

T.C
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

145487

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU'NDA OMBUDSMAN

145487

Mahir IŞIKAY

Danışman

Yrd.Doç.Dr. Ayşegül ERALTUĞ

2004

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği Hukuku’nda Ombudsman” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Mayıs 2004

Mahir İŞİKAY

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün 26/05/2014 tarih ve 1... sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 12...maddesine göre Avrupa Birliği Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mahir IŞIKAY' ın "Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman" konulu tezi incelenmiş ve aday 23/06/2014 tarihinde, saat 10.30' da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 60. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin Beyanlı... olduğuna oy... ile karar verildi.

BAŞKAN

Prof. Dr. Arzuhan TEZCAN

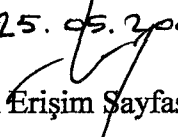
ÜYE

Yrd. Doç. Dr. Güz Simek

ÜYE

Yrd. Doç. Dr. Aygün Eraltın

**YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ
FORMU**

Tez No:	Konu Kodu:	Üniv. Kodu:
Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.		
Tez Yazarının Soyadı: İŞİKAY Adı: Mahir		
Tezin Türkçe Adı: Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman		
Tezin Yabancı Dildeki Adı: Ombudsman in European Union Law		
Tezin Yapıldığı Üniversitesi: Dokuz Eylül Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü Yıl: 2004		
Diğer Kuruluşlar:		
Tezin Türü:		
Yüksek Lisans: ☒	Dili: Türkçe	
Doktora: ☐	Sayfa Sayısı: XV+116	
Tıpta Uzmanlık: ☐	Referans Sayısı: 140	
Sanatta Yeterlilik: ☐		
Tez Danışmanlarının		
Unvanı: Yrd.Doç. Dr. Adı: Ayşegül Soyadı: ERALTUĞ		
Türkçe Anahtar Kelimeler: 1. Avrupa Birliği 2. Denetim 3. Kötü Yönetim 4. Ombudsman 5. Bağımsız İdari Otorite		İngilizce Anahtar Kelimeler: 1. European Union 2. Administrative Control 3. Maladministration 4. Ombudsman 5. Independent Administrative Authority
Tarih : 25. 05. 2004 İmza : 		☒ Evet ☐ Hayır
Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum.		

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman konusunu yüksek lisans tezi olarak seçip çalışmamı öneren, her zaman büyük anlayış ve hoşgörü ile bana destek olan danışmanım Yrd. Doç. Dr. Ayşegül ERALTUĞ'a, tezimin oluşmasına katkı sağlayan yakın dost ve çalışma arkadaşlarım Hakan KESKİN ve Dilek NADAS'a, son olarak beni her zaman ve her koşulda destekleyen ve sonsuz anlayış gösteren eşim Hülya ile oğlum Kutay'a yürekten teşekkür ederim.



ÖZET

Avrupa Birliği, yeni üye ülkelerin katılımıyla gelişimini sürdürmektedir. Bu gelişim sürecinde Avrupa Birliği kurum ve organlarının idari eylem ve işlemleri ile işleyişlerinin denetimi büyük önem kazanmıştır. Bu konuda, Avrupa vatandaşlarını kurumların kötü yönetiminden koruma hususunda en büyük rol Avrupa Ombudsmanı'na düşmektedir.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Ombudsman kavramı ve tanımı, önemi, tarihsel gelişimi, niteliği ve özellikleri, statüsü, görev ve yetkileri, işlevleri bu kapsamda kötü yönetim kavramı, yönetimin denetimi ve yolları ile mukayeseli hukukta ombudsman ele alınmıştır.

İkinci bölümde Avrupa Ombudsmanı değerlendirilmiştir. Bu bağlamda Avrupa Ombudsmanı kurumunun ortaya çıkış sebepleri ve tanımı, tarihsel gelişimi, hukuki dayanakları, Avrupa Ombudsmanı' nın nitelikleri, seçimi, örgütü, bütçesi, işlevleri, görevleri, yetkileri, diğer AB kurumlarıyla, ulusal ombudsmanlarla ve vatandaşlarla ilişkileri, çalışma usulleri, kararlarının sonuçları ve etkileri ile üye ve bazı aday ülkelerde ombudsman ve benzeri kurum uygulamaları incelenmiştir.

Türkiye'de Ombudsman kurumunun oluşturulmasının değerlendirildiği üçüncü bölümde, AB'ne üyelik sürecinde AB ile ilişkilerimizin kısa tarihçesi, Türkiye'de yönetimin denetimi ile yönetimin yargı dışı denetimi ve Türkiye'de Ombudsman kurumunun kurulması ile ilgili çalışmalara yer verilmiştir.

ABSTRACT

European Union has continuing its development by entrance of new member states. In this development process, administrative control of the operations of EU's institutions and agencies has gained a great importance with administrative actions and decisions of the EU. In particular to this subject, the main role is on the European Ombudsman in respect of the protection of European citizen from the maladministration of the institutions.

This study is composed of three main parts. The first part includes, definition, importance, historical development, characteristics and quality of Ombudsman, statute, duties and authorities of that, in this context maladministration, inspection of administration and inspection ways and as last item in the first part ombudsman in comparative law are handled.

In the second part, European Ombudsman is evaluated. In this context, the reasons of establishing European Ombudsman institution and definition, historical development, legal sources, secretariats, budget procedures, relationships with citizens, working procedures, results and effects of Ombudsman and similar institutions in member and candidate countries are discussed.

The third part in which is evaluated of establishing European Ombudsman, a short historical story of Turkey in the way of membership, inspection of administration in Turkey both in legal or out and establishing of Turkey Ombudsman institution are envisaged.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	i
TUTANAK.....	ii
YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ	xiii

BİRİNCİ BÖLÜM OMBUDSMAN

1. KAVRAM	1
1.1 OMBUDSMAN'IN TANIMI	1
1.2 TARİHSEL SÜREÇTE OMBUDSMAN	4
1.3 OMBUDSMANIN NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ.....	8
1.3.1 Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık.....	10
1.3.2 Birey Haklarının Teminatı.....	12
1.3.3 Eşit ve Adil Değerlendirme	13
1.3.4 Kanunla Kurulmuş Olma.....	14
1.4 OMBUDSMANIN STATÜSÜ.....	14
1.5 OMBUDSMANIN İŞLEVLERİ	15
1.5.1 Kötü Yönetim	16
1.5.2 Yönetimin Denetimi ve Denetim Yolları	18
1.5.2.1 İdari Denetim.....	19
1.5.2.2 Siyasal Denetim.....	21
1.5.2.3 Yargısal Denetim.....	21
1.5.2.4 Kamuoyu Denetimi	22
1.5.2.5 Ombudsman Denetimi.....	23
1.6 OMBUDSMANIN GÖREV VE YETKİLERİ	24
1.6.1 Görevi ve Kapsamı	24
1.6.2 Yetkileri.....	25
2. MUKAYESELİ HUKUKTA OMBUDSMAN.....	26
2.1 ANGLO-SAKSON HUKUKUNDA OMBUDSMAN	26
2.2 KARA AVRUPASI HUKUKUNDA OMBUDSMAN	27
2.3 İSLAM HUKUKUNDA OMBUDSMAN	27

İKİNCİ BÖLÜM AVRUPA OMBUDSMANI

1. KAVRAM	30
1.1 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN TANIMI	30
1.2 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ	31
1.2.1 Maastricht Antlaşması Öncesi	31
1.2.2 Maastricht Antlaşması Sonrası	32
1.3 HUKUKSAL DAYANAKLARI	34
1.3.1 Kurucu Antlaşmalar (Md.195)	34
1.3.2 Temel Haklar Şartı	35
1.3.3 Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar	35
1.3.4 Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Karar	36
1.3.5 Avrupa Ombudsmanı "İyi Yönetim İçin Davranış Kodu"	37
1.4 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN STATÜSÜ VE SEÇİMİ	37
1.4.1 Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü	37
1.4.2 Avrupa Ombudsmanı'nın Seçimi	38
1.5 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN ÖRGÜTÜ	38
1.6 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN BÜTÇESİ	39
1.7 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN İŞLEVLERİ	41
1.8 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN GÖREV VE YETKİLERİ	42
1.8.1 Avrupa Ombudsmanı'nın Görevleri	42
1.8.2 Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkileri	42
2. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN TOPLULUK KURUMLARIYLA İLİŞKİLERİ	44
2.1 AVRUPA PARLAMENTOSU İLE İLİŞKİLERİ	44
2.2 AVRUPA KOMİSYONU İLE İLİŞKİLERİ	45
2.3 AB KONSEYİ İLE İLİŞKİLERİ	46
2.4 AVRUPA TOPLULUĞU ADALET DİVANI İLE İLİŞKİLERİ	47
2.5 AVRUPA OMBUDSMANI İLE ULUSAL OMBUDSMAN İLİŞKİLERİ	49
3. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN YURTTAŞLARLA İLİŞKİLERİ	52
3.1 AB VATANDAŞLIĞI	52
3.2 BİRLİK YURTTAŞLIĞI VE STATÜSÜ	53
3.3 BİRLİK YURTTAŞLIĞI HAKLARI	54
3.3.1 Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Hakkı	56
3.3.2 Avrupa Ombudsmanı'nın Bilgilendirme Yükümlülüğü	56
3.4 AVRUPA OMBUDSMANI'NİN YURTTAŞLARLA İLİŞKİLERİNİN BOYUTU	56
4. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN ÇALIŞMA USULLERİ	58
4.1 ŞİKAYET	59
4.1.1 Başvuru Hakkı	61
4.1.2 Şikayet Edilebilecekler	62
4.1.3 Başvuru Şekilleri ve Dili	63
4.1.4 Şikayet Konuları	64
4.2 RESEN HAREKETE GEÇME	67
4.3 BAŞVURULARIN SONUÇLARI	68
4.3.1 Dostane Çözüm	70
4.3.2 Eleştirci Görüş ile İlave Değerlendirmeler	71
4.3.3 Tavsiye	72
4.3.4 Rapor	73
5. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN KARARLARININ ETKİLERİ	74

6. ÜYE ÜLKE UYGULAMALARI	76
6.1 ALMANYA.....	76
6.2 AVUSTURYA	77
6.3 BELÇİKA	77
6.4 DANİMARKA	78
6.5 FİNLANDİYA	79
6.6 FRANSA.....	80
6.7 HOLLANDA	81
6.8 İNGİLTERE.....	82
6.9 İSPANYA.....	84
6.10 İSVEÇ	84
6.11 İTALYA.....	86
6.12 PORTEKİZ.....	86
6.13 YUNANİSTAN	86
6.14 MACARİSTAN.....	87
6.15 POLONYA.....	88
6.16 MALTA.....	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMU

1. AB'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE VE TÜRKİYE'DE YÖNETİM.....	90
1.1 AB'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE	90
1.2 TÜRKİYE'DE YÖNETİM	92
1.2.1 Türkiye'de Yönetimin Denetimi.....	92
1.2.2 Türkiye' de Yönetimin Yargı Dışı Denetimi.....	93
2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU.....	95
2.1 OMBUDSMANLIK KURUMUNA TÜRKİYE'DE DUYULAN İHTİYAÇ.....	95
2.2 TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULMASI ÇALIŞMALARI	96
SONUÇ.....	100
KAYNAKÇA.....	104

TABLO VE ŞEKİLLER

Şekil 1	: Kurumların 2002 Yılı Bütçesi İçindeki Harcama Oranları.....	40
Şekil 2	: Şikayet Yükünün Sınıflandırılması.....	58
Şekil 3	: Şikayetlerin Yetki Açısından Sınıflandırılması.....	60
Şekil 4	: Şikayetlerin Kaynakları Açısından Sınıflandırılması.....	62
Şekil 5	: Şikayet Edilen Kurumlar Açısından Sınıflandırma.....	63
Şekil 6	: Kötü Yönetim Örneklerinin Sınıflandırılması.....	66
Şekil 7	: Sonuçlandırılan Soruşturmaların Sınıflandırılması.....	69
Şekil 8	: Başvurulara Yapılan İşlemler.....	75

Tablo 1	: Kurumların 2002 Yılı Bütçesi İçindeki Harcamaları (Miktar).....	41
----------------	--	-----------

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AY	: Anayasa
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AP	: Avrupa Parlamentosu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATA	: Avrupa Topluluğu Antlaşması
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATRG	: Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi
Bknz.	: Bakınız

C.	: Cilt
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ICC	: Devletlerarası Ticaret Komisyonu
IOI	: Uluslararası Ombudsman Enstitüsü
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
Md.	: Madde
s.	: Sayfa
S	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TZOB	: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayici İş Adamları Derneği
UP	: Ulusal Programı

GİRİŞ

Günümüzde demokratik devletin niteliği, fonksiyonu ve tanımı değişmiştir. Artık devletler sadece ülkenin iç ve dış güvenliğini sağlamak ve bireye kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilemez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetler tanımakla yetinmemektedir. Bunun yanında toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve sağlık sorunları ile uğraşmakta, yeni mevzuat hükümlerine gereksinme duymakta, sayısız idari işlem yapmak zorunda kalmaktadır.

İdarenin faaliyetlerinin genişlemesi, yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik göstermesi, ayrıca günlük yaşama artan orandaki müdahalesi, etkin bir denetimi de gerekli kılmaktadır.

Denetimin amacı; idarenin eylem ve işlemlerinin hukuk düzeniyle uyumlu olmasını sağlamaktır. Ayrıca bir başka temel amaç da bireyin idareye karşı korunmasıdır.

İdarenin denetlenmesi çok çeşitli yollar ile gerçekleştirilmektedir. Mevcut denetim mekanizmaları çeşitli nedenlerle ya etkili değil, ya da bireylere hukuk güvenliğini yeterince sağlayacak nitelikte görünmemektedir.

Kişî hak ve hürriyetlerin daha geniş bir güvenceye kavuşturulması mevcut denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması ve ombudsman kurumunun oluşturulması ile mümkün görünmektedir.

Bu çerçevede Avrupa Ombudsmanı; Avrupa Birliği kurum ve organlarının idari eylem ve işlemleri ile işleyişlerini denetleme ihtiyacından doğmuştur. Birlik kurum ve organlarının iyi yönetilmesi ve Avrupa vatandaşlarıyla iyi ilişkiler içinde olması, vatandaşlara eşit ve adil davranması, şikayetlerini dikkate alması gerekliliğinden yola çıkılmıştır. Amacı Avrupa vatandaşlarını Avrupa Birliği kurumlarının kötü yönetiminden korumaktır.

Bu tez çalışmamızda problem olarak “Avrupa Birliği Hukuku”nda ve üye ülkelerde idari eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde ombudsman ve benzeri

kurumların incelenmesi sonucunda ÷lkemizde bir yargı dışı denetim mekanizması olarak Ombudsmanın uygulanma olasılığı hususu ele alınmaktadır.

Bu tez çalışmamızın amacı; Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman'ın konumu ve Avrupa Ombudsmanı' nın Birlik kurum ve organlarını etkin şekilde nasıl denetleneceğinin saptanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda; Bir yargı dışı denetim mekanizması olarak ombudsman ve bu kurumun mukayeseli hukuk açısından, benzerlikleri ve farklılıkları, Avrupa Birliği'nde Ombudsman'ın Birlik vatandaşları ve kurumlarla olan ilişkilerinin mahiyeti ve T÷rk Hukuk Sisteminde Ombudsman'ın yeri sorularına cevap aranmıştır:

Ombudsman çok çeşitli ÷lkelerde, değişik şekillerde g÷r÷lmektedir. Bunlar, genellikle yerel ombudsmanlar, sekt÷rel ombudsmanlar, özel amaçlı kurulmuş ombudsmanlar ve ulusal ombudsmanlardır. Bu çalışmada en yaygın t÷r olan ulusal ombudsmanlar ÷zerinde durulmuş ve Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman kavramı Avrupa Ombudsmanı olarak ifade edilmiştir.

Tez çalışmamız ÷ ana b÷l÷mde hazırlanmıştır. Bunlar; genel olarak Ombudsman kavramı ve Mukayeseli Hukukta Ombudsman, Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman, Ombudsmanın T÷rk Hukuku'ndaki yeri konusundaki tartişmalar ve bu kuruluşun oluşturulması hususunun değerlendirilmesi b÷l÷mleridir.

İdarenin denetiminde, mevcut denetim mekanizmalarının yanında ombudsman kurumunun T÷rkiye'de oluşturulmasının faydalı olacağı sonucuna varılmıştır.

Araştırmamızda yararlanılmak ÷zere ilgili literat÷r incelenmiş ve konu ile ilgili tez, kitap, makale ve diğer kaynaklar taranmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN

1. KAVRAM

1.1 Ombudsman'ın Tanımı

Ombudsman kurumunun evrensel bir tanımının yapılması, çeşitli ülkelerde yasal ve anayasal düzenlemelerde farklı şekilde yer alması nedeniyle pek mümkün görünmemektedir.

İsveç dilinde eski bir sözcük olan Ombudsman, Ombud (vekil) ile man (kişi, adam) sözcüklerinden oluşur. İsveççe de “Ombud”, genel anlamdaki “temsilci”nin yanı sıra savunma, milletvekili ya da delege anlamına da gelen bir sözcüktür.¹ Bazen Ombudsman, –bu bileşik isimdeki “man” sözcüğünün, cinsiyet ayrımcılığına yol açmaması için– “Ombudsperson” veya doğrudan doğruya “Ombuds” olarak adlandırılmaktadır.

Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi (The Ombudsman Committee of International Bar Association) ise , Ombudsmanı; anayasa veya yasama organının veya parlamentonun aldığı bir karar uyarınca oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu olan, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkındaki şikayetleri alan, şikayet üzerine ya da kendiliğinden harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyede bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız, üst düzey bir bürokrat olarak tanımlamaktadır.²

Öğretide, Ombudsman'ın tanımı üzerinde bir görüş birliğine varılmamıştır. Keneş' e göre Ombudsman, idarenin giriştiği eylem ve işlemlerle ilgili olarak halktan gelecek olan şikayetleri incelemeye ve haklı bulduğu şikayetlere neden olan eylem

¹ TAYŞİ İsmet, Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, Ankara, 1997, Sayı 25, s.106.

