzales Avrupa vatandaşlığı kavramı oluşturulması için bir teklif sunmuştur ve bu teklife ek olarak vatandaşların haklarını koruyacak bir kurumun yani Ombudsmanlık kurumunun kurulmasını önermiştir (Pop, 1997: 8). Bu öneri Danimarka ve Lüksemburg gibi ülkeler tarafından desteklenmiş, sonuç olarak dikkate alınmış ve ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için karar 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması’nda yer almıştır. Alınan karar doğrultusunda gerekli alt yapı çalışmalarının akabinde Avrupa Birliği’nin ilk ombudsmanı Jacop Söderman (Eski Finlandiya Ombudsmanı) 12 Temmuz 1995 tarihinde atanmıştır.

3.2. Ombudsman Ataması

Ombudsman atama prosedüründen önce ombudsman olarak atanabilmek için kriterlere göz atmak gerekir. Ombudsman olabilmek için şu şartlara haiz olmak gerekmektedir;

- a. Avrupa Birliği vatandaşı olmak,
- b. Sivil ve politik bütün haklara sahip olmak,

- c. Tam bağımsızlığı garanti etmek,
- d. Adayın kendi ülkesinde en üst düzey adli makamlarda çalışmış olması ya da kendi ülkesinde ombudsmanlık kurumu tecrübesine sahip olması.

Yukarıda belirtilen şartlara haiz olan adaylar ombudsmanlık seçimine katılabilirler.

Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık görev süresi için seçilmesinden hemen sonra atanır. Ombudsman art arda atanabilir ve atanma dönemini kısıtlayan bir sınır yoktur (Michalowska, 2007: 248). Ombudsman adayı olmak isteyen bir kişi minimum iki üye ülkeden olmak şartıyla, en az 32 parlamenterin desteğini almak zorundadır. Bahsi geçen sayıda desteği alan kişi resmi aday olarak oylamaya girebilir. Parlamentonun en az yarısının oyunun alınması istenen ilk iki turda çoğunluk sağlanmadığı takdirde ilk iki turda en yüksek oyu alan iki aday 3. tura geçer ve bu turda en çok oyu alan seçimi kazanır. İki aday 3. turda eşit sayıda oy alırsa yaşça daha büyük olan aday ombudsman olarak atanır. Ombudsman göreve başladığında Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde görevini tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst çalışacağına dair yemin eder (Efe, 2011; 9). Ombudsmanın görev süresi atandığı dönemin sonlanmasıyla sonlanır. Ombudsman, makamının şartlarını taşımadığı, görevini uygun şekilde icra edemediği ya da herhangi bir suç işlediğinin tespit edilmesi halinde görevden alınabilir ya da kendi istifa edebilir. Ombudsmanın en büyük özelliği tamamen bağımsız olmasıdır, ücretli ya da ücretsiz başka hiçbir işle meşgul olamaz (Serzhanova, 2011: 83).

3.3. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun görev ve yetkilerinin temeli insan haklarının ve özgürlüklerin korunmasına dayanmakta olup, faaliyetlerinin amacı “açıklık ve hesap verebilirlik” ilkelerinin uygulanmasıdır. Ombudsmanın başlıca “işleyiştten kaynaklanan yanlışlıklar ve hantallıklar, gücün kötüye kullanımı, ayrımcılık, işlemlerin uzunluğu, bilgi vermeden kaçınılması ve hareketsizlik” gibi sorunların düzeltilmesi için çaba gösterir (Michalowska, 2007: 228; Mokra, 2008: 215). Vatandaşların, Avrupa Birliği kurum ve organlarıyla yaşadıkları sorunları yargı sürecine ya da mahkemeye başvurmadan, para ve zaman harcamadan ve zahmet çekmeden çözüme olanağı sunan alternatif bir kurum olan ve çok geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan, tarafsız ve bağımsız, dürüst, güvenilir, sır saklayabilen, sorumluluk sahibi olan ve kimseden emir ya da telkin almayan Avrupa Ombudsmanı, Birliğin kurumlarının daha iyi işlemlerini sağlamada çok önemli ve yapıcı bir rol üstlenmektedir (Efe, 2011: 1).