² <http://www.ibanet.org/> (12.10.2003).

ve işlemlerin kendilerinin veya zararlı sonuçlarının ortadan kaldırılması için uğraş vermeye yetkili olan bağımsız bir kurumdur.³

Gameltoft'e göre, Ombudsman, duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur.⁴

Ombudsman kavramı için, literatürde birden çok tanıma rastlamak mümkündür. Tayşi'ye⁵ göre Ombudsman, hem idare edilenler hem de idare açısından gerekli olan ve ek bir koruma sağlayan kamu gözeticisi bir kişidir. Pickl,⁶ Ombudsmanı, aynı zamanda yönetim açısından da eylem ve işlemlerinin yapılışındaki gözden kaçan veya kasten yapılan yanlışlıkların düzeltilmesine olanak sağlayan ek bir "yanlışlıktan arındırma" denetimi olarak tanımlarken, Ataman'a⁷ göre Ombudsman, yasama organı tarafından atanan ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme-soruşturma-araştırma-denetim yetkisi ile donatılmış; idarenin kötü yönetimini engellemek, mevzuata uygun hareket etmesini temin etme, bunun için icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunma amaçlarını güden bir kurumdur.

Eroğlu'nun⁸ tanımı özde aynı olmakla birlikte, biraz farklıdır. Ona göre Ombudsman, idare ile idare edilenler arasında bir tür arabulucu olup, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinleyen, araştırma ve soruşturma yapan ve bunun sonuçlarını da ilgililere olduğu kadar kamuoyuna da duyuran

³ KENEŞ Bülent, Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı 14, s.795.

⁴ GAMELTOFT HANSEN Hans, Ombudsman Kavramı, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, Sayı 3, Eylül 1996, Ankara, s.196.

⁵ TAYŞİ, s.106.

⁶ PİCKL J. Victor, Ombudsman ve Yönetimde Reform, (Çev.Turgay ERGUN), Amme İdaresi Dergisi, C.19, Sayı 4, Ankara, s.37.

⁷ ATAMAN Taykan, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı 13, s.780.

⁸ EROĞLU Hamza, İdare Hukuku Genel Esaslar-İdari Teşkilat ve İdare'nin Denetlenmesi, Ankara, "S" Yayınları, s.350. .

kurumdur. Temizel'in⁹ Ombudsman tanımı diğerlerine göre daha detaylıdır. Temizel Ombudsmanı ilke itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekette geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyete uygun tedbirleri salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkındaki şikayetleri alan, şikayetler üzerine yada kendi isteği doğrultusunda harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyede bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız, üst düzey devlet memuru olarak tanımlanmaktadır.

Gözübüyük'e¹⁰ göre Ombudsman, yönetimin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak amacı ile, genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden, kamu denetçisi olarak da adlandırılan, alışılmış denetim biçimlerinin yanında yer alan bir kurumu ifade etmektedir

Ombudsman, çeşitli ülkelerde, ülkenin kendine özgü siyasal, toplumsal ve yönetsel koşullarına göre değişik isimler alabilmektedir. Örneğin, İsveç, Finlandiya ve Norveç' de "Ombudsman" diye anıldığı halde; İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Almanya'da "Parlamento Savunma Delegesi", Fransa'da "Arabulucu", "Médiateur de la république" (Cumhuriyet Arabulucusu), İspanya'da "Defensor del pueblo" (Halkın Savunucusu), Avusturya'da "Volksanwalt" (Halk Avukatı) adıyla anılmaktadır. Türkçe'de Ombudsman'ın karşılığı olarak¹¹; arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri, yüksek yönetim denetçisi gibi terimler kullanılmaktadır.

⁹ TEMİZEL Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye Dergisi, Mart -Nisan 1997, Sayı 14, s.777.

¹⁰ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetsel Yargı, 8.Baskı, "S" Yayınevi, Ankara,1991, s.15.

¹¹ BAYLAN Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1978, s.1,2 ; TÜSİAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, Ocak 1997, s.10.

1.2 Tarihsel Süreçte Ombudsman

Çağdaş idarenin gücü, geleneksel denetim yollarının ve araçlarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte, büyümektedir. Yürütme ve idarenin yetkileri artmıştır. Yönetimin yetkilerinin bu denli artması, vatandaşla yönetimi sık sık karşı karşıya getirmektedir.¹² İdarenin denetlenmesinde klasik yollarla yapılan denetlemelerin yetersizliği yeni arayışlara yol açmıştır.

Ayrıca çağdaş devletin siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel görev ve sorumluluklarında meydana gelen artış, yurttaşları büyük, karmaşık ve güçlü bir bürokrasi ile karşı karşıya bırakmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin toplum yaşamında evrensel boyutuyla ön plana çıkması, bu konuda halkın eğitilmesi, yönetimde refah devleti anlayışından hizmet devleti anlayışına geçiş, siyasal katılma ve açıklığın kazandığı önem, devletleri hak ve özgürlüklerin korunması noktasında yeni arayışlara itmiştir.¹³

Bu nedenle bağımsız yargının hukukun üstünlüğünü, idari yerindelik ve cömertlikle destekleyebilecek bir müttefike ihtiyacı vardır. İdarenin adli denetiminin tarafsız idari yargı yerlerince yapıla geldiği ülkelerde bile, idarenin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma duyulan gereksinme yeni arayışları da beraberinde getirmektedir.¹⁴

Ombudsman kurumunun tarihsel gelişimine bakıldığında bazı kaynaklar, Ombudsman kurumunun temellerini ararken, Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206 – İ.S. 220) sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumu”, Roma'daki “Halk Tribünleri”, 17. yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki “Censors” kurumları arasında bir bağlantı kurarlar.¹⁵ Kimi yazarlar da Hz. Muhammet'in vefatından sonra 2. Halife Hz. Ömer'in (634-644) bütün vatandaşların başvurabileceği, şikayetlerini bildirebileceği

¹² OYTAN Muammer, Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Yıl:5, Sayı 18-19, s.194.

¹³ AKIN Cengiz, Cumhuriyetimizin 75. Yıl Dönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu : Ombudsman, Türk İdare Dergisi, Aralık 1998, Sayı 70, s.518.

¹⁴ KENEŞ, s.795.

¹⁵ AKIN, s.523.

idari denetim kurumu olarak kurduğu “Muhtesib” kurumuna işaret ederler.¹⁶ Ancak, kurumu ilham alan ülkeler, Ombudsman örneğini İsveç’te bulmuşlar ve daha gerilere gitme gereği duymamışlardır. Bu yüzden Ombudsmanın tarihi genellikle 18. yüzyılın başlarına dayandırılmaktadır.

Osmanlıların idari sistemindeki “Başkadı (Kadiasker – Kazasker)”nın görevi, İslam Hukukunun tüm hükümet görevlileri tarafından, insanların hem kendi aralarındaki ilişkilerde hem de devlet ile olan ilişkilerinde uygulanmasını sağlamaktır. Böylece Başkadı insanları adaletsizliğe ve kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı.

Tarihsel süreçte Ombudsmanın ortaya çıkışı genellikle 1809 İsveç Anayasası’na dayandırılmaktadır. Fakat bu tarihten önce de, 1713 yılından beri İsveç’de kral adına Ombudsman görevi yürüten bir memur (Justitiekanslar) olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan Ombudsmanın ortaya çıkışını, 1713’e Kral Charles (Demirbaş Şarl -12.Charles) dönemine kadar götürmek mümkündür.

1709 yılında Poltova Meydan Savaşı’nda Ruslara yenilen Kral Charles, 1714 yılına kadar yaklaşık beş yıl Osmanlı toprağına sığınmak zorunda kalmıştır.¹⁷ Bu dönem içinde, İsveç’te huzursuzluk ve düzensizlik egemendir. Bu durum, Kral Charles’ı, Osmanlı toprağına Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağında sürgün - konuk iken, başında en büyük Ombudsmanın olduğu bir büro kurmaya yöneltmiştir. 1713 yılında çıkartılan bir Kraliyet emri ile Stockholm’de yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetleyecek, uzaktaki Kralın gözü-kulağı olacak bir kişi (Högste Ombudsman) atanmıştır. Büronun ana işlevi, yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almaktır.¹⁸

¹⁶ PİCKL J. Victor, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, Yeni Türkiye Dergisi, Mart - Nisan 1997, Sayı 14, s.100.

¹⁷ ULUER Yıldırım, Ombudsman, Kamu Denetçisi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.1022; ÖZBAĞ Zikrullah, Yönetimin Denetimi ve Ombudsman, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Bolu, 1997, s.50.

¹⁸ PİCKL J. Victor, Ombudsman ve Yönetim Reformu, s.37.

Kral Charles, geçen beş yıl süresince, Osmanlı kadılık sistemini ilginç bulmuş ve incelemiştir. Kadılar arasında görevi, İslam Hukukuna göre hükümet ve devlet görevleri ile ümmeti arasındaki ilişkileri düzenlemek ve böylece kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı insanları korumak olan Başkadı “Kadı al Kutad”dan çok etkilenmiştir.¹⁹ Ülkesine döndüğü zaman, kendi yokluğunda halkın dilek, istek ve şikayetleri ile ilgili neler yapıldığı konusunda kendisine bir rapor takdim edilince, umduğundan daha başarılı bir raporla karşılaşmış ve bundan son derece hoşnut kalmıştır. Atadığı gözlemci, kral adına vatandaşların dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili kamu görevlisi ile ilişki kurarak çözmüş, kamu hizmetlerin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda öneriler hazırlamıştır. Bu önerilerden memnun kalan Kral Charles, idarenin bütün eylem ve işlemlerini bizzat gözetim altında tutamaması nedeniyle kamu hizmetlerinin daha etkili ve adil biçimde yürütülmesi için atadığı gözlemcinin görevini, sürekli hale getirmeye karar vermiştir. Böyle bir gözlemcinin sürekli faaliyet göstermesiyle ülkeyi daha adil ve etkili yönetebileceği, halkın da yönetimden hoşnut kalacağı düşüncesiyle, bu uygulamanın kurumsallaşması için gerekli girişimlere başlamıştır.²⁰

Temizel’e göre Kral Charles’ın ilk Ombudsmanı sürgün-konuk olarak bulunduğu Osmanlı toprağında bulunmakta iken ataması, bu kurumu Osmanlı İmparatorluğu’nda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsman’ı, yıllık raporunun Ombudsman’ın tanıtımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında “Ombudsman, her ne kadar 18. yüzyıl başında İsveç’te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı’nın Osmanlı İmparatorluğu’nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurum” olduğunu belirtmiştir.²¹

1713 yılında İsveç’te kurulan²² ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek²³ anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman müessesesi, iki yüzyıla yakın bir

¹⁹ AL-WAHAB İbrahim, The Swedish Institution of Ombudsman, Stockholm, 1979 Aktarılan kaynak PİCKL J. Victor, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, 1997.

²⁰ KENEŞ, s.794 ; BAYLAN, s.7.

²¹ TEMİZEL, s.777.

²² ARSLAN Süleyman, İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, C.19, Sayı 1, Mart 1986, s.157.

süre uygulanmasından sonra, diğer İskandinav ülkelerince benimsenmiştir. İsveç sisteminden etkilenecek Ombudsmanı uygulayan ilk ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka, 1963'de Norveç takip etmiştir.

Böylece, bizde 9 Nisan 1924 tarihinde yürürlükten kaldırılan Kadılık sisteminden esinlenen İsveç Parlamentosu, 1809 yılında Ombudsman kurumunu anayasal bir kurum haline getirmiştir. Bu sayede, bir yandan ülkede demokrasinin gelişimine katkıda bulunulmuş, diğer yandan Ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetim altında tutması benimsenmiştir. Daha sonra yapılan tüm anayasa değişikliklerinde bu kurum daha da geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir.²⁴ Kurum halen İsveç'te kamu görevlilerinin görevlerini yasalara uygun ve gerektiği gibi yerine getirip getirmediğini denetlemekle görevli bulunmakta ve yurttaşların bu konulardaki şikayetlerini incelemektedir.

İkinci Dünya Savaşından sonra kamu gücünün toplum yaşamına daha fazla müdahale etmesi ve bireyi idareye karşı savunmada alışılmış denetim sistemlerin etkin olmamaları, Ombudsmanı, demokratik ülkelerin imrendiği bir kurum haline getirmiştir. 18 nci yüzyılda İsveç'te doğmuş olan Ombudsman, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hızlı bir şekilde dünyanın her tarafına yayılmış ve evrensel bir nitelik kazanmıştır.

Ombudsman kurumu, Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, Portekiz gibi, üçte birinden fazlası Avrupa'da olmak üzere 90'ın üstünde ülkede, ulusal ve yerel düzeyde uygulanmaktadır.²⁵

Bugün ulusal ve yerel düzeyde olanların yanı sıra; uluslararası düzeyde görev yapanlara ve ihtisas ombudsmanlarına (Askeri Ombudsman, Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Sinema Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı), 1980'lerden itibaren bankacılık, sigortacılık, emlak, yatırım ve basın sektörlerinde faaliyet

²³ OYTAN, s.193.

²⁴ BAYLAN, s.7.

²⁵ ROWAT C.Donalt, .The Ombudsman, Citizen's Defender, London, 1965.

gösteren, özel kuruluşlarda ticari ombudsmanlara ve bulundukları yerlere göre aile ve üniversite ombudsmanlarına rastlanılmaktadır.²⁶

Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi (457 Sayılı tavsiye kararı) 1975’de üye ülkelere kendi Ombudsman kurumlarını oluşturmalarını tavsiye etmesi üzerine, Avrupa Birliği (AB), Maastricht Anlaşmasında Avrupa vatandaşlarının haklarını korumak üzere Ombudsman kurumunu düzenlemiştir.²⁷ Böylece, 7 Şubat 1992’de, Maastricht’te imzalanan AB Antlaşmasında; ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaşla yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” yaratılmıştır.²⁸

Ayrıca, Ombudsmanlar arasındaki bağları güçlendirmek ve geliştirmek amacıyla bir Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute) kurulmuştur.²⁹

Sonuç olarak, kamu hizmet birimlerinin kendi çalışmaları ile ilgili şikayetleri doğru ve mantıklı bir biçimde ele alma ve yanıtlama yetenekleri hakkında kuşkuların artması ve getirilen diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle Ombudsmanlık oldukça önemli bir işlev üstlenmiş, uluslararası kuruluşların da desteği ile yayılmaya başlamıştır.

1.3 Ombudsmanın Niteliği ve Özellikleri

Bağımsız idarî otoriteler; genel yönetim şeması içinde yer alan, kurumsal oluşum ve işleyişi yasa ile belirlenmiş, özerk ve bağımsız statülü, genel olarak kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları kabul edilen, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri olan, eylem ve işlemleri yargısal denetime açık olan, bir hizmeti sunmaktan çok bir faaliyetin

²⁶ TUSİAD, s.11 ; AKIN Cengiz, s.522 .

²⁷ EROĞLU Hamza, İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara, 1985, s.350.

²⁸ TEMİZEL, s.765.

²⁹ <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/> (12.10.2003), 1978’de Kanada-Edmonton’ da ki Alberta Üniversitesi Hukuk Fakültesi bünyesinde kurulmuştur.

organizasyonunu, düzenlenmesini ve denetimini yapan, merkezî idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın merkezî idarenin ve genel deyişle, devletin gözetimi dışında olmayan kuruluşlardır.³⁰ Ombudsman bağımsız bir idari otoritenin sahip olduğu tüm niteliklere sahiptir.

Bir kamu kurumu olarak faaliyet gösteren Ombudsman, İsveç kökenli olması nedeniyle bazı özellikler arz etmektedir. Bu özellikler Ombudsmana tanınan yetkileri de belirlemektedir. Ancak bu durum, Ombudsmanın bütün ülkeler için geçerli, değişmez özellikler taşıdığı anlamına gelmez. Ülkeden ülkeye bazı farklılıklar bulunulması kaçınılmazdır. Fakat bu tür farklılıklar, esas itibariyle Ombudsman kurumunun niteliğini değiştirecek bir boyutta olmadığı gibi, genellikle ayrıntılara ilişkindir. Örneğin bir çok ülkede Ombudsman'ın esas mesleğinin önemi olmadığı gibi çoğunlukla bir, bazen de birden çok kişiden oluşmaktadır. Ayrıca Ombudsmanların görev süreleri ülkeler arasında farklılık göstermekte ve bu süre 4 ile 7 yıl arasında değişmektedir. Kimi ülkeler bağımsızlıklarını güçlendirmek için yeniden seçilmeme ilkesini getirirken, kimi ülkelerde³¹ yeniden seçilmelerinde bir sakınca görülmemektedir.³²

Bir çok ülkede uygulanan Ombudsman kurumunda önemli olan bir diğer nokta, her ülkenin ombudsmanı kendi sosyal ve politik yapısına, hukuk sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli değişikliklerle uyarlamasıdır.³³

Ombudsman görevini sonuçlarına göre eleştiri, disiplin soruşturmaları başlatma, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, yargıya başvurma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform

³⁰ ÖZDAĞ S. Mehmet, Özerk Kurullar, ASAM Yayınları, Ankara, Kasım 2002, s.7.

³¹ İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç'te tekrar atanabilir, İngiltere'de ise Ombudsman süresiz olarak göreve gelir. Fransa'da yeniden seçilme olanağı yoktur.

³² SEZEN Seriya, Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Amme İdaresi Dergisi, C.34, Sayı 4, Aralık 2001, Ankara, s.77; TORTOP Nuri, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, Mart 1998, s.146-150; TEMİZEL, s.776; AKIN, s.524.

³³ SENEVİRATNE M, Ombudsman In The Public Sector, Open University Press, 1994, s.17 ; TOPUZ İbrahim, Ombudsmanlık Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Mahalli İdareler Dergisi, Eylül 2000, s.10-12.

önerilerinde bulunma, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlayarak sonuçlandırır.³⁴

Çeşitli ülkelerde uygulanan Ombudsman sisteminin başlıca üç ortak yönünün bulunduğunu söylemek mümkündür. Bunlar; ombudsmanların yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olması, şikayetlerin kişiler tarafından yapılması ile ombudsmana gelen idarenin kötü işleyişinden kaynaklanan konuların adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara karşı önlemler önerilmesidir.³⁵

Yukarıda yapılan açıklamaların da ışığında Ombudsmanın belirleyici özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:³⁶

1.3.1 Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık

Ombudsman, idarenin denetlenmesi görevinde parlamentonun bir temsilcisi, bir tür kolu gibidir. Bu bağlamda Ombudsman, hükümet karşısında bağımsızlığının korunmasına yönelik bir statüye sahiptir.³⁷

Ombudsmanın bağımsızlığının, yürütme organına ve kendisini seçen organlara karşı da teminat altına alınması, Ombudsmanın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi ve kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.

Ombudsmanların bağımsızlığı,³⁸ kurumun dayanağını oluşturan anayasal yada yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlıklarından, bu görevi ile birlikte başka bir görevin bağdaşmamasından veya bu görevlerin aynı kişide birleşmemesinden, atama şeklinden ve atamanın süre sonunda yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmamasından, mali olanaklarından ve işbirliği içinde bulunduğu birey ve kurumlardan anlaşılır.

³⁴ SEZEN, s.75.

³⁵ TORTOP, s.4.

³⁶ TAYŞİ İsmet, Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, Sayı 25, Ankara, 1997, s.110; TOPUZ, s.10-12.

³⁷ TORTOP, s.5.

³⁸ TEMİZEL, s.775.

Ombudsmanın atanma ve görevden alınma biçimleri Ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Genel kural olarak Ombudsmanlar, Parlamento tarafından seçilmektedirler. Bu husus Ombudsmanın aynı zamanda gerektiğinde onun tarafından görevden alınabilmesi olanağını da sağlar. Ombudsmanlar, Parlamento dışında, Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı), hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka Parlamenteoya bırakılmaktadır. Bu durum, onları iktidarın etkilerinden korumakta ve otoritelerinin de kaynağı olmaktadır. Bağımsızlıkları yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen Parlamenteoya ya da diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık, bu kurumun özüdür.³⁹

Ombudsmanın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamakta, görevini gereğince yapıp yapmamış olmasının araştırılması denetim dışı bırakılmaktadır. Ombudsmanlar, görevlerini yaparlarken yasama dokunulmazlığına benzer dokunulmazlıklara sahiptirler. Genellikle söyledikleri ve yayınladıkları görüşler ya da işlevlerini yerine getirmeleri sırasında yaptıkları işlemler nedeniyle sorgulanamamakta, tutuklanamamakta ve yargılanamamakta; böylelikle kendilerine parlamenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır. Ancak bu dokunulmazlık sınırsız değildir. Ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görevi ihmal durumu söz konusu olduğunda, parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Örneğin, İsveç'te Ombudsman, yıllık çalışma raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine, parlamentonun güvenini kaybederse, yine parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Ombudsmana yürütme karşısında bağımsızlık sağlayan bir diğer önemli nokta parlamento tarafından kendisine uygun görülen bütçenin sınırları içerisinde her türlü harcamayı, hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilmesi yani harcama serbestisine sahip olmasıdır.⁴⁰

Bütün kurallar ve düzenlemelerle birlikte Ombudsmanın gerçek bağımsızlığı, kendi kişisel yaklaşımına ve dürüstlüğüne de büyük ölçüde bağlıdır. Ombudsman,

³⁹ AKIN, s.524.

⁴⁰ TEMİZEL, s.776.

kararlılıkla ve sürekli olarak, bürosunun bağımsızlığını ve kendisinin dürüstlüğünü korumaya ve bunu uygun bir diplomatik tarz içinde göstermeye dikkat etmelidir.⁴¹

Hiç bir makam Ombudsmana görevi ile ilgili olarak emir verememekte, telkin ve tavsiyede bulunamamaktadır.⁴² Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi, hak ve özgürlük ihlallerine ve kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması, Ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur.⁴³

Ombudsman, kararlarında da bağımsızdır. Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çalışır. Bu bağımsızlık, Ombudsmanın fikirlerinin tarafsızlığına kamuoyu tarafından duyulan güvenin sarsılmaması açısından önemlidir. Bunu yanında fikirlerinde ve kararlarında bağımsız olması Ombudsmanı politik ihtilaflara oyuncak olmaktan da kurtarır.⁴⁴

1.3.2 Birey Haklarının Teminatı

Ombudsman, yalnız yönetimin denetlenmesi ile görevli bir kişi değildir. Bunun yanında vatandaşların yönetimle ilişkilerinde yönetime karşı birey haklarının teminatını üstlenen bir kurumdur. Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarda vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesidir.⁴⁵

Diğer bir deyimle hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen Ombudsmanlar kendilerine doğrudan ulaşan şikayetler üzerine ya da resen harekete geçerek idarenin kötü yönetim hallerinin varlığında veya temel hakların korunmasında ya da gerekli gördüğü bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler. Ombudsmanlar sadece kötü yönetim olarak adlandırılacak olaylarla kendilerini sınırlandırmazlar. Yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için araştırmalar yapar ve mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde de

⁴¹ GAMELTOFT HANSEN Hans, Ombudsman Kavramı, Amme İdaresi Dergisi, C.29, Sayı 23, Eylül 1996, s.200.

⁴² AKIN, s.526 ; PAYASLIOĞLU Arif, Yönetimde Davaların Azaltma Yolları, Amme İdaresi Dergisi, C.12, Sayı 3, Ankara, 1969, s.8.

⁴³ TEMİZEL, s.774.

⁴⁴ TOPUZ, s.11.

⁴⁵ TORTOP, s.6.

bulunurlar. Birey haklarını savunurken de bu otoriteler tarafından yapılan işlemleri, sadece nitelik yönünden değil, eşitlik ilkesi bakımından da inceleyebilmektedirler.⁴⁶

Ombudsmana masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir. Halk tarafından kolayca başvurulabilir, biçimselliği olmayan, şikayetçiye maliyet yüklemeyen bir kurumdur. Ombudsmana başvurmak için ne bir ücret talep edilir, ne de karmaşık bir prosedürü aşmak gerekir. Şikayetin nedenini ve ilgili dokümanları içeren, doğrudan Ombudsman adına yazılmış sıradan bir mektup yeterlidir. Başvuru şekli diğer mekanizmalara kıyasla çok kolay ve masrafsızdır.⁴⁷

Ombudsman her başvuru ile tek tek ilgilenir. Ombudsman bir şikayet asılsız olsa bile, şikayetçiye cevap vererek neden asılsız olduğunu; şikayet, denetim alanı dışındaysa, şikayetçiye başka ne gibi yollara başvurabileceğini ayrıntılı olarak açıklar.

1.3.3 Eşit ve Adil Değerlendirme

Ombudsmanın kendisine gelen şikayetleri hangi kısıtlara göre ve nasıl değerlendireceği hususunda tüm ülkelerde uygulanan ortak ilkelere bahsetmek güçtür. Bu konuda ülkeden ülkeye değişen farklı yasalar ve uygulamalar vardır. Genel olarak, şikayette bulunabilmek için diğer tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. Ombudsman, her şikayetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurur. Konuların hukuka uygunluk çerçevesinde değerlendirilmesi esastır. Ombudsman kendisine gelen konularda, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Anayasaya, yasalara ve uluslararası anlaşmaların uyulması gereken ilkelere uygun olup olmadığını araştırır. İncelemelerinin sonucunda ikna etme ve inandırma esastır. İkna etme ve inandırma yönteminde Ombudsman genel tavsiyelerde bulunur. Bu hususları parlamentoya sunacağı yıllık raporunda da belirtir.⁴⁸

⁴⁶ TEMİZEL, s.767.

⁴⁷ TOPUZ, s.12.

⁴⁸ TORTOP, s.7.

Eğer Ombudsman tüm çabalarına rağmen yine de bazı işlemleri hakkaniyetli bir hale getiremediği kanaatine varırsa o konunun düzeltilmesiyle ilgili sunacağı raporlarla yasa önerilerinde bulunabilir.

Ombudsmanın görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak ve tarafsız kalması, görevini başarıyla yürütebilmesi için şarttır. Bu yüzden Ombudsmanın siyasi partilerle olan ilişkisi asgariye indirilmeli veya tamamen ortadan kaldırılmalıdır.⁴⁹

1.3.4 Kanunla Kurulmuş Olma

Ombudsmanın statüsü ve fonksiyonları genelde ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirtilmiştir. Kanun ile kurulmuş olmak, Ombudsmana, bir şikayetin araştırma gerektirip gerektirmediği, şikayeti ele alıp almama, şikayetin kapsamını genişletme veya araştırmayı istediği zaman sona erdirebilme gibi konularda karar verme serbestliği yetkisi ve esnekliği sağlar. Bu sayede Ombudsman, şikayetleri ele alırken kanunun onu aşırı şekilde kısıtlaması engellenmiş olur. Böylece Ombudsman, işlevsel anlamda özerkliğe sahip olup yönetimin dışında yer alır.⁵⁰ Ayrıca, bu özellik, Ombudsmana görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlar.

1.4 Ombudsmanın Statüsü

Ombudsmanın statüsü genel olarak anayasa ve yasalarda belirtilmiştir. Örneğin İsveç'te Anayasa'nın 6. maddesinde temel ilkeler belirtilmiş, ayrıca ayrıntılar tüzükle saptanmıştır. Finlandiya Anayasası'nın da 49. ve 59. maddelerinde Ombudsmanın parlamento tarafından seçileceği, sivil ve askeri yönetimini denetlemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.⁵¹

Ombudsmanın görev süresi, bir yasama döneminden ömür boyu atamaya kadar değişmektedir. Yasama döneminden daha uzun bir görev süresi, Ombudsmanın seçimini parlamentodaki siyasal çoğunluktan ayırmayı amaçlamaktadır. Görev

⁴⁹ TOPUZ, s.12.

⁵⁰ TOPUZ, s.10.

⁵¹ TORTOP, s.4.

süresinin, yasama döneminden farklı veya ömür boyu gibi uzun bir süre kabul edilmesi ile Ombudsmanın bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlanmak istenmiştir.⁵² Ayrıca görevinin sona erdirilmesi hususunda, Ombudsmanın sorgusuz sualsiz olarak ve yürütmenin belli bir organı tarafından görevden alınabilmesi halinde bağımsız ve tarafsız bir kurumdan söz edilemez.⁵³

Bir diğer önemli husus Ombudsmanın seçilme şartlarıdır. Birçok ülkede Ombudsman seçilecek kişilerde öğrenim, meslek, yaş, deneyim gibi nitelikler aranmakta olduğu halde, bazı ülkelerde⁵⁴ bu konuya hiç değinilmemiştir. Ancak genellikle yüksek düzeyde yargıç ya da yöneticinin Ombudsman olarak atandığı görülmektedir.

1.5 Ombudsmanın İşlevleri

Ombudsmanın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşlara karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu Parlamente'ye bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır.⁵⁵

Ombudsmanın temel işlevlerinden bir diğeri de, yurttaşları, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalarına karşı bir güvence oluşturmak, yönetimin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir fırsat yaratmaktır.⁵⁶

Bunun yanında Ombudsmanın belki de en önemli işlevi yargı yerlerinin işgücünü hafifleterek, yargının daha hızlı, daha etkin çalışmasına katkıda bulunmasıdır.⁵⁷

⁵² ÖRNEK, s.259; ÖZBAĞ, s.51.

⁵³ ERHÜRMAN Tufan, Dünyada ve Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995, s.33.

⁵⁴ Danimarka'da Ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması zorunludur. Finlandiya'da ise hukuk konusunda uzman olması gerekir. İsveç'te 1974 yılına kadar hukukçuluk niteliği aranırken bu tarihten beri aranmamaktadır. İngiltere'de hukukçu olması zorunlu değildir. Fransa'da genellikle üst düzey kamu yöneticilerinden yada yüksek yargı organlarında görev yapmış kişilerden seçilmektedir.

⁵⁵ TEMİZEL, s.777.

⁵⁶ SEZEN, s.78.

⁵⁷ SEZEN, s.79.

1.5.1 Kötü Yönetim

Bu konuda ilk olarak belirlenmesi gereken “Kötü Yönetim” (Maladministration) ile ne kastedildiğidir. “Kötü yönetim”, yetersiz veya başarısız yönetim anlamına gelir. Kötü yönetim, kurumlar yapmaları gereken şeyi yapmadıklarında, yanlış biçimde yaptıklarında veya yapmamaları gereken bir şey yaptıklarında söz konusu olur.⁵⁸

Crossman’a⁵⁹ göre, “Kötü yönetim” terimi, “tarafgirliği, ihmali, dikkatsizliği, geciktirmeyi, ehliyetsizliği, münasebetsizliği, ahlak bozukluğunu, kötülüğü, keyfiligi gibi hususları” ifade etmektedir.

Smith’e⁶⁰ göreyse, idari kusurların çokluğu, hizmet kusuru, görev ihmali, tarafgirlik, haksız olarak ayırım yapma, fertlere haklarını kullanırken yanlış yol gösterme, ferde haklarını bildirmede ihmalkar davranma, genel tahakküm, yetkilerini haksız amaçlar için kullanma, ilgili belgeleri dikkate almama, ilgisiz belgelere dayanma, yazılı cevap verilecek evraka cevap vermekte ihmal gösterme, vergi iadesi yapmayı makul olmayan bir sebeple geciktirme veya haksız vergi talebinde bulunma gibi hususları kapsar.

Kötü yönetim kavramına; onu oluşturan unsurları tam olarak sıralamak mümkün olmasa da tarafgirlik, ihmalkârlık, savsaklama, görevi yerine getirmede yetersizlik, gecikme, bilgisizlik, ehliyetsizlik, kötü niyet, namussuzluk, keyfilik kavramları dahil edilebilir. Kötü yönetimi belirlemenin bir yolu da iyi yönetimin unsurlarının belirlenmesi, bu unsurlardan sapmaların da kötü yönetim olarak kabulü şeklinde olabilir. Kötü yönetim, belli eylemlerin doğurduğu bir sonuç olduğu gibi belirli eylemsizliklerin doğurduğu bir sonuç da olabilir. Yönetimin, yasanın öngördüğü bir yükümlülüğü, belli zorlukları ileri sürerek, yerine getirmemesini kötü yönetim olarak kabul etmek gerekir.⁶¹

⁵⁸ TEZCAN Ercüment, Avrupa Birliği Hukuku’nda Birey, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2002, s.79.

⁵⁹ Crossman - ATAMAN Taykan, İngiltere’ de Ombudsman Kurumu, Türk İdare Dergisi, Eylül 1993, Sayı 400, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.5.

⁶⁰ Smith – ATAMAN, s.5.

⁶¹ TEMİZEL, s.768.

Kötü yönetim teriminin tam bir tarifi mevcut olmadığından İngiltere’de de Parlamento Komiseri, kötü yönetimin açıklanması işini kendi içtihat hukukuna (case-law) bırakmıştır.⁶²

Kötü yönetimin, bir yandan kararın niteliğinden kaynaklanan, diğer yandan da kararın uygulanma sürecinden kaynaklanan iki nedeni bulunabilir. Birinci neden kötü yönetimin, alınan bir karar uygulanması sırasında ortaya çıkması, diğer bir anlatımla hizmet aksaklıkları sırasında söz konusu olmasıdır. Kararın alınış biçimi, içeriği bu bağlamda irdelenmemektedir. İkinci neden kötü yönetimin, idare tarafından alınan bir kararın niteliğinden kaynaklanmasıdır. Bu karar ister genel ister bireysel nitelikte olsun alınış biçimi ve içeriği ile hukuka aykırılık içermesi durumunda söz konusu olur.⁶³

Bir kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin düzeltilmesi yoluyla değil, kötü yönetime neden olmayacak yeni bir kararın oluşturulmasıyla giderilebilecektir.

Ombudsman yönetsel işlemleri değerlendirirken birtakım ölçütlere göre hareket eder. Önüne gelen bir sorunda hukuka aykırı bir şeyin olup olmadığını bu ölçütlere göre belirler. Ombudsman, şikayete konu olan bir olayda bu ölçütlerden biri yada bir kaçına rastlarsa, bunun bir “Kötü Yönetim” olduğuna karar verir ve düzeltilmesi için öneri paketi hazırlar. Kötü yönetime esas teşkil eden bazı örnekler; kabalık veya taciz edici şekilde davranma, hakka uygun davranmada isteksizlik, gereksiz yere gecikme, makul sorulara yanıt vermeyi reddetme, bireyin hakkı olan bilgiyi vermeyi ihmal etme, insanları bilerek yanlış yöne yönlendirme, yerinde bir öneriyi göz ardı etme, hiçbir çözüm yada etkili bir çözüm önermeme, ırk, dil, cinsiyet gibi nedenlerle eşitliğe aykırı davranma, başvuru hakkını kaybetme riski olan birini zamanında uyarmama, başvuru hakkını kullanmaya dair bilgi vermeme, hatalı bir prosedür izleme, elverişli yolla denetleyerek idarenin yanlış bir işlem yapmasını önlememe, haklarını gözetmeme, taraf tutma, eşitliği bozucu sert yasal uygulamaları

⁶² ATAMAN, s.6.

⁶³ TEMİZEL, s.767-768.

yumuşatarak olumsuz etkilerini azaltma başarısız olma,⁶⁴ idari düzensizlikler, haksızlık, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılmasıdır.

Bir yönetsel faaliyette bu gibi durumlar söz konusu ise Ombudsman, bunun bir kötü yönetim olduğuna karar vermekte ve soruna uygun çözüm önermektedir.