Ombudsmanlık kurumundan Avrupa Birliği vatandaşları yani Avrupa Birliğine üye devletlerin tüm vatandaşları ve Avrupa Birliği'ne üye devletlerde ikamet eden ve vatandaş statüsünde olan yabancılar faydalanabilir (Mokra, 2007: 40).

Ombudsmanlık kurumunun etki alanında olan kurumları 3 ana sınıfa ayırabiliriz. İlk olarak, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Meclisi ya da Avrupa Komisyonu gibi temel Avrupa Birliği kuruluşları yer almaktadır. İkinci olarak, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası gibi birlik hukukunu temel alarak oluşturulmuş kurumlardır. Üçüncü grup ise, Avrupa Birliği'ne asistanlık niteliğinde faaliyetlerde bulunun ve merkezi olmayan Avrupa Birliği Çevre Ajansı gibi kuruluşlardır (Fridrichova, 2008: 49; Fridrich, 2008: 215). Belirtmek gerekir ki, ombudsmanın sorumlu kamu görevlilerini yargılaması ya da onlarla ilgili disiplin soruşturması başlatması söz konusu değildir. Ombudsman suç teşkil eden durumlara karşılaşırsa yerel otoriteye, disiplin cezası gerektiren bir durumla karşılaşırsa topluluk kurumuna veya organına bilgi verir (Harden, 2001: 221). Diğer taraftan Avrupa Adalet Divanı'nın ve Avrupa Birliği üyesi olan devletlerin merkezi hükümetlerinin faaliyetleri ombudsmanın görev sahasına girmemektedir.

3.4. Prosedür

Ombudsmanlık kurumu belli bir yasal prosedür çerçevesinde işlemektedir. İşleyiş prosedürü şu alt başlıklar halinde incelenebilir (The European Union Ombudsman Annual Report, 1996: 12-13; Pop, 2007: 27):

- a. **Şikâyetin Alınması:** Ombudsman'ın çalışma prosedürünün ilk adımı şikâyetin alınmasıdır. Bireyler doğrudan şikâyette bulunabilir, Avrupa Parlamentosu üyeleri, hükümetler ve diğer kurumlar da şikâyette bulunabilir ya da ombudsman şikâyet olmaksızın kendi eksik gördüğü bir konu üzerine harekete geçebilir. Ombudsman önce şikâyet konusunun alanına girip girmediğini inceler. Ombudsman, şikâyet sahibine prosedürü, şikâyetle ilgilenen görevlinin adını-soyadını, telefon numarasını mektupla bildirir
- b. **Şikâyetin Değerlendirilmesi:** Bu aşamada alınan şikâyetin soruşturma açılmasına değer yasal temeli olup olmadığına bakılmaktadır. Şikâyet konusu alanına giriyorsa şikâyetin soruşturma başlatılması için yeterli delile sahip olup olmadığına bakar. Yeterli delil varsa şikâyet açılır, yoksa dosya kapanır.
- c. **Şikâyet Edilen Kurumun Bilgilendirilmesi:** Yapılan şikâyet soruşturma açılmaya değer görülürse şikâyet konusu olan kuruma durum bildirilir.