1.5.2 Yönetimin Denetimi ve Denetim Yolları

Genel anlamda yönetim, bir insan grubunun çabalarını ortak amaç ya da amaçlara yönetilmesine yol gösterme, önderlik etme, denetleme faaliyetidir.⁶⁵ İdare Hukuku açısından yönetim, birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır.⁶⁶

Yönetim, belli bir amacı gerçekleştirmek için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır.⁶⁷

“Bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir iş yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol” olarak tanımlanan denetim⁶⁸ felsefeden psikolojiye, borsa işlerinden askeri alana, sibernetikten zootekniye pek çok alanda değişik anlamlarda kullanılmaktadır.⁶⁹ Daha genel bir tanıma göre denetim çeşitli kaynaklarda, “yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek” olarak tanımlanmaktadır.

⁶⁴ AKINCI Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.330; The Parliamentary Ombudsman, 1996, s.2.

⁶⁵ Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedisi, Sabah Yayınları, İstanbul, 1992, C.20, s.380.

⁶⁶ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetim Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s.1.

⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, s.1.

⁶⁸ HANÇERLİOĞLU Orhan, Türk Dili Sözlüğü, Remzi Yayınevi, İstanbul, 1992, s.162; Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lügat, İstanbul, TÜRDAV Yayınları, 1987, s. 968.

⁶⁹ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 1986, 6. cilt, s.3016-3017: “Bir şeyin, özellikle de bir belgenin, bir işlemin doğruluğunu, geçerliliğini, bir kimsenin kimliğini, sağlığını denetlemek eylemi, kontrol”.

Kamu yönetimi kuramında da denetimin içeriği bu belirlemeden farklı değildir. Denetim, yönetim olgusunun doğasında olan, esaslı öğelerinden biridir. Genel anlamda yönetim, “örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir.”⁷⁰

Hukuksal açıdan düşünüldüğünde denetim, örgütün eylem ve işlemlerini hukuk düzeniyle uyarlı kılma amacına hizmet eder. Kişilerin karşı karşıya kaldıkları bir işlem ya da eylemin doğru yapıp yapılmadığını, haklı olup olmadığını ancak denetim yoluyla anlamak olanaklıdır.

Yönetimsel faaliyetlerin olumsuz gidişatı ancak etkili bir denetimle önlenir ve olası yanlışlıklar düzeltilebilir. Kurum veya örgütün faaliyetinde, denetim sonucu ortaya çıkan yanlışlıklar önceden saptanan yaptırımlarla cezalandırılarak düzeltilir ve tekrarı önlenir.⁷¹

İdare, değişik biçim ve yollarla denetlenir. Bu denetimler, denetimi yürüten organların niteliğine göre değişir. Denetimde bulunan kuruluşlar, idari, siyasal ya da yargısal nitelikte olabilir. İdari kuruluşlar tarafından yapılan denetimi “idari denetim”, yasama organınca yapılanı “siyasal denetim”, yargı organlarıncaya yapılanı “yargı denetimi”, kamuoyunu oluşturanlarca yapılanı “kamuoyu denetimi” olarak adlandırmak suretiyle denetim türlere ayrılır.⁷²

Yönetimle birey arasındaki uyumsuzlukların giderilmesinde, yargının dışında, başka yollar da vardır. Bunlar arasında en yaygın olanı birçok ülkede idareyi süratli ve etkin denetleme biçimi olan Ombudsman ve uzlaşma yöntemidir.

1.5.2.1 İdari Denetim

İdari denetim, idarenin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. İdari denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka

⁷⁰ ERGUN Turgay- POLATOĞLU Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, Ankara, TODAİE Yayınları, 1988, s. 4; ÖZBAĞ, s.18.

⁷¹ AKINCI, s. 46-48.

⁷² GÖZÜBÜYÜK, s.289.

bir kuruluş tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi içinde yürütülen denetime “hiyerarşik denetim”, başka bir kamu kuruluşu tarafından yapılan denetime “vesayet denetimi” denilmektedir. Merkezden yönetim ya da yetki merkezliği ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetiminin zorunlu kılmaştır.

Hiyerarşik denetim, en hızlı ve etkili denetimdir. Denetimin idarenin kendi ajanlarınca yürütülmesi ve idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumda kalması nedeniyle gerçek bir denetimden bahsedilemez. Hiyerarşik üst, denetimi hiç başlatmayabileceği gibi başlatmakla birlikte denetim sürecini kontrol altında tutabilir.⁷³

Vatandaşların bir kamu görevlisinin eylem ve işlemleri hakkındaki şikayetlerini, aynı kuruluşun bir üst düzeyindeki yöneticisinin incelemesi durumunda; üst, astın korunması peşin yargısı ile hareket edebilir, bariz bir yasaya aykırılık olmadıkça, yapılan işlemi ve eylemi savunan bir pozisyona girebilir, yapılan işlem ve eylemde kendisinin de sorumlu olduğunu düşünerek ona göre tavır geliştirebilir ve maiyetini koruma eğilimi taşıyabilir.⁷⁴

Ayrıca denetim raporlarının yeterince değerlendirilmemesi, gereğinin yerine getirilmemesi, denetim hizmetlerinde hizmetin gereklerine uygun kalitede eleman istihdam edilememesi gibi nedenlerle, denetimin sadece mevzuata uygunluğu tespit etme ve personel hatalarını bulma çalışması haline gelebilme olasılığı da söz konusu olabilmektedir.⁷⁵

Yönetimin dışardan başka kurum, kurul veya kişiler eliyle denetlenmesi olan vesayet denetimi de kanunla tespit edilen belli konularda yapılır. İşletilmesi formalitelere bağlı ve zaman alıcıdır. Yapılan eylem ve işlemlerin hukuka uygun olup olmadığına bakılır, yerindelik denetimi amaç dışındadır. Vesayet makamları da kısmen siyasi iktidarın emrindedir.⁷⁶

⁷³ ÖRNEK, s.254; ÖZBAĞ, s.25.

⁷⁴ AKIN, s.522.

⁷⁵ ÖZBAĞ, s.30.

⁷⁶ AKIN, s.522.

1.5.2.2 Siyasal Denetim

Yurttaşların şikayetlerini parlamenterlere iletmeleri, onlar aracılığı ile çözüm aramaları demokratik parlamenter sistemin en temel özelliklerinden biridir. Şikayetlerin çokluğu nedeniyle parlamenterlerin bunlara yeterli zaman ayırması; zaman ayırsalar bile gizli ve derinliğine araştırılması gereken konularda yeterli bilgi ve belgeye ulaşmaları mümkün değildir. Parlamenterlerin kendi siyasal tercihlerine göre hareket edebilecekleri hususu ise ayrı bir kuşku konusudur.⁷⁷

İdarenin denetlenmesi konusunda etkin bir soruşturma komisyonu oluşturan üyelerin siyasal önyargıları, nesnel bir sonuca ulaşılmasını engellemektedir. Herhangi bir partiye mensup bir parlamento üyesi, partisinin yetkili kurulların kararları doğrultusunda davranmakla yükümlüdür, aksi takdirde yaptırımlarla karşılaşır. Parti kademelerinde yükselmek, parti yöneticilerinin kararlarına uymakla gerçekleşmektedir. Örneğin meclis soruşturması ve hükümet hakkında gensoru açılması, genellikle tamamen parti disiplini esasına göre belirlenmektedir.

İdarenin yasama organınca denetlenmesi, gerekli belgelerin idarenin elinde olması nedeniyle de güçleşir. Yürütmeyi elinde bulunduran iktidar partisi veya partileri, parlamentodaki mutlak çoğunluğu nedeniyle, sadece yasaları yürürlüğe koyma konusunda değil, kendisini her türlü şikayete karşı koyma konusunda da çok rahat bir durumdadır.⁷⁸

1.5.2.3 Yargısal Denetim

İdarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve nesnel denetim, yargı yoluyla yapılan denetimdir.⁷⁹ Yargı yerleri, diğer denetim yollarının aksine, hukuki anlaşmazlık ve aykırılık konularını bağımsız ve tarafsız olarak kesin hükme bağlarlar.

Yürütme ve idare organlarının işlemlerinin, bağımsız yargı mercileri tarafından denetime tabi tutulması, kanunilik prensibinin ve hukuk devleti ilkesinin

⁷⁷ AKIN, s.523.

⁷⁸ KENEŞ, s.795.

⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s.1.

vazgeçilmez bir gereğidir.⁸⁰ Demokratik bir toplumda, idarenin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, kendini bir “yaptırım” karşısında bulması “hukuk devleti” anlayışının zorunlu ve doğal bir sonucudur. Yargısal denetim, yönetimi hukuk sınırları içinde tutar.⁸¹

Yönetimin yargı yolu ile denetiminin, bireye güven vermesine, nesnel bir denetim yolu olmasına karşın, diğer denetim yollarına göre geç ve güç işlemesi, yönetimin işleyişini, kamu hizmetlerinin yürütülüşünü aksatması sakıncalı yönleridir.⁸² Yargı organlarına başvurular arttıkça mahkemelerin işleri çoğalmakta ve bu nedenle hakimler, anlaşmazlıkları gereği gibi dikkat ve titizlikle incelemek imkanlarını bulamamaktadır. Yargı organları arasındaki yetki paylaşımı karmaşıktır. Yargısal denetimin, masraflı ve pahalı olması gibi özellikleri nedeniyle bireylere yeterli himaye sağlayamaması ayrı bir sakıncadır.⁸³

Yargısal denetimin, “hukuka uygunluk” denetimi ile sınırlı olması, yerindelik denetimi yapamaması da bir sakınca olarak göze çarpmaktadır. Çünkü; hukuka uygun ama hakkaniyete uygun olmayan idari faaliyetlerden zarar gören kişilerin yargı denetiminde başvurmaları mümkün değildir.

1.5.2.4 Kamuoyu Denetimi

Sorunlar karşısında halkın taşıdığı kanı, halkın düşüncüsü diye tanımlayabileceğimiz kamuoyu, kuşkusuz yönetim üzerinde etkili olacaktır. Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımlarıdır. Bu anlatımlar hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alır.

Hak ve özgürlüklerin korunması ve vatandaş şikayetlerinin dile getirilmesinde kitle iletişim araçları da önemli yer tutar. Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için gerekli koşullardan biri, bağımsız basın ve öteki kitle iletişim araçları,

⁸⁰ KAPANİ Münici, Kamu Hürriyetleri, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1993, s.290.

⁸¹ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s.297.

⁸² GÖZÜBÜYÜK, Yönetimsel Yargı, s.1-3.

⁸³ AKIN, s.522.

diğeryse özerk ve özgür örgütlerin varlığıdır.⁸⁴ Bu denetim yolunun sakıncalarından biri baskı gruplarının tek yanlı davranışlarla yandaşlarını ve üyelerini korumaya çalışmaları olasılığıdır. Ayrıca örgütsüz bireylerin varlığı, onların sorunlarına ilişkin denetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu da başka bir sakıncadır.⁸⁵

Kamuoyu denetiminde medya kuruluşları siyasilerin, reklam şirketlerinin, gazete sahibinin yönlendirmesi ve baskısı altında olabilmektedir. Ayrıca medya kuruluşları tekelleşme sayesinde kitle haberleşme araçlarını kendilerine menfaat sağlama ve politik ve ideolojik amaç doğrultusunda kullanabilmektedirler.

1.5.2.5 Ombudsman Denetimi

Kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunmasını amaçlayan usullerden birisi de Ombudsmanlık kurumudur. Ombudsman, yürütme araçları bakımından yasama organına dayanmakta ve ona bağlı olarak işlevlerini yürütmektedir.

Ombudsman, bir yandan günümüzde giderek önem kazanan açık yönetimi ve yönetimde saydamlığı sağlamaya katkıda bulunurken diğer yandan yurttaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirmekte, kamu görevlilerine uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmekte kısaca eğitcilik işlevi de görmektedir.⁸⁶

Bunların yanında Ombudsmanın idarenin yaptırım uygulama tekeline karşı bir önlem olarak, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmayı amaçlayan koruma, yönetsel makamların ihlallerine karşı araştırma, inceleme ve denetleme işlevlerinin yanısıra kamu görevlilerinin, tarafsız bir makamca aklandığı hallerde, çalışma azim ve morallerini yükseltmesi, yetkilerini daha büyük bir dikkatle kullanmalarına katkıda bulunması dolayısıyla, yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevi de vardır.⁸⁷

⁸⁴ KAPANİ Mûnci, Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988, s.147.

⁸⁵ ÖZBAĞ, s.38.

⁸⁶ SEZEN, s.78.

⁸⁷ AKINCI, s.284.

1.6 Ombudsmanın Görev ve Yetkileri

1.6.1 Görevi ve Kapsamı

Ombudsmanların görevli olduğu konular çoğunlukla, bireylerin temel haklarının korunması ya da yönetimin karşısında zor durumda kalan yurttaşlara yardım etme esasına dayandırılmakta, görev alanları ise genellikle kamu hizmeti gören kurumları kapsamaktadır. Bu durumda Ombudsmanın görev alanı, kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkilerdir. Ombudsman, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmaktır.⁸⁸ Ombudsman çatışan çıkarlardan bağımsız olarak soruşturmalarını yürütmekte, çözümler önermekte ve bunları kamuya açıklamaktadır.⁸⁹

Ombudsman, kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini kabul etmekte ve yaratılan sorunlara bir çözüm getirme çabasına girişmektedir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen Ombudsmanlar, kendilerine doğrudan ulaşan şikayetler üzerine ya da resen harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dahil gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler.

Ombudsmanın görev alanına giren konular ve kuruluşları ayrı ayrı incelemek gerekir. Görev alanının kapsamına giren konuların hak ve özgürlüklerin korunması, yurttaşın kötü yönetime karşı korunması, yurttaş ile idare arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması olduğu görülür. Görev alanının kapsamına giren kuruluşlar ise hep birlikte yada seçenekli olarak devlet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşlarıdır.⁹⁰

Özel anlaşmazlıklar Ombudsmanın faaliyet alanı dışındadır. Örneğin, komşular arası ihtilaflar veya özel kurumlarla ilgili şikayetlerle ilgilenmez.⁹¹ Bu

⁸⁸ TEMİZEL, s.767.

⁸⁹ EROĞLU, s.350.

⁹⁰ TEMİZEL, s.768.

⁹¹ ALATON İshak, Bizim Dünyamız Dergisi, Alarko Holding Yayın Organı, İstanbul, Nisan 1997,s.54.

durumda Ombudsmanın görev alanı, kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler; göreviyse, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmaktır.⁹²

1.6.2 Yetkileri

Ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin kullanılması yönetsel işlemlerde açıklık ilkesinin yerleşmesine de öncülük eder.⁹³

Ombudsmanların sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili görünse de kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma yada değiştirme yetkilerinin olmaması Ombudsmanların genel niteliğidir.⁹⁴ Ombudsman, soruşturmaya karar verdiği bir konu ile ilgili her türlü resmi belgeleri inceleyebilir, dilediği kişileri sorgulayabilir.⁹⁵ Gerekirse tanık dinleyebilir. İlgili kuruluşlar ve bunların görevlileri Ombudsmanın talep ettiği bilgi ve dokümanları vermek zorundadırlar.⁹⁶ Ombudsman, görev alanına giren kurum ve kuruluşlarda dönemsel olarak veya ani denetimde bulunabilir.⁹⁷

Tüm bu yetkilerle donatılmış olmasının yanında, Ombudsmanın yönetsel eylem ve işlemleri düzeltmek yada iptal ettirmek gibi bir yetkisi yoktur. Kısaca Ombudsman, yönetim yerine eylem yada işlem yapamaz ve yönetime emir veremez.⁹⁸

⁹² ALTUĞ Yılmaz, Yurttaş İdarenin Yetki ve Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay Yüzüncü Yıl Armağanı, Yargıtay Yayını, Ankara, 1968, s.159-161.

⁹³ TEMİZEL, s.775.

⁹⁴ TEMİZEL, s.773.

⁹⁵ BAYLAN, s.33.

⁹⁶ TORTOP, s.9,10.

⁹⁷ AKIN, s.530.

⁹⁸ ULUER, s.1026; AKIN, s.530.

Ombudsman kurumunun yetki alanı, her ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal yapısına göre değişiklik göstermektedir. Her ülke kendi ihtiyacına göre yetki alanını belirlemiştir. Ombudsmanın genel ve bilinen işlevi, bütün ülkelerde kabul edilmiştir. Ancak genelde sorun, yargı organlarının ve askeri kuruluşların Ombudsmanın yetki alanına girip girmeyeceği hususunda çıkmaktadır.

Ombudsmanın askeri konularda denetleme yetkisi olup olmayacağı konusunda çeşitli ülkelerde değişik uygulamalar söz konusudur. Bazı ülkelerde Ombudsmanın denetim yetkisi alanına askeri konular girmemekte, silahlı kuvvetler Fransa ve İngiltere’de olduğu gibi denetim dışında tutulmaktadır. Diğer bazı ülkelerde askeri konular Ombudsmanın denetim alanına girmekle birlikte değişik uygulamalar söz konusudur. Bu uygulamalardan biri, sivil Ombudsmanın, askeri kuruluşları da denetleyebilmesidir. Finlandiya ve Danimarka Ombudsmanları sivil ve askeri kuruluşları denetleyebilmektedir. Diğer bir uygulama ise, sivil ombudsman dışında, ayrıca askeri ombudsman oluşturulmasıdır. İsveç, Norveç ve Almanya’da askeri kuruluşları denetlemek için ayrı bir askeri Ombudsman kurulmuştur. Burada dikkati çeken bir husus da, Norveç ve Almanya’da sivil ombudsmandan önce askeri ombudsmanın oluşturulmuş olmasıdır.⁹⁹

2. MUKAYESELİ HUKUKTA OMBUDSMAN

2.1 Anglo-Sakson Hukukunda Ombudsman

Ombudsmanın Anglo-Sakson ülkelerinde kurulması bu kurumun gelişimi açısından önemli bir aşamadır. Ombudsman sistemi, İskandinav ülkelerinde başarı ile uygulanmaktadır. Bunun nedeni olarak, ülkenin yüz ölçümünün küçüklüğü, halkın kültür düzeyinin yüksek olması ve basının etkinliği gösterilmiştir.¹⁰⁰

Danimarka’nın Anglo-Sakson ülkeleriyle yakınlığı, Ombudsman kurumunun uzun yıllar İngiliz sömürgesi olmuş olan Yeni Zelanda’da kurulmasına örnek olmuştur. Yeni Zelanda, Ombudsmanı uygulamaya geçiren ilk İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) ülkesi olması bakımından önemlidir. Yeni Zelanda’da

⁹⁹ ÖZBAĞ, s.50.