- d. Şikâyet Sahibinin Bilgilendirilmesi:** Yapılan Şikâyet soruşturma açılmaya değer görülürse Şikâyette bulunan kiŐiye soruşturma baŐlatıldıđı bildirilir.
- e. Soruşturma Açılması:** Kötü yönetim örneğinin tespit edilmesi durumunda ombudsman, Şikâyet konusu olan kurumda her türlü soruŐturmayı yerine getirir ve Şikâyet konusu olan kurum ombudsmana bilgi verir.
- f. Öneride Bulunma:** Ombudsman, Őikâyete konu olan kurumda yaptığı soruşturma neticesinde kötü yönetim örneği tespit etmesi durumunda sorunu mümkün olduğu kadar kısa sürede çözmek ve her iki tarafı da tatmin edecek bir çözüml bulmak için çaba sarf eder ve öneriler ortaya koyar. Bu safhada ombudsman arabuluculuk rolü üstelenmektedir.
- g. Kurumun GörüŐünü Alma:** Ombudsman kendi önerilerini kuruma sunduktan sonra 3 ay içinde kurum kendi görüşlerini ombudsmana gönderir.
- h. Rapor Gönderme:** Bu, prosedürün son aşamasıdır. Bu aşamada ombudsman yaptığı soruŐturmanın sonuçlarını ve sunduğu önerileri Avrupa Parlamentosu'na ve kuruma gönderir. Ombudsman'ın bir diğer görevi ise yapılan soruŐturmayı, sunulan önerileri ve önerilerin sonucunda ne gibi değişiklikler olduğunu bir rapor halinde Şikâyet sahibine gönderir.

3.5. AB'de Ombudsmanlık Kurumuna Yönelik EleŐtiriler

Ombudsmanlık kurumunu destekleyen ya da kurumun eksik yönlerinin olduğunu belirten birçok eleŐtiri bulunmaktadır.

Ana hatlarıyla olumlu eleŐtiriler kurumun önemli bir rolünün olduğunu, Avrupa Birliği kanunlarının kurumlar tarafından uygulanması noktasında denetçi olarak etkin bir rol oynadığını savunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu destekleyenler, kurumun "açıklık ve hesap verebilirlik" ilkelerinin uygulanması bakımından gerekli olduğunu düşünmektedir. Ombudsman kurumuna yapılan baŐvuruların sayısı, kamuoyu ve akademik alanda farkındalığı, ombudsman atamasında gösterilen hassasiyet ve bu kuruma gösterilen önem gibi kriterler bu kurumun Avrupa Birliği için önemini ve fonksiyonelliğini göstermiştir. Özellikle son yıllarda birçok AB vatandaŐının kurumu etkin olarak kullandığını görmek mümkün.

Diğer taraftan kuruma yönelik olumsuz eleŐtiriler de yok değildir. En çok eleŐtirilen nokta ombudsmanlık kurumunun yerel hükümetler üzerinde herhangi bir yaptırım ya da soruşturma yetkisinin olmayıŐıdır.

Yukarıda da belirtildiği üzere ombudsmanlık kurumu kendi başına yaptırım gücü olmayan, yaptırım gücü olan kontrol mekanizmalarına yardımcı olan bir fonksiyona sahiptir. Kendi yaptırım gücünün olmaması kurumun işlevselliğini sorgulamaya açık bırakmaktadır. Sadece tavsiye üzerine çalışan bir kurum ne denli vatandaşların güvenerek başvurabileceği bir kurum olarak görülebilir?

İkinci nokta ise, ombudsmanlık kurumu kurulmasından bu yana kuruma gelen şikâyetlerin sayısındaki istikrarlı yükseliştir. Eleştirmenler şikâyet sayısındaki sürekli yükselişin AB kurumları üzerinde “açıklık ve hesap verebilirlik” ilkelerinin uzun vadede bir etkisinin olmadığı yönündedir (www.civitas.org). Bu noktada ombudsmanlık kurumunun neden kurulduğunu tekrar hatırlayalım; açıklık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereğince halkın şikâyetlerinin etkili ve pratik şekilde çözülmesi. Geline noktada ombudsmanlık kurumuna gelen şikâyetler sürekli artış gösterdiğine göre, ombudsmanlık kurumunun açıklık ve hesap verilebilirlik ilkelerine ne derecede katkıda bulunduğunu sorgulamak yerindedir.

SONUÇ

Yukarıda verilen bilgiler ışığında, ombudsmanlık kurumunun alternatif bir denetim mekanizması olarak son yıllarda öne çıktığı söylenebilir. Gerek pratik olması, gerek maliyet bakımından çok ağır yük oluşturmaması mevcut denetim mekanizmalarına yardımcı nitelikte benimsenmesine neden olmuştur. Avrupa Birliği de ombudsmanlık kurumunun bu yönünü dikkate alarak vatandaşlar ile birlik arasındaki sorunların çözümünde bu kurumu etkili bir araç olarak kullanmayı amaçlamıştır.