¹⁰⁰ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetim Hukuku, s. 297.

uygulanen Ombudsman, Parlamento'nun üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu, yargı birliği sisteminin uygulandığı ve yüksek nüfus yoğunluğunun bulunduğu bir ülkede, yani İngiltere'de 1967'de kurulmasına ilham kaynağı olmuştur.¹⁰¹

Ombudsman kurumunun coğrafi alan yönünden büyük, nüfus yoğunluğu yüksek olduğu İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde kurulması, bu anlayışı değiştirmiştir. Buna rağmen, kurumun yargı birliği sisteminin geçerli olduğu ülkelerde uygulanması, yeni bir anlayışa neden olmuştur. Buna göre, Ombudsman, yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada kullanılan bir kurum olarak belirtilmektedir. Bu anlayış, bu kurumun 1973 yılında yönetsel yargı sisteminin uygulandığı Fransa'da benimsenmesiyle kabul edilebilir olmaktan çıkmıştır.

2.2 Kara Avrupası Hukukunda Ombudsman

Yönetim hukuku ve yönetsel yargı Fransa'da doğmuş ve gelişmiştir. Fransa'da ortaya çıkan idari yargılama sistemi, Kara Avrupası ülkeleri olan Almanya, Belçika, Türkiye gibi ülkelerde benimsenerek uygulama bulmuştur.¹⁰²

Anglo-Sakson sisteminde Kara Avrupası hukuk sisteminden farklı olarak güçlü bir idare hukuku ve idari yargı sistemi olmayışı nedeniyle bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otoritelerin Kara Avrupası ülkelerinde 1970'li yıllarda var olmaya başladığını görmekteyiz. Zaten Kara Avrupası ülkelerinde bağımsız idari otoritelerin Anglo-Sakson sistemindeki örneklerden esinlenerek oluşturuldukları da kabul edilmektedir.

2.3 İslam Hukukunda Ombudsman

İslam hukuk sisteminin vazgeçilmez unsurlarından biri de kamudan gelen şikayetlerin ele alınması ve incelenmesi olmuştur. Adalet, İslâmî düşüncenin temel

¹⁰¹ ULUER, s.1024.

¹⁰² GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, s. 4-5.

İkelerindendir. Adaletten yalnızca yöneticiler sorumlu olmayıp, tüm Müslüman toplumu adaleti sağlamakla görevlidir.¹⁰³

Şikayetleri soruşturma kurumlarının başlangıcı Kuran'a kadar uzanır. Kuran'ın kendisinde "idare" deyimini kullanılmamış, fakat ayetlerin bir çoğunda siyasi ve idari bir sistemin ilkeleri açıklanmıştır.

Hız. Muhammet zamanından önce gerçek anlamda "idare" yokken ve sadece basit idare sistemleri mevcutken, idari yetkileri ilk kez tanıtan Hız. Muhammet olmuştur. Hız. Muhammet'in vefatından sonra 2. Halife Hız. Ömer'in (634-644) bütün vatandaşların şikayetlerini bildirebileceği idari bir denetim kurumu olarak kurduğu "Muhtesib" kurumundan bir çok kaynakta söz edilmektedir.¹⁰⁴ Muhtesib kurumu hayatın bir çok alanında özelliklerde şehirlerde ve pazar yerlerinde genel ahlakın koruyucusu olmuştur. Ayrıca, "Muhtesib" in tam bağımsız davrandığını ve "Hisbah" denen bir kurum çerçevesinde görev yaptığını, bu kurumun ve görevinin Kudüs'te haçlılar tarafından da benimsendiğini ve uygulandığını, hatta haçlıların Arapça olan "Muhtesib" kelimesini aynen kullandıklarını da belirtmektedirler.¹⁰⁵ Her ne kadar farklı işlevleri olsa da Hız. Ömer'in "Muhtesib"i bir çok Arap ülkesinde görülmektedir.

İslam devletinde en üst yargı makamı kabul edilen İslam devletinin adli müesseselerinden biri olan mezâlim, daha adil bir toplum düzeni kurmak gayesiyle ortaya çıkmıştır.

Abbâsiler devrinde ise (750-874) "Divan-ı Mezalim"¹⁰⁶ adı verilen şikayet inceleme birimleri oluşturulmuştur. Divan-ı Mezalim veya Muhtesib, "Şikayetleri İnceleme Kurulu" (Council of Grievances) adları verilen kurumların bir kısım ülkelerde halâ mevcuttur. İslam ülkelerinin bir kısmında bulunan bu kurum, resmi

¹⁰³ PİCKL, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, s.800.

¹⁰⁴ PİCKL, s. 801.

¹⁰⁵ PİCKL, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, s. 801.

¹⁰⁶ Kelime olarak mazlîme, mazleme, kelimelerinin çoğul şekli olduğundan, şöyle tarif edilmektedir: "Zâlimleri korku ile yola getirmeye, çekışmeleri azametle, hakları inkardan vazgeçirmeye çalışmaktır". Bu bakımdan mezalim önemli bir görev olup; onun sayesinde zalime karşı mazluma adaleti sağlamak; haklıyı haksızdan ayırmak, güçlüye karşı zayıfı korumak, ülkede adalet esaslarına uyulmasını sağlamakla mümkün olur" şeklinde bir tarif yapılmıştır. Ziya KAZICI-
http://www.sevde.de/islam_Ans/M/M2/mezalim_mahkemeleri.htm (12.12.2003)

görevliler tarafından hakları zarara uğratıldığı iddiasında bulunan kişiler tarafından yapılan yazılı veya sözlü şikayetleri kabul etmektedir. Muhtesib, aynı zamanda denetlemeler de yapmaktadır.

İbrahim Al Wahab, “The Swedish Institution of Ombudsman”¹⁰⁷ adlı eserinde, Ombudsman düşüncesinin İsveç Kralı Charles dönemine kadar uzandığını belirtmiştir. Bu dairenin (Yüksek Ombudsman) temel işlevi, kanunların ve emirlerin yerine getirilmesi ve devlet memurlarının görevlerini yerine getirmelerinin sağlanmasıdır. Diğer bir deyimle, Ombudsman hakimlerin ve diğer idari görevlilerin ülke hukukunu uygulayışlarındaki işlemlerini denetlemekle yetkilendirilmiştir.



¹⁰⁷ Al Wahab İbrahim, The Swedish Institution of Ombudsman, Stockholm,1979; Aktarılan kaynak PİCKL J. Victor, Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA OMBUDSMANI

1. KAVRAM

1.1 Avrupa Ombudsmanı'nın Tanımı

Avrupa Ombudsmanı fikri AB Komisyonu, Konseyi, Parlamentosu, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD), Avrupa Sayıştay ve diğer organlarının¹⁰⁸ idari işleyişlerini denetleme ihtiyacından doğmuştur. AB kurumlarının iyi yönetilmesi ve Avrupa vatandaşlarıyla iyi ilişkiler içinde olması, vatandaşlara eşit ve adil davranması, onları düşman değil, dost olarak görmesi, şikayetlerini dikkate alması gerekliliğinden yola çıkılmıştır. Amacı Avrupa vatandaşlarını AB kurumlarının kötü idaresinden korumaktır.¹⁰⁹

Avrupa Ombudsmanı¹¹⁰; vatandaşların, Adalet Divanı'na başvuru imkanı yanında, ayrıca bireysel olarak Topluluk yönetimi hakkında kurumlar ve organların işlem ve eylemlerinden doğan aksaklık ve zararların giderilmesi için şikayette bulunma olanağı tanıyan işlevsel bir kurumdur.

Avrupa Ombudsmanı, AB vatandaşları nezdinde AB'nin kurum ve organlarının kötü yönetimine ilişkin şikayetleri inceleyen,¹¹¹ bu görevini yaparken üye devletlerin ombudsman ile benzeri kuruluşlarının görevlerinin ve soruşturmalarının etkinliğini arttırmak amacıyla bu devletlerin kurum ve Ombudsmanlarıyla birlikte çalışan uluslar üstü düzeyde bir arabulucudur.

¹⁰⁸ ATA Md.7 "Kurum" terimini Komisyon, Konsey, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı ve Sayıştay için kullanmışsa da faaliyetlerini yürüten diğer yardımcı ve işlevsel kurumlar için "Organ" terimi kullanılmıştır.

¹⁰⁹ SÖDERMAN Jacob, www.turkinfo.de/dusunceler/soylesiler/soylesi-2002, Dünya Hafta, 29 Mart - 4 Nisan 2002, s.14.

¹¹⁰ Avrupa Denetçiliği, Avrupa Denetim Görevlisi ve Avrupa Hakemi terimleri de kullanılmaktadır.

¹¹¹ KARLUK Rıdvan, AB ve Türkiye, Beta Yayınları, 6. Bası, İstanbul, 2002, s.174.

1.2 Avrupa Ombudsmanı' nın Tarihsel Gelişimi

1.2.1 Maastricht Antlaşması Öncesi

Avrupa Konseyi'nin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için ulusal kurumlar arasında ve ulusal kurumlarla işbirliğini amaçlayan faaliyetleri çerçevesinde yürürlüğe konulan ilk çalışma, "İnsan Haklarının Korunma ve Geliştirilmesinde Yargı Dışı Araçlar: 'Ombudsman' konusunda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği ve Sienne Üniversitesi (İtalya) işbirliği ile, 28-30 Ekim 1982 tarihinde Sienne'de gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma çerçevesinde, Ombudsmanlar, Parlamento Komiserleri, Arabulucular ve Avrupa Konseyi'ne üye devletlerde benzer işlevleri yerine getiren diğer bireyler bir araya gelmiştir. Seminer süresince bu kişi ve kurumları ilgilendiren bir seri öneri kaleme alınmıştır. Bu öneriler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:¹¹²

Avrupa Konseyi bünyesinde Ombudsmanların yetkilerinin ve işlevlerinin iyileştirilmesi, genişletilmesi ve uyumlaştırılması konusunda incelemeler yapılmalıdır. Ombudsmanların yetkilerinin genişletilmesi olanakları, insan haklarının korunması konusundaki yasal düzenlemelerde görüş bildirmelerine olanak tanıyacak şekilde üye ülkelerce araştırılmalıdır. Avrupa Konseyi bir yandan üye ülkelerin Ombudsmanları, diğer yandan da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ve Avrupa Komisyonu'nun üyeleri arasında, bilgi koordinasyon merkezi rolünü oynayacaktır. Bu amaçla farklı Ombudsmanların kararlarına ilişkin bilgilerin değişimini kolaylaştırarak Ombudsmanların faaliyetlerine ilişkin güncelleştirilmiş bilgileri yayacak ve yayınlayacak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışan ulusal ve uluslararası yargı dışı ve yargısal araçların birlikte çalışmasından doğan ortak sorunlar üzerine karşılıklı görüş alışverişlerinin yapılabilirdiği, konferanslar, seminerler gibi organizasyonlar tertip edilmelidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Komisyonu'nun, bireyin yönetsel kararlara karşı korunması konusundaki kararlarından Ombudsmanların istifade etmeleri ve

¹¹² KARAYALÇIN Yaşar, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İnşaat Sözleşmeleri ve Tahkim Hukuku Sertifika Programı, Tahkim Hukuku Ders Notları, Ankara, 2000; Vie Et Evolution De L'institution- Année 1982, <http://juripole.u-nancy.fr/Mediateur/1982/evolution.html> (14.08.2003)

Ombudsman kurumu tarafından sunulan bilgilerin, vatandaşlara broşürlerle ulaştırılması sağlanmalıdır.

Seminerde bu öneriler dışında ayrıca, devletlerin, insan hakları konusunda uluslararası alandaki gelişmeleri izleyerek, yetkili ulusal makamların dikkatini çekecek kurumları oluşturmaları gereğinin önemi ayrıca belirtilmiştir. Bu amaçla Ombudsmanlara, alışılmış yetkilerini aşan ve ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile hedeflenen bütün alanları kapsayan özel bir işlevin verilmesi de önerilmiştir.

Topluluk çapında bir Ombudsman kurumunun tesisi konusunda 1970’li ve 1980’li yıllarda bir takım girişimler olmuştur.¹¹³

Kurucu antlaşmalarda yer alma önerisiye, İspanyol hükümeti tarafından hükümetler arası konferansta yapılmıştır. Ancak bu ilk teklif üye devletlerce kabul edilmemiştir.

Danimarka Hükümeti, kötü yönetim durumlarının giderilmesine katkıda bulunmak üzere, Topluluk kurum ve organlarının eylemlerini denetimle görevli bir Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde yeni bir teklifte bulunmuştur.¹¹⁴

Nitekim Maastricht Antlaşmasında ; Avrupa Ombudsmanı bağımsızlığı, geniş araştırma yetkisine sahip olması, kötü yönetim durumlarına çözüm bulmada sınırlı yetkisinin bulunması ve kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmaması noktalarında Danimarka’daki Ombudsmanlık modeline dayandırılmıştır.

1.2.2 Maastricht Antlaşması Sonrası

İlk kez Maastricht Antlaşması’yla Ombudsman kurumu kurucu antlaşmalarda yerini almıştır.¹¹⁵ 7 Şubat 1992’de, Maastricht’te imzalanan AB Antlaşması’nda;

¹¹³ Arabuluculuk kurumunun kurulmasına yukarıda değinilen Adonnino Komitesi’ nin raporunda üstü kapalı olarak yer verilmiştir. Bu konuda Bkz. BLUMANN C., “Les mécanismes on juridictionnels de protection des droits du citoyen européen”, in Vers l’Europe des citoyens, Rev.Jur. Centre-Ouest, s. 243; TEZCAN, s.77.

¹¹⁴ SÖDERMAN Jacob, “Le citoyen, l’administration et le droit communautaire”, Revue du Marché Unique Européen, (RMUE), 2/1998, s. 22 ; TEZCAN, s.78.

¹¹⁵ Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması, Md.no.8/d.

ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” yaratılmıştır.¹¹⁶ (Md. 8/d)

Ayrıca bunun yanında, AB dahilinde meydana gelecek ve özel sektörle ilgili anlaşmazlıklar için, “Toplum Ombudsmanı” oluşturulmuştur. Toplum Ombudsmanı, başvuruların ve bunlarla ilgili gerekli prosedürün Avrupa veya ulusal mahkemelerin hangisinin yetkisine girdiğine de karar vermektedir.¹¹⁷ Ombudsmanlar şikayet konusu olayları inceleyerek, başvuru sahiplerine nasıl hareket etmeleri gerektiği konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

AB Anlaşması ile ayrıca dış ilişkiler ve güvenlik, adalet ve içişleri alanında Birlik düzeyinde işbirliği yapılmasına, birlik vatandaşlığı ihdas edilmesine, insan haklarının birlik hukukunun genel ilkesi olarak kabul edilmesine karar verilmiştir.¹¹⁸

1997’de Amsterdam’ da imzalanan Antlaşma ile 1957 ve 1992 metnilerindeki madde numaraları değiştirilmiş ve yeni önemli hükümler ilave edilerek Topluluk Antlaşmaları tek metin olarak birleştirilmiştir. Bu çerçevede Antlaşmanın 195. maddesinde Ombudsmanın genel çerçevesini düzenleyen kurallar tespit edilmiştir.

Topluluk Antlaşmalarında düzenlenmesi fikri ilk defa 1998’de Avrupa Parlamentosunun dilekçeler konusunda görevli komitenin raportörü olan Roy PERRY tarafından öne sürülmüş, taslağı kaleme alınmış ve Avrupa Parlamentosuna özel bir rapor olarak sunulmuştur. “İyi Yönetilme Hakkı” adlı rapor, Avrupa vatandaşları ve sivil görevlilere yönelik olarak hazırlanmıştır.

¹¹⁶ Maastricht Antlaşması taslağını hazırlayan komisyon, Maastricht Konferansı’na, Antlaşma taslağının “Birlik Yurttaşlığı” bölümünde “Her üye ülkede, hiç olmazsa, Ombudsman biçimini alacak ulusal bir başvuru merciinin yürürlüğe konmasını” amaçlayan bir maddenin kabulünü tavsiye etmiştir. Aktaran Kaynak: TEMİZEL, s.765.

¹¹⁷ AKIN, s.520.

¹¹⁸ Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, Kasım 2002, s.48.

1.3 Hukuksal Dayanakları

1.3.1 Kurucu Antlaşmalar (Md.195)

Kurucu Antlaşmaların 195. maddesine göre;

“Avrupa Parlamentosu (AP), bütün Birlik vatandaşlarından ya da bir Üye Devlette ikamet eden ya da merkezi bir Üye Devlet’ te bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek ve yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ile ilk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri kabul etmekle yetkili bir Ombudsman tayin eder.”

Görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara sahip olmadığı ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması durumunda AP’nun talebi üzerine Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı’nın görevine son verebilir.

Avrupa Ombudsmanı, görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir. Görevini ifası sırasında hiçbir kuruluştan talimat isteyemez ve kabul edemez. Ayrıca görevi süresince ücretli ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz.

AP, Komisyonun görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey’ in onayı ile, Avrupa Ombudsmanı’nın ve görevlerini ifa kuralları ile genel koşullarını saptar.”¹¹⁹

195. madde ile Avrupa Parlamentosu-Ombudsman ilişkileri gayet ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, AP her seçimden sonra bir sonraki seçime kadar görevde kalmak üzere bir Ombudsman tayin eder. Daha önce atanmış bir Ombudsman yeniden atanabilir. (2. paragraf)

Aynı maddenin 4. paragrafında AP, Komisyonun görüşünü aldıktan sonra ve Konsey’in oyçokluğuyla uygun bulmasıyla Avrupa Ombudsmanı’nın statüsünü ve genel çalışma şartlarını belirler, denirken, 3. paragrafında Avrupa Ombudsmanı’nın

¹¹⁹Amsterdam Antlaşması, Bütünleştirilmiş Haliyle AB Kurucu Antlaşmaları, İKV Yayınları, İstanbul Haziran 2000, Sayı 62,s.63.

görevini tam bir bağımsızlık içinde icra etmesi gerektiği, görevini yerine getirirken hiçbir kuruluşun talimatını istemeyeceği veya kabul edemeyeceği, görevi süresince ücretli ya da ücretsiz başka bir mesleki faaliyette bulunmayacağı yer almaktadır.

1.3.2 Temel Haklar Şartı

7-8 Aralık'taki "Nice Zirvesi" de onaylanan, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmaları ve Bazı İlgili Düzenlemeleri Değiştiren Nice Antlaşması'nın Temel Haklar Şartı alt başlığı altında 41 ve 43. maddeleri, "İyi İdare Hakkı" ile "Kamu Denetçisi" başlığı altında bu konuyu düzenlemiştir.

"Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hak; herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı, herkesin kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini ve idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğünü içermektedir. Bunun yanında herkes, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, üye devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir. Ayrıca herkes, Birliğin kuruluşlarına, antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur." (Md.41)

"Birliğin bütün vatandaşları veya bir üye devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, adli görevleri çerçevesinde hareket eden Adalet Divanı Bidayet Mahkemesi hariç olmak üzere Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarını Birlik kamu denetçisine havale etme hakkına sahiptir." (Md. 43)

1.3.3 Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar

Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar, Avrupa Ombudsmanı'nın görevlerini ifa ederken uyması gereken genel ilke ve kurallar hakkındadır. 9 Mart

1994 tarihinde Avrupa Parlamento'su tarafından kabul edilmiş, Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesinde 4 Mayıs 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Düzenleme, şikayetin kaydedilmesinden şikayetin kabul edilebilir olup olmadığının tespiti için yapılan ilk incelemeye, kabul edilebilir şikayetlerle ilgili araştırmanın başlatılmasına ve bu araştırmanın usullerine, kendi inisiyatifi ile soruşturma başlatabilmesine, araştırmanın sonuçlandırılmasına müteakip verilecek kararlar ile çözüm yollarının tespiti, sonuç ve önerilerin taraflara bildirilmesine, parlamentoya verilecek dönemsel raporlar ile kamunun bilgilendirilmesine kadar bir dizi karardan oluşmaktadır.¹²⁰

1.3.4 Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Karar

Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Karar, başvuruların alınmasından, ön incelemesinin yapılmasına, kabul edilebilirlik şartlarının tespitine, kabul edilen başvuruya yapılacak işlemlere, başvuru dillerine, Avrupa Ombudsmanı'nın şikayetleri çözme usulleri ile sonuçlanan şikayetler konusunda tarafların bilgilendirilmesine ve diğer ombudsman ve benzeri kurumlarla ilişkilerine, Parlamentoya sunulan raporların yayınlanmasına kadar oldukça ayrıntılı bir düzenlemedir.

Karar ilk olarak Ekim 1997 yılında kabul edilmiş, 11 Eylül 2000 tarihinde revize edilmiş ve son olarak yeniden düzenlenerek 08 Temmuz 2002 tarihli "Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Karar" adıyla 01 Ocak 2003' de AP tarafından kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.¹²¹

¹²⁰ Karar No: 94/262, Official Journal L 113, 4.5.1994, p.15; [http://www.euro-ombudsman.eu.int/legal sources/en/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/legal/sources/en/default.htm) (20.01.2004).

¹²¹ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/legal sources/en/default.htm> (20.01.2004).

1.3.5 Avrupa Ombudsmanı “İyi Yönetim İçin Davranış Kodu”

Yukarıdaki yasal dayanaklar ve kurallar çerçevesinde Avrupa Ombudsman Enstitüsü, “İyi Yönetim İçin Davranış Kodu”¹²² adlı kuralları içeren bir metin hazırlamıştır. Bu metin, vatandaşlara AB’den beklentilerini, bürokratlara ise kamuya nasıl davranılacağı hususlarına ilişkin bilgiler içermektedir.

Bu kuralların tespitinde; 4 Ekim 1996 tarihinde temel ancak geçici anlamda kabul edilen hukuki statüye karşılık, 1997 süresince resmi ve sürekli statünün kabulünün gerçekleşmesi dikkate alınmıştır. Ayrıca, 4 Ekim 1996 tarihli düzenlemeyi temel alan geçici olarak kabul edilen hukuki statünün güçlendirmesini ve yeniden tasarlanmasını sağlayan 28 Temmuz 1997 tarihli “Avrupa Ombudsmanı Enstitüsü İyi Yönetim İçin Davranış Kodu” adlı kuralları içeren Avrupa Ombudsmanı karar taslağı 6 Aralık 2001’de AP tarafından kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.

Bu kurallar, tüm vatandaşların hakları konusunda neleri bilmeleri gerektiği hususunda bilgiler veren, şeffaflığı ve tarafsızlığı içeren kurallar bütünüdür. Vatandaşa başvurusuna karşılık kendi dilinde, makul süre içinde cevap verilmesini, kararlara ilişkin gerekçelerin gösterilmesini, vatandaşın hakkının önceden duyurulmasını ve bilgilendirilmesini ve olabildiğince çözümler hakkında bilgi sahibi olması gereğini içermektedir.¹²³

1.4 Avrupa Ombudsmanı’nın Statüsü ve Seçimi

1.4.1 Avrupa Ombudsmanı’nın Statüsü

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı’nda görevli bir yargıçla aynı haklara ve aynı statüye sahiptir. Görevlerini ifa ederken tümüyle bağımsız olarak hareket eder. Hiçbir kuruluştan talimat isteyemez ve alamaz. Görevi süresince ücretli ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz. Görevine; AP’nun talebi üzerine Adalet

¹²² Bu metin, Avrupa Ombudsman Bürosu tarafından hazırlanmış metindir. European Ombudsman Institute, Code of Good Administrative Behaviour.(İyi Yönetim İçin Davranış Kodu)Kaynak: <http://www.euro-eu.int/recommen/en/oi980001.htm> (15.11.2003).

¹²³ SÖDERMEN Jacob, Ombudsman’s First Mandate Ends With A Call For Better Treatment Of Citizens, 14 Eylül 1999, Strasbourg.

Divanı'nın kararı ile son verilebilir. Bu karar ile Avrupa Ombudsmanı istifa etmiş sayılır.

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsü ve genel çalışma koşulları, Avrupa Parlamentosunun, Komisyonun görüşünü almasını müteakip Konseyin oy çokluğu ile alacağı uygun bulma kararı sonucunda belirlenir.

1.4.2 Avrupa Ombudsmanı' nın Seçimi

Avrupa Ombudsmanı' nın seçimi konusu Kurucu Antlaşmaların 195. maddesi 2. paragrafında düzenlenmiştir.

Buna göre; Avrupa Ombudsmanı, her Parlamento seçiminden sonra AP tarafından seçilir ve bir sonraki seçime kadar yani yasama dönemi süresince görev yapar. Görev süresi beş yıldır. Görev süresi Parlamento ile aynıdır. Ombudsman, görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir.

AP Temmuz 1995'te, ilk Avrupa Ombudsmanı olarak Finlandiya'nın Adalet Eski Bakanı Jacob Söderman'ı seçmiştir. Eylül 1995'te görevine başlayan Jacob Söderman, AP tarafından 1999 yılında beş yıllık bir süre için yeniden seçilmiştir. Nisan 2003 tarihinden beri bu görevi Yunanlı Nikiforos Diamandouros yürütmektedir.¹²⁴

1.5 Avrupa Ombudsmanı'nın Örgütü

Avrupa Ombudsmanı faaliyetlerini, atanma koşullarıyla ilgili idari prensipler çerçevesinde seçilen sekreteryasıyla ve kendi belirleyeceği bir yardımcısı ile birlikte Strasbourg'da bulunan AP binasında yürütmektedir.¹²⁵

Bu kurumda görev yapanlar, Topluluk kurumlarının diğer çalışanlarıyla aynı statüdedirler. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı'na tanınan ayrıcalık ve dokunulmazlıkla ilgili düzenlemeler sekreteryasına da uygulanmaktadır. Çalışanların sayıları her yıl bütçe prosedürü ile belirlenmektedir. Parlamento, Konsey ve Komisyon tarafından

¹²⁴ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, www.deltur.cec.eu.int (12.10.2003).

¹²⁵ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm> (05.09.2003).

yapılacak ortak bir düzenleme, Avrupa Ombudsmanı'nın yanında çalıştıracağı personel sayısı ile soruşturmaları yürüten görevlilerin statülerinin geçici veya sözleşmeli olarak belirlenebilmesi için yol gösterici olmaktadır.¹²⁶

Kurum, Avrupa Ombudsmanı başkanlığında iki ana bölüm halinde faaliyetlerini yürütmektedir. Bu bölümlerden biri Hukuk diğeri İdari ve Mali bölümdür. Hukuk bölümü, 2 baş hukuk danışmanı, 5 adli memur, 1 bölüm yönetici asistanı, 3 stajer ve bir yardımcı memurdan oluşmaktadır. İdari ve Mali bölüm, 1 bölüm şefi, 1 internet iletişim görevlisi, 1 basın görevlisi, 1 bölüm yönetici asistanı, 1 finans memuru, 1 finans memur yardımcısı, 1 ombudsman asistanı, 8 sekreter ile bir ofis görevlisinden oluşmaktadır.

1.6 Avrupa Ombudsmanı'nın Bütçesi

1999 yılının Aralık ayında AB Konseyi, Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesinin bağımsız olması gerektiği konusunda karar almıştır. 1 Ocak 2000 yılından itibaren Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesi AB bütçesinden ayrı ve bağımsız bir bütçe olarak kabul edilmiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesinin harcamalar kısmı üç başlıktan oluşmaktadır:

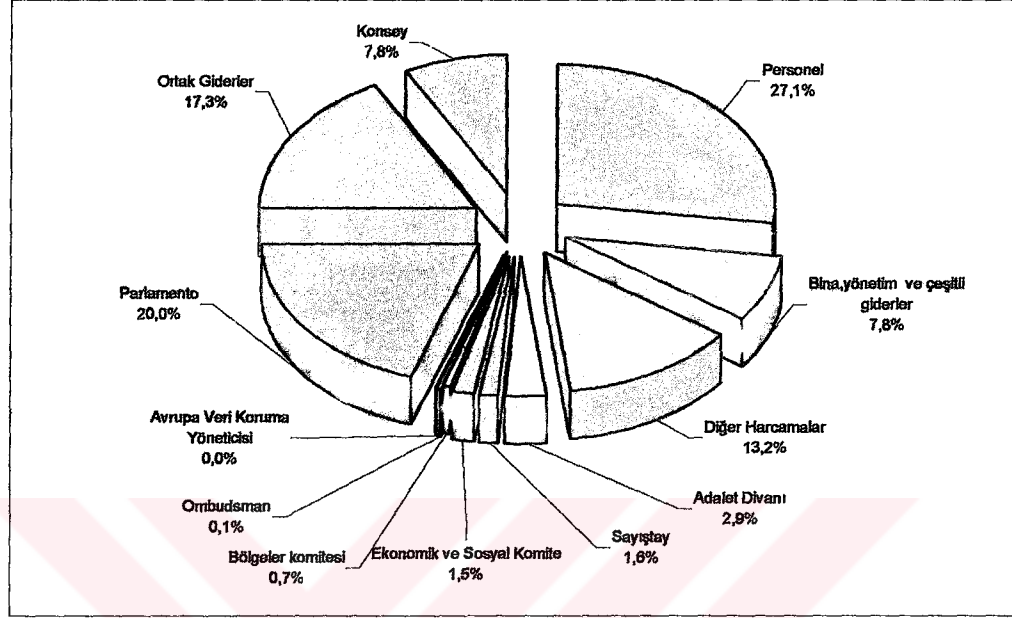
Birinci başlık bütçede bulunan çalışan personelle ilgili maaşlar, ödenekler ve diğer maliyetleri kapsamaktadır. Ayrıca bu bölüm, Avrupa Ombudsmanı ve çalışan personelin sorumluluğu altında bulunan kuruluşların maliyetlerini de kapsar. İkinci başlık, bütçede bulunan binalar, donatım gibi demirbaşları ve çeşitli işletme giderlerinden oluşur. Üçüncü başlık, uluslararası Ombudsman organizasyonlarına ödenen üye aidatlarını ve kuruluş tarafından yürütülen özel görev sonucunda oluşan giderler tek bir bölüm olarak kapsar.

2003 yılı bütçesi; Kuruluşla birlikte çalışan personellerle ilgili giderler yani 1. başlık için ; 3.719.727 Euro, Binalar, donanım ve çeşitli işletme giderleri yani 2. Başlık için; 715.926 Euro, 3. başlık kapsamındaki kuruluş tarafından yürütülen özel

¹²⁶ Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar, Md.11.

görev sonucunda oluşan giderler için; 3.000 Euro olmak üzere 2003 yılı toplam bütçesi, 4.438.653 Euro'dur.¹²⁷

Şekil 1 Kurumların 2002 Yılı Bütçesi İçindeki Harcama Oranları



Kaynak: <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2002/en.pdf> (12.02.2004)

Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesinin gelirleri de üç başlıktan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi muhtelif topluluk vergileri, tahsilatları ve gelirlerden yapılan kesintilerdir. Bu başlık altında toplam 2003 yılı için 434 832 Euro tahsis edilmiştir.

Bunlar maaş ve ücretler üzerindeki vergilerden elde edilen kazançlar, kurum üyeleri, resmi görevliler ile diğer çalışanların maaş ve tazminatlarıdır. 2003 yılı için 258 275 Eurodur. Ayrıca emekli sandığının finansmanına çalışanların katkıları da bu başlık altında planlanmaktadır. 2003 yılı için 136 385 Euro ayrılmıştır. Bir diğer alt başlık, 2003 yılı için 40172 Euro tahsis edilen aktif çalışanların, kurum üyelerinin, resmi görevliler ile diğer çalışanların maaşlarına uygulanan geçici kesintilerdir.

¹²⁷ http://www.euro-ombudsman.eu.int/report02/pdf/en/rap02_en.pdf (05.09.2003).

Tablo 1 Kurumların 2002 Yılı Bütçesi İçindeki Harcamaları (Miktar)

KURUMLAR ve HARCAMALARI			Bütçe 2002	
			Miktar	%
Avrupa Parlamentosu			1035	20
Avrupa Konseyi			401,9	7,8
AVRUPA KOMİSYONU' NA AİT GİDERLER	ORTAK GİDERLER	- Emekli Maaşları	688	13,3
		- Avrupa Okulları	108	2,1
		- Yayın Ofisi	60,7	1,2
		- Avrupa Sahtekarlıkla Mücadele Ofisi	39,7	0,8
		Ortak Giderler Toplamı	896,5	17,3
	Kurumlarda Çalışan Personele İlişkin Giderler		1403,4	27,1
	Bina, Teçhizat ve Muhtelif İşletme Giderleri		403,4	7,8
	Diğer Harcamalar		684,4	13,2
	Avrupa Komisyonu' na Ait Giderler Toplamı		3387,6	65,4
	Avrupa Adalet Divanı			148
Avrupa Sayıştayı			84,8	1,6
Ekonomik ve Sosyal Komite			78	1,5
Bölgeler Komitesi			36,4	0,7
Avrupa Ombudsmanı			3,9	0,1
Avrupa Veri Koruma Denetçisi			1,3	0
GENEL TOPLAM			5176,8	100

Kaynak: <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2002/en.pdf> (12.02.2004)

İkinci başlık diğer prim ve geri ödemeler adı altında planlanmıştır. Bunlar tahsis edilmiş diğer prim ve geri ödemelerdir. Üçüncü başlıkta muhtelif gelirler planlanmıştır. Bu başlıkta 2002 yılından 13901,75 Euro devretmiştir.¹²⁸

1.7 Avrupa Ombudsmanı'nın İşlevleri

Avrupa Ombudsmanı'nın temel işlevi AB ve onun vatandaşları ile ilişkilerini güçlendirmektir.¹²⁹ Avrupa Ombudsmanı'nın işlevleri Kurucu Antlaşmaların 195. maddesi 1. paragrafında yer bulmuştur.

¹²⁸ http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/p2004_v9/en/nmc-titled20002861/index.html (12.02.2004)

Avrupa Ombudsmanı'nın asıl ve temel işlevi birlik kurum ve organlarının kötü yönetimlerinin varlığını saptadığı hallerde, bunları ortaya koymak, Birlik yurttaşlarının kurumlarla olan ilişkilerindeki eksik ve yanlışları gidermeye çalışmak, giderilmemesi halinde de bunu Parlamente'ye bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. Bunun yanında yurttaşların Birliğe karşı daha etkin korunması ve demokrasinin güçlenmesine katkı işlevi vardır.

1.8 Avrupa Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri

1.8.1 Avrupa Ombudsmanı'nın Görevleri

Avrupa Ombudsmanı'nın görevi,¹³⁰ Avrupa kurum ve kuruluşlarının yönetim bozuklukları ve bundan kaynaklanan haksızlıklarla ilgilenmek araştırmak ve rapor etmek, bu kurumlarının idari yapısını gözlemlemektir.

Bu çerçevede, üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi'nin yargısal fonksiyonlarının icrası çerçevesindeki tasarrufları dışındaki, diğer Topluluk kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim ve hukuka aykırılık iddialarını incelemek AB Ombudsmanı'nın başlıca görevidir.

Avrupa Ombudsmanı, ayrıca kurum ve kuruluşların şikayetçiyle aralarında doğrudan anlaşmalarını sağlamaya ve ilişkilerinin gelişmesine yardımcı olmaya çalışır.

1.8.2 Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkileri

Antlaşmalar ve Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar, Avrupa Ombudsmanı'na kötü yönetim hallerinde kullanabileceği birçok yetki verir. Bu düzenleme, Avrupa Ombudsmanı'na, soruşturma yapmasını ve kurum ve kuruluşlarla birlikte kötü yönetim örneklerini ortadan kaldırma yükümlülüğünü yüklemektedir. Getirilen bu yükümlülük, işlem ve uygulama usullerinin her

¹²⁹ SÖDERMAN Jacob, "The Role of The European Ombudsman", 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, Israel, September 9-11, 1997, s.2-13.