Bununla birlikte, kurumun ne derece kuruluş amacına ulaştığı tartışmaya açıktır. Kurumu olumlu görenler, kurumun hesap verilebilirlik ve açıklık ilkesi açısından etkili ve gerekli olduğunu savunmaktadır. Kurumun hiçbir yaptırım gücünün olmaması ve sadece tavsiye üzerine faaliyet göstermesi kurumun etkisini ve verimliliğini düşürmekte ve kuruma olan güveni sarsmaktadır. Ayrıca duruma rakamsal olarak baktığımızda, ombudsmanlık kurumuna gelen şikâyet sayısında düzenli bir artış görmekteyiz. Şikâyet sayısındaki düzenli artış, kurumun kuruluşunun arkasında yer alan teorik temeller olan açıklık ve hesap verilebilirlik ilkelerine yönelik herhangi bir olumlu katkısı olmadığı düşüncesini ortaya çıkarmaktadır.

KAYNAKÇA

- ACAR, Tünay, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, Isparta.
- BAHADIR, Oktay, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere Ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi ”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Nisan 2010, Sayı: 1.
- CLAUDIA, Marta. Cliza Constitutional Aspects Regarding the Institution of the Ombudsman, Lex ET Scientia. Juridical Series cilt 2, 2011, s. 163-168.
- CORNELIU Manda, Ioan Popescu Slniceanu, Ovidiu Predescu, Cezar Corneliu Manda - op. cit.
- EFE, Haydar, “Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, Avrupa Çalışmaları Dergisi, Sayı:19 Cilt:2.
- ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal, “Bürokrasi ve Siyaset”, Alfa Yayıncılık, 2002, İstanbul.
- FRIDRICH, B., Civil Rights in a Context of the European Law-Comparison on the Example of the Slovak Republic and the Kingdom of Spain, Development and Construction of European Legal System, Ed: L. Mokra, Bratislava, 2007.
- FRIDRICHOVA, J., Vybrane Aspekty Ochrany Zakladnych Prav v Cinnosti Europskeho Ombudsmana, Vybrane Europske Spravne Pravo, Ed. L. Mokra, M. Siman, Bratislava, 2008.
- GREGORY, Ray and Giddings Philip, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, IOS Press, Amsterdam, 2000.

- HANSEN, Hams Gammeltoft, Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman, The European Ombudsman, Luzemburg, 2005.
- HARDEN, Ian. When Europeans Complain, The Work of the European Ombudsman, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Ed: Alan Dashwood, Vol. 3, s197-237.
- İNAC Hüsamettin ve Ünal Feyzullah, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 18, Ağustos 2007.
- MICHALOWSKA, G., Ochrona Praw Czlowieka w Radzie Europy Unii Europejskiej, Waszawa, 2007.
- MOKRA, L., The European Ombudsman, (in) V. Kunova, L. Mokra, M. Siman, More Effectiveness of the Decision Making Processes in The European Union, Bratislava, 2007.
- NOORBAKSHSH, Carolyn and Colorado, Golden , “I Was Just Thinking: Musings On Ombudsman Informality From The Perspective Of An Organizational Ombudsman” Journal Of The International Ombudsman Association, Cilt 5, Sayı 1, 2012, s. 27-30
- POP, Virgiliu, The Ombudsman Of The European Union, University of Aberden, Romania 1997.
- REMAC, Milan. “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, Utrecht Law Review, Cilt 9 Sayı 3, s. 62-78.
- SERZHANOVA, V., Ombudsman of the European Union, Annals of University of Oradea, International Relations and European Studies, Volume: 3, 2011.
- The European Union Ombudsman Annual Report, 1996.
- YILMAZ, Reha, “Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri Ve Azerbaycan Varyantı”, Journal of Qafqaz University, 2002, Sayı: 9.
- www.civitas.org.uk/eufacts/FSINST/BO4.html, E.T. 09.08.2012.