¹³⁰ SÖDERMAN,s.3. .

aşamasında egemendir. Bu yükümlülüğün altından başarıyla kalkabilmesi için Avrupa Ombudsmanı geniş araştırma yetkileri ile donatılmıştır.¹³¹

Anacak Avrupa Ombudsmanı, yerel ve bölgesel otoriteler hakkında yapılan şikayet, Topluluk hukuku ile ilgili olsa bile bu konularda inceleme yapamaz.

Topluluk kurum ve kuruluşları ona istediği tüm bilgileri vermek ve gereksinim duyduğu dosyaları incelemesine izin vermekle yükümlüdür. Üye Devletler ayrıca, Topluluk kurum ve kuruluşlarındaki kötü yönetimleri ortaya çıkarmasına yardımcı olabilecek bilgileri sağlamakla da yükümlüdür.

Avrupa Ombudsmanı, doğruluk derecelerini ve cevapların bütünlüğünü tetkik etmek amacıyla ilgili kuruluşun dosyasını araştırma faaliyetinde bulunabilir. Dosyanın bütünü kopyasını veya dosyadaki özellikle ilgilendiği dokümanların kopyasını alabilir. Bu kurum ve kişiler sadece “gizli” olarak tasnif edilmiş bilgi taleplerini reddedebilirler.¹³²

Avrupa Ombudsmanı, şüpheli durumlarda; yasal bir çerçeve içinde araştırmalarını sürdürebilmek ve derinleştirmek amacıyla, görevli memurlarının bilgilerine başvurmak üzere kuruluşlara talepte bulunabilir. Avrupa Ombudsmanı, gerekli gördüğü takdirde, örneğin uzman kişilerce hazırlanmış raporları araştırmanın başarısı için kullanabilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın kötü yönetime çözümler bulma konusunda sınırlı yetkilere sahiptir. Avrupa Ombudsmanı bir kuruma kararını değiştirme emri veremez. Bir kararı iptal edemez. Ayrıca karardan doğan zararların tazminine hükmedemez.

¹³¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, www.deltur.cec.eu.int. (15.10.2003).

¹³² How the European Union Works, The European Ombudsman: Investigating Your Complaints European Communities, 2003.

2. AVRUPA OMBUDSMANI'NIN TOPLULUK KURUMLARIYLA İLİŞKİLERİ

Avrupa Ombudsmanı, Topluluk kurumları ya da organlarının takdir yetkisinin bulunduğu konulardaki kararlarının doğruluğunu sorgulayamaz. Ancak ilgili kurum yada organın takdir yetkisinin sınırlarını aşmamış olması gerekir. Ayrıca, ilgili kurum yada organın bu yetkisini kullanırken, Adalet Divanı tarafından belirlenen iyi niyet, ayırım yapmama, oranlılık, meşru güven, temel hak ve özgürlüklere saygı gibi hukuksal ilkelere de uyması gerekir.²⁶

2.1 Avrupa Parlamentosu ile İlişkileri

AP, AB içinde halkların temsilcisi konumuna sahip olan kurum niteliğindedir. Üye devlet vatandaşları AP aracılığı ile Topluluğun işleyişinde rol oynamaktadır.

Parlamento, Avrupa Ombudsmanı'nın atanması ve bu kurumun kendisine sunduğu raporlar yoluyla diğer Topluluk kurumları üzerinde denetim yetkisi kullanabilmektedir.

195. maddede AP-Avrupa Ombudsmanı ilişkileri detaylı biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, AP her seçimden sonra bir sonraki seçime kadar görevde kalmak üzere bir Ombudsman tayin eder. Daha önce atanan bir Avrupa Ombudsmanı yeniden atanabilir (Md. 194, 2. paragraf). Avrupa Ombudsmanı, her Parlamento seçiminden sonra AP tarafından seçilir ve bir sonraki seçime kadar görev yapar. Görevlerini ifa ederken kendisini seçen Parlamentodan tümüyle bağımsız olarak hareket eder.

Avrupa Ombudsmanı, AP ile işbirliği yaparak Avrupa vatandaşlarının haklarını korumaya teşvik etmek için onu yönlendirir. AP'nun Dilekçe Komisyonu ile Avrupa Ombudsmanı arasında sıkı bir işbirliği söz konusudur. Bu işbirliği çerçevesinde; Dilekçe Komisyonu, dilekçe sahibinin rızası ile kötü yönetim iddialarının yer aldığı dilekçeleri şikayet olarak değerlendirmek üzere Avrupa

Ombudsmanı' na gönderir. Aynı biçimde Avrupa Ombudsmanı da başvuru sahibinin rızası ile yetkisi dışındaki başvuruları Dilekçe Komisyonu'na gönderebilmektedir.¹³³

Bu çerçevede diğer bir nokta, bir kişinin, dilekçe hakkının zedelendiği gerekçesi ile Avrupa Ombudsmanı'na başvurup başvuramayacağı hususudur. Bugüne kadar bu tür başvurular Avrupa Ombudsmanı tarafından reddedilmiştir. Bununla birlikte, Dilekçe Komisyonu'nda dilekçenin değerlendirilmesi esnasında kötü yönetim hali olması durumunda Avrupa Ombudsmanı olaya el koyabilecektir.¹³⁴ Avrupa Ombudsmanı ile Parlamento arasındaki ilişkinin diğer bir boyutu idari ve mali faaliyetlerde kendini gösterir. Parlamento, Avrupa Ombudsmanı'nın ihtiyaç duyduğu bir çok hizmeti (Bütçe Hazırlanması, Maaşlar, Muhasebe, Çeviri, Basım, Telekomünikasyon ve Güvenlik) sağlayarak teknik ve idari kadro fazlalığından kurtulmakta, böylece Topluluk bütçesinde ciddi bir tasarruf sağlamaktadır.¹³⁵

2.2 Avrupa Komisyonu ile İlişkileri

AB Komisyonu, Birliğin uluslarüstü yönünün en belirgin olduğu kurum görünümündedir. Komisyon, ortak çıkarları belirleme ve korumanın yanı sıra, daha fazla bütünleşmeye itici güç teşkil etmek amacıyla oluşturulmuştur.

Komisyon, Topluluk hukukunun uygulanmasını gözetir, görüş ve tavsiyeler hazırlar ve açıklar, karar önerileri hazırlama konusundaki münhasır yetkisi çerçevesinde karar alma sürecini başlatır ve bu sürece katılır. Topluluğu kuran AT Antlaşmasının 155. maddesi, Komisyonun Topluluk hukukunun üye devletlerdeki icrasını sağlamakla sorumlu olduğunu düzenlenmiştir.

Komisyon, Kurucu Antlaşmanın koruyuculuğu görevini yürütür. Antlaşmaların koruyucusu olarak, Birlik vatandaşlarının yasal haklarına saygıyı sağlama konusunda önemli bir sorumluluğu vardır. Komisyon, AB kurumsal yapısı

¹³³ SÖDERMAN Jacob, Le citoyen, l'administration et le droit communautaire, Revue du Marché Unique Européen, (RMUE), 2/1998, s. 52, Aktarılan Kaynak TEZCAN, s.84.

¹³⁴ BAVIER S., s.133, Aktarılan Kaynak TEZCAN, s.84.

¹³⁵ The European Ombudsman Annual Reports 2002, <http://www.euro-udsman.eu.int/report/en/default.htm> (10.02.2004).

içinde yürütme organı benzeri bir işlevi yerine getirir. Avrupa Komisyonu, Avrupa vatandaşları, birlikler ve şirketlerle günlük temas halinde olan bir kurum olarak idarenin bizzat kendisidir. Birliğin temel icra kurumudur.

Komisyonun uygulamalarının doğrudan vatandaşlara etki ettiği düşünüldüğünde, hakkında Avrupa Ombudsmanı'na en çok başvuru olan kurumun Komisyon olması normal karşılanmalıdır.¹³⁶ Bu nedenle Komisyon ile Avrupa Ombudsmanı arasında düzenli ve sürekli bir ilişki vardır.

Komisyon üyelerinin bireysel olarak durumları farklıdır. Komisyon üyeleri, yasama ile ilgili rollerini yürütürlerken veya yalnızca politik konularla ilgilenirlerken, onları bu rollerinden dolayı denetleme görevi ne mahkemeye ne de Avrupa Ombudsmanı'na aittir. Bu görev doğrudan Avrupa Parlamentosuna aittir. Avrupa Parlamentosu ve birey olarak parlamento üyelerinin politik faaliyetleri ile ilgili bir çok şikayet olmasına rağmen, bu tür şikayetleri, kabul edilebilir olmadığı gerekçesiyle kapatılmıştır.¹³⁷

Buna karşın Komisyon üyelerinin, Avrupa vatandaşlarına karşı yöneltilmiş kötü yönetim örneklerine ilişkin uygulamaların geri alınmasına katkıda bulunması konusunda hiçbir yükümlülüklerinin olmaması fikri eleştirilmektedir.¹³⁸

Komisyon üyelerinin kötü yönetim nedeniyle Avrupa Ombudsmanı'na karşı hiçbir sorumluluklarının hatta ifade verme zorunluluğunun bile olmaması sebebiyle vatandaşlarla yöneticilerin arasındaki güvenin temin edilemeyeceği ileri sürülmektedir.¹³⁹

2.3 AB Konseyi ile İlişkileri

AB Bakanlar Konseyi, Topluluk hukuk düzeni içinde üye devlet menfaatlerinin doğrudan ifade bulduğu kurum olup, üye devletlerin Topluluk karar

¹³⁶The European Ombudsman Annual Reports 1996, <http://www.euro-udsman.eu.int/report/en/default.htm> (10.10.2003).

¹³⁷SÖDERMAN Jacob, Committee On Constitutional Affairs, Modification of The 3 of The Ombudsmna's Statute, Brüksel, 05.03.2001,s.2.

¹³⁸a.g.e.,s.3

¹³⁹GARRET Almedia, Committee On Constitutional Affairs, Modification of The 3 of The Ombudsmna's Statute, Brüksel, 05.03.2001,s.3.

alma sürecine katılımının çerçevesini sağlar. Konsey, Birliğin karar alma ve yasama organıdır. Bu niteliği itibarıyla komisyon gibi vatandaşlarla sürekli karşı karşıya kalan bir kurumdur. Konsey, karar alma sürecinde Avrupa Ombudsmanı' nın rapor ve taslak tavsiyeleri ile tekliflerini de göz önünde bulundurarak yasal düzenlemeler yapabilmektedir. Bu durum da Avrupa Ombudsmanı'nın Konsey üzerinde etkin bir konumda olduğunu göstermektedir.

Konsey aleyhinde idari rolleri nedeniyle şikayetler olmasına rağmen, herhangi bir hükümet üyesinin yasama veya politik faaliyetleri ile ilgili bir şikayet söz konusu olmamıştır. Konsey'in doğrudan vatandaşlarla ilgilenmesi nadir olduğundan, gelecekte de böyle bir şikayete konu olma olasılığının düşük olduğu değerlendirilmektedir. Konsey hakkında gelen şikayetler kadro, işe alım ve dokümanlara erişimle ilgili konuları içeren anlaşmazlıkları kapsamaktadır.¹⁴⁰

2.4 Avrupa Topluluğu Adalet Divanı ile İlişkileri

Avrupa Bütünleşmesi çerçevesinde yargı işlevini yerine getiren organlar, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ile 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile kurulan İlk Derece Mahkemesi'dir.

Avrupa Topluluğu hukukunun üye devletlerin ulusal hukuk düzeni içinde aynı şekilde ve etkili biçimde uygulama bulmasında, bütünleşmeyi ilerletici biçimde algılanıp yorumlanmasında ve ulusal yargı organları ve üye devlet vatandaşları tarafından benimsenmesinde ise, kurucu antlaşmalar ile kurulan Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) son derece önemli bir işlevi ve katkısı bulunmaktadır.

İlk Derece Mahkemesi kişiler ve işletmeler tarafından açılan davalara bakmaktadır. Bunlar iptal davaları, eylemsizlik şikayetleri; gerçek ve tüzel kişiler tarafından Topluluk işlemlerinin hukuka aykırılığı veya yokluğu gerekçesiyle açılan davalar ile Topluluk personeline açılan davalardır. Ancak üye devletlerin başvuruları veya Komisyon' un başvurusu ile ilgili davalara bakmaya yetkili değildir.

¹⁴⁰ SÖDERMAN Jacob, Committee On Constitutional Affairs, Modification of The 3 of The Ombudsman's Statute, Brüksel, 05.03.2001,s.4.

ATAD, hukuki denetim işlevi çerçevesinde, Topluluk hukukunun gerektiği gibi ve etkili bir biçimde uygulanmasını, kapsamı içine giren faaliyetlerin, Topluluk hukukuna uygun biçimde yürütülmesini denetlemekle, yorum işlevi çerçevesinde, Topluluk hukukunun yorumu ve uygulanmasında birliği ve bütünlüğü sağlamakla, ihtilaf çözme işlevi çerçevesinde, Topluluk hukukundan doğan bir kısım ihtilafı çözen yargılama makamı konumundadır.

Antlaşma, Adalet Divanı'nın ve İlk Derece Mahkemesi'nin adli rollerini Avrupa Ombudsmanı'nın sorumluluk alanının dışında tutmuştur. Avrupa Ombudsmanı'nın denetimi, bu mahkemelerin verdikleri kararlar üzerinde değil, işlerin gecikmesi ve diğer bir takım yönetsel aksaklıkların giderilmesi açısındandır. Yani yargı denetimine müdahalesi söz konusu değildir.

Adalet Divanı'nın ve İlk Derece Mahkemesi'nin yargısal fonksiyonlarının yürütülmesi kapsamındaki işlemleri Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı dışındadır. Şöyle ki; bu kurumlar yargısal fonksiyonlarını icra ederlerken Topluluk kurum ve organlarının gösterdiği kötü yönetim, gerekli yaptırımlara uğramaktadır. Zaten yargısal olarak kontrol fonksiyonunu icra eden bu kurumların üstüne, yargısal nitelikli olmayan bir kurumun denetiminin öngörülmesi pek akla uygun değildir.¹⁴¹

Avrupa Ombudsmanı'nın bu konuyla ilgili verdiği örnek kararlardan biri Hartmut Nassauer davası sonucunda verdiği karardır;

“1997 Şubat ayında Mr. L., Avrupa Topluluğu Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesini, dava öncesi bazı belgelere ulaşma talebinin bu mahkemeler tarafından reddedilmesi nedeniyle Avrupa Ombudsmanı'na şikayet etmiştir. Mr.L., başvurusunda bu talebinin mahkemenin idari görevi kapsamında olduğunu, mahkemenin yargılamayla ilgili rollerinden olmadığını ileri sürmüştür. Avrupa Ombudsmanı, mahkeme başkanın dava dosyasından belge talebiyle ilgili ret kararının mahkemenin yargısal rolü ile ilgili bir kararı olduğunu, bu nedenle Mr.L.’

¹⁴¹ TEZCAN, s.82.

in şikayetinde kötü yönetim unsuruna rastlanmadığını gerekçe göstererek soruşturmayı kapatmıştır.”¹⁴²

Bir diğer kısıtlama da yargıya intikal etmiş konuların başvuru kapsamı dışında tutulmuş olmasıdır. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı, hukuksal prosedür nedeniyle devam eden veya sonuçlanmış bir başvuruyu kabul edilemez olarak nitelemesi yada araştırılmasına son verilmesi gerektiğine kanaat getirirse işlemi kaldırır.

Avrupa Ombudsmanı’nı yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliği, kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım gücüne sahip olmamasıdır.¹⁴³ Avrupa Ombudsmanı, önüne gelen bir yönetsel kararı, biçimsel olarak iptal edemez ve değiştiremez, önüne getirilen bir konuda sadece görüşlerini belirtebilir.¹⁴⁴

Avrupa Ombudsmanı, atanmasıyla birlikte Avrupa Topluluğu Adalet Divanı üyeleri ile aynı statüye erişir. Avrupa Ombudsmanı, işlevini yerine getirirken, kötü yönetime konu olan yönetsel eylem yada işlemin sadece hukuka uygunluk denetlemesi yapan mahkemeler gibi sınırlanmamıştır. Yargısal denetim ile Avrupa Ombudsmanı’nın denetimi arasındaki fark, şikayetlerin konusuna bağlı olmaktan çok izlenen yöntemlere ve özellikle de bu mekanizmaların her birinin getirdiği çözüm yollarına bağlıdır.¹⁴⁵

Yargısal denetim ile karşılaştırıldığında Avrupa Ombudsmanı’na başvuru çok daha kolaydır. Herhangi bir şekil şartı aranmaz ayrıca şikayetçiye herhangi bir maliyet de yüklenmez.

2.5 Avrupa Ombudsmanı ile Ulusal Ombudsman İlişkileri

Birlik vatandaşları topluluk hukuku ile ilgili bir sorun karşısında, çoğu kez ulusal ve bölgesel yönetimler sorumlu olmasına rağmen doğrudan Avrupa Ombudsmanı’na yönelmektedirler. Avrupa Ombudsmanı, şikayetleri yetkisi dışında

¹⁴² CASE No: 126/97/VK. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.11.2003)

¹⁴³ TEMİZEL, s.779.

¹⁴⁴ GAMELTOFT, s.200.

¹⁴⁵ GAMELTOFT, s.199.

olması nedeniyle inceleyemediği zaman, araştırma işini yapabilecek kurum veya kişiye yönlendirir. Bu şahıs veya kurum, genellikle üye ülkelerdeki ulusal veya bölgesel ombudsmanlardır.¹⁴⁶

Birlik içinde birçok üye ülke ulusal seviyede ombudsmana sahiptir. Ancak üye ülkelerdeki ombudsman ve benzeri kurumlar homojen olmaktan uzaktır. Örneğin Belçika ve İtalya'da ulusal arabulucunun yerine bölgesel ombudsmanlar varken, Lüksemburg'ta Parlamentodaki Dilekçe Komisyonu arabuluculuk işlevi görmektedir.¹⁴⁷

Bu çerçeveden bakıldığında Avrupa Ombudsmanı, öncelikle gerek üye devlet ulusal ombudsmanlarından gerekse de benzeri kurumlardan farklı kendine özgü işlevsel bir kurumdur.

Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi Birlik kurum ve kuruluşlarının yönetim bozuklukları ve bundan kaynaklanan haksızlıklarla sınırlıdır. Üye devletlerin ulusal, bölgesel veya yerel yönetimleriyle ilgili şikayetlerinin Avrupa Ombudsmanı tarafından ele alınamayacağı açıktır.

Ulusal ombudsmanların yetkisiyse sadece ulusal ve bölgesel otoritelerin kötü yönetimleriyle ilgili olup, Birlik kurum ve kuruluşlarının kötü yönetim örneklerine ilişkin şikayetlere bakmaz. Bu durum, Avrupa Ombudsmanı'nın üye ülkelerin otoritelerini kontrol etme olanağının bulunmadığını gösterir.

Üye ülke ulusal, bölgesel ve yerel otoriteleri topluluk hukukunun bir çok boyutunun uygulanmasından sorumludurlar. Bu uygulamadan doğan sorunlar Avrupa Ombudsmanı'nın sorumluluğu dışındadır. Ayrıca şikayet Topluluk hukuku ile ilgili bile olsa yerel ve bölgesel otoriteler hakkındaysa, Avrupa Ombudsmanı bu konularda da inceleme yapamaz. Hatta serbest dolaşım hakkı konusu bile Avrupa Ombudsmanı'nın değil ulusal ombudsmanların yetkisindedir.

¹⁴⁶What Can The European Ombudsman Do For You? The Ombudsman A Guide For Citizens, European Communities,2002.

¹⁴⁷İtalya, Lüksemburg Belçika hariç diğer tüm üye ülkelerde ulusal düzeyde ombudsman veya benzeri kuruluş vardır.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşlarının haklarını korumak ve menfaatlerini temin için üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla birlikte çalışabilir. Ayrıca üstlendiği görevlerin ve kendi soruşturmalarının etkinliğini arttırmak amacıyla da üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla işbirliği yapabilir.¹⁴⁸ Avrupa Ombudsmanı'na, üye devletlerdeki otoritelerin faaliyetleri ile ilgili denetimini gerektiren başvuruların da, topluluk hukuku kapsamında şikayetleri ele alması için yetki verilmesi konusunda görüşler vardır.¹⁴⁹ Ulusal ombudsmanlar, bir şikayet üzerinde çalışırken, Birlik rejiminden daha katı bir yorum getiren ilgili kanunun, Komisyonla istişare edilmiş olmasını ve onaylanmasını sağlamalıdır. Bunun yapılmaması ulusal tedbirleri geçersiz kılabilir.¹⁵⁰

Üye devletlerdeki Ulusal Ombudsmanlar ile Avrupa Ombudsmanı arasında görüş alış verişi özellikle Topluluk hukukuyla ilgili konularda hangi çerçevede olacağı tartışılmaktadır. Uygulamada gayri resmi yolla da olsa Avrupa Ombudsmanı'nın bu konuyla ilgili görüşlerini net olarak bildirebileceği görüşü yaygındır.¹⁵¹

Avrupa Ombudsmanı, Adalet Divanının önemli ve yeni kararları ile ulusal ofislere topluluk hukuku davaları hakkında bilgi vermek amacıyla düzenli olarak irtibat mektubu yayınlamaktadır. Ayrıca web sayfasından ulusal ombudsmanlar, benzer kuruluşlar ve farklı yerlerdeki bezeri kuruluşların web sayfalarıyla bağlantılar vardır. İrtibat ağı ayrı zamanda ulusal ofislere, karşılaşılan sorunlar karşısında bir fikir elde etmek için yetkili topluluk kuruluşlarına yönelten Avrupa Ombudsmanı'na, Topluluk hukuku hakkında sorular sorma imkanı da verir.¹⁵²

Topluluk hukukunu tartışmak ve ombudsmanlar arası işbirliğinin kuvvetlendirmek amacıyla hem ulusal hem de bölgesel düzeyde düzenli seminerler

¹⁴⁸ Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Karar, Md.12.

¹⁴⁹ SÖDERMAN Jacob, 1998 Fide Congress, Stockholm, 03 Haziran 1998, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/fide/en/default.htm> (10.10.2003).

¹⁵⁰ O'KEEFFE David, BIONDI Andrea, Report On The Implications of The Treaty of Amsterdam For National Ombudsman And Similar Bodies, Ekim 1998.

¹⁵¹ SÖDERMAN Jacob, "Le citoyen, l'administration et le droit communautaire", Revue du Marché Unique Européen, (RMUE), 2/1998.s. 57.

¹⁵² <http://www.euro-ombudsman.eu.int/laison/en/default.htm> (11.03.2004).

yapılmaktadır. Avrupa Ombudsmanı bu toplantıları planlamada ve düzenlemelerde etkili ve yetkilidir.

İlişkileri güçlendirmede işbirliğinin daha ileri seviyelere getirmede Avrupa Ombudsmanı AB’de mevcut bütün ulusal ve bölgesel ombudsmanlara ziyaretlerde bulunmaktadır.¹⁵³

Ayrıca, içinde Adalet Divanı’nın önemli kararlarının derlendiği ve ulusal ombudsmanlara yapılan başvuruların yer aldığı “Bağlantı Bülteni” olarak adlandırılan bir bülten de yayınlanmaktadır. Bunun yanı sıra gerek ulusal ombudsmanları gerekse de Topluluk hukuku alanında uzmanlaşmış hukukçuları bilinçlendirmek amacıyla konferanslar düzenlemektedir.¹⁵⁴

3. AVRUPA OMBUDSMANI’NIN YURTTAŞLARLA İLİŞKİLERİ

Bu bölümde, Avrupa Ombudsmanı’nın AB vatandaşları ile ilişkilerini incelemiden önce AB vatandaşlığı, Birlik yurttaşlığı ve statüsü, AB vatandaşlarının hakları konularında bilgi verilecektir.

3.1 AB Vatandaşlığı

1992 yılında Maastricht Antlaşması ile tesis edilen Avrupa vatandaşlığı AB’nin en önemli kazanımlarından biridir.

Avrupa vatandaşlığı kavramı tüm vatandaşlar tarafından kullanılacak bazı hakları ifade etmektedir.¹⁵⁵ ATA’nın 2. kısmında yer alan hükümler AB vatandaşlığına ilişkin kurallar oluşturmaktadır.¹⁵⁶ Eski ve yeni hükümler arasında pek az fark vardır. ATA’nın 17. maddesinde, AB vatandaşlığının ihdas edildiği belirtilmekte, anılan madde ve devamında AB vatandaşlığının şartları, kapsamı, hakları, içeriği ve gelişimine ilişkin kurallar bulunmaktadır.¹⁵⁷

¹⁵³ European Communities, 2002, What Can The European Ombudsman Do For You? The European Ombudsman A Guide For Citizens.

¹⁵⁴ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/default.htm> (11.03.2004).

¹⁵⁵ KARLUK, s. 267

¹⁵⁶ Anlaşmanın 17-22 (eski 8-8e) maddeleri bu konuya ayrılmıştır.

¹⁵⁷ TEZCAN, s.19-23.

AB vatandaşlığını kazanabilmek için üye devlet vatandaşlığına sahip bulunmak (bağlılık ilkesi) gerekli ve yeterlidir. Bu ilke ATA. 17. maddesi (1)'in 2. cümlesinde “Birlik vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığı tamamlar, fakat onun yerine geçmez” şeklinde ifade edilmiştir. Bu ilke, AB vatandaşlığının, bağımsız nitelikte olmadığını, AB'ye üye devletlerin vatandaşlığına bağlı bulunduğunu ulusal vatandaşlıktan soyutlanmış Birlik vatandaşlığının mümkün olmadığını, yani sadece bu vatandaşlığa sahip olunulamayacağını göstermektedir.

Bağlılık ilkesinin sonucu olarak, AB vatandaşlığının kazanılması ve kaybedilmesi, bir üye devlet vatandaşlığının kaybedilmesi ve kazanılmasına bağlıdır. Bağlılık ilkesinin gereği, AB vatandaşlığı milli devlet vatandaşlığının yerine geçemez.

3.2 Birlik Yurttaşlığı ve Statüsü

“Birlik Yurttaşlığı Statüsü” nün tam olarak ne anlama geldiği, bu statünün nasıl kazanıldığı, üye devlet vatandaşlığı kavramından farkı tartışmaya açık bir konudur.

AB'nde yurttaşlık kavramı Maastricht Antlaşmasıyla tesis edilmiştir. Antlaşma ile Birlik yurttaşlığıyla ilgili hükümler yürürlüğe girmiştir. Ayrıca AB Antlaşması 2. maddede “Bir Birlik yurttaşlığını kurmak suretiyle üye devlet vatandaşlarının hak ve menfaatlerinin korunmasını artırmak” ibaresi bulunmaktadır. Maastricht Antlaşması 8. madde uyarınca “Üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı olmak” birlik yurttaşı olmak için yeterli bir durumdur. Bu Birlik vatandaşlığı üye ülke vatandaşlığına ek bir statüdür. Ayrıca yukarıdaki hükme göre Birlik yurttaşlığı üye devlet vatandaşlığı şartına bağlıdır. Yani bu hususta bağlılık ilkesi benimsenmiş olup organik bir yaklaşım izlenmiştir. Bu hükümden yola çıkacak olursak, üye devlet vatandaşlığından çıkarılan bir şahıs otomatikman Birlik yurttaşlığı statüsünü de kaybedecektir.¹⁵⁸

Birlik yurttaşlığının üye devlet vatandaşlığından ayrı olarak düşünülemeyeceği ve üçüncü ülke vatandaşlarının Birlik yurttaşı olamayacakları

¹⁵⁸ TEZCAN, s.26-27.

açıkça vurgulanmıştır. Ayrıca Amsterdam Antlaşması Birlik ve yurttaş arasında devletle yurttaşlar arasında var olan türden bir ilişkinin doğmasına imkan vermayerek Maastricht Antlaşması'ndaki mantığı devam ettirmiştir.

AB, insan saygılığı, özgürlük, eşitlik ve dayanışmanın bölünmez ve evrensel değerleri ile demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulmuştur. Birlik, "Birlik Vatandaşlığı" kavramını getirmek ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratmak suretiyle, bireyi eylemlerinin odağına yerleştirmiştir.

AB hukuksal platformda yaptırım gücü yüksek ve bağlayıcılığı olan kimi düzenlemeler yapma hakkına sahip bir otoritedir. Söz konusu bu düzenlemeler üye devletler ve bireyler için de bağlayıcıdır. Bireylerin sosyal ve ekonomik yaşamlarını, üye devletlerin uluslararası ve vatandaşlarıyla olan ilişkilerini düzenlemek amaçlı çeşitli kararlar alma yetkisi olan AB bu hukuki gücünü devletin ve kamusal otoritelerin de temel taşı olan bireyden alır.¹⁵⁹

3.3 Birlik Yurttaşlığı Hakları

Maastricht Antlaşması ile AB vatandaşlarına bir dizi hak tanınmıştır. Antlaşmayla, Birlik yurttaşlarına Serbest Dolaşım ve Yerleşim, Seçme ve Seçilme, Diplomatik Korumadan Yararlanma ve Dilekçe Hakkı ile Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Hakkı gibi bireysel haklar getirilmiştir.

AT antlaşmasının 18. maddesi, Birlik yurttaşlarının üye devletlerin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahip olduklarını açıkça belirtmektedir. Bu hak herhangi bir ekonomik aktiviteden bağımsız ve temel bir bireysel haktır. Ancak bu hak aynı maddenin 1. paragrafında ifade edildiği şekliyle bazı özel durumlarda kısıtlamalara gidebilir.

AT antlaşmasında yer alan 8 B maddesi Avrupa yurttaşlarına ikamet ettikleri üye ülkenin vatandaşı olsun olmasın o üye ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullarda seçme ve seçilme hakkı tanımıştır. Ancak bu hak genel değildir ve yerel seçimlere (1.

¹⁵⁹WEİLER J.H.H., "les droits des citoyens europeens", Revue du Marche Unique Europeen, (RMUE), 3/1996, s.44. Aktarılan Kaynak TEZCAN,s.13

paragraf) ve AP seçimlerine (2. paragraf) özgüdür. Bu hak 1985 yılından beri gündemdeyken, ancak Maastricht Antlaşmasıyla getirilen hükümler aracılığıyla hayata geçirilebilmiştir.

Birlik yurttaşlığı çerçevesinde öngörülen haklardan bir diğeri de diplomatik ve konsolosluk korumasından yararlanma hakkıdır. Maastricht Antlaşmasıyla AT antlaşmasına eklenen 8 C maddesi (Yeni numaralandırmada 20. madde), Birlik yurttaşlarının vatandaşı oldukları üye devletlerin temsilciğinin bulunmadığı üçüncü ülkelerde, temsilciliği bulunan tüm üye devletlerin diplomatik ve konsolosluk yetkilileri tarafından sağlanacak korumadan yararlanacaklarını ifade etmektedir.¹⁶⁰

AT Antlaşması 194. maddesine göre, Birlik yurttaşlarının yanı sıra bir üye devlette ikamet eden gerçek veya tüzel kişiler Topluluğun faaliyet alanıyla ilgili herhangi bir hususta Avrupa Parlamentosuna bireysel veya toplu olarak dilekçe sunma hakkına sahiptirler.¹⁶¹

Amsterdam Antlaşmasıyla ise 21. maddeye (eski 8 D maddesi) yeni bir fıkra eklenmiştir. Eklenen bu fıkra uyarınca Birlik yurttaşları Topluluk kurumlarına ve Avrupa Ombudsmanı'na AT Antlaşması 314. maddede belirtilen dillerden birinde¹⁶² yazabilecekler ve yazdıkları dilde yanıt alabileceklerdir. Bu hak Birlik sınırları dahilinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarına değil sadece Birlik yurttaşlarına tanınmıştır.

Amsterdam Antlaşması ile dilekçe hakkına bir yenilik getirilmiştir; Dilekçe sadece Parlamente'ya verilmez. Birlik vatandaşları, her hangi bir konu ile ilgili olarak ATA'nın 314. maddesinde belirtilen dillerden biri ile ATA'nın 7. maddesinde veya mevcut hükmünde öngörülen organ ve kuruluşlara başvurabilir. Söz konusu organ bu başvuruya cevap vermekle yükümlüdür.

¹⁶⁰ TEZCAN, s.69.

¹⁶¹ TEZCAN, s.76.

¹⁶² Yeni üyeler için de mevcut düzenlemelerde değişiklik yapılmış, başvuru dil sayısı 21'e çıkartılmıştır.

3.3.1 Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Hakkı

Kurucu Antlaşmanın 21. maddesine (Eski numaralandırmada 8 D maddesi) göre, her AB vatandaşının Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkı vardır. 21. madde, Birlik yurttaşlarının, AT Antlaşmasının 195. maddesine (Eski numaralandırmada 138 E maddesi.) uygun olarak, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkına sahip oldukları açık hükme bağlanmıştır. Ancak Avrupa Ombudsmanı araştırmaya başlamak için başvuruyu beklemesi gerekmez, resen de harekete geçebilmektedir.

Arabulucuya başvuru çerçevesinde bireysel başvuru ön planda tutulmuş ve toplu başvuru olanağı öngörülmemiştir.¹⁶³

3.3.2 Avrupa Ombudsmanı'nın Bilgilendirme Yükümlülüğü

Avrupa Ombudsmanı, hem bürokratların hem de vatandaşların kanun hakkında bilgilendirilmeleri hususunda çok duyarlı davranmıştır. Web sitesinde İyi Yönetim İçin Davranış Kodu adlı düzenleme 11 dilde yayınlamış ve bu konuda ofisten de temin edilebilecek bir şikayet formunu da içeren bir broşür¹⁶⁴ bastırmıştır.

Avrupa Ombudsmanı, her yıl AP'na yıllık rapor sunmaktadır. Yıllık rapor, Avrupa Topluluğu'nun tüm resmi dillerine çevrilir. Avrupa Ombudsmanı'nın ayrıca, tüm faaliyetleri hakkında ayrıntılı ve güncel bilgiler içeren bir de Web sitesi vardır.¹⁶⁵ Ayrıca Avrupa Ombudsmanı, tüm üye devletlere resmi ziyaretlerde bulunur. Böylece çalışmalarını vatandaşlarla doğrudan paylaşma olanağı bulur.¹⁶⁶

3.4 Avrupa Ombudsmanı'nın Yurttaşlarla İlişkilerinin Boyutu

Birlik vatandaşlarına tanınan bireysel haklar çerçevesinde AB vatandaşları ile Avrupa Ombudsmanı'nın ilişkilerinde, taraflar arasında sürekli gelişen ve artan bir ivmeye sahip olunduğu görülmektedir.

¹⁶³ TEZCAN,s.82 Yazar, "Ombudsman" yerine eserlerinde "Arabulucu" terimini kullanmıştır).

¹⁶⁴ The European Ombudsman/ Could he help you ? Avrupa Ombudsmanı Size Yardımcı Olabilir mi ?

¹⁶⁵ <http://www.euro-ombudsman.eu.int> (07.09.2003).

¹⁶⁶ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/en/default.htm> (21.11.2003).

Avrupa Ombudsmanı Bürosu 1995 yılının Eylül ayının başlarında çalışmaya başlamıştır. O yıl büroya 298 şikayet için başvuru yapılmışken, izleyen yıl bu rakam 842'ye çıkmıştır. 2003 yılında 2600'den fazla şikayet başvurusu vardır. Bu artış Birlik vatandaşlarının gittikçe artan bir şekilde Avrupa Ombudsmanı'nın varlığına ve hizmetlerine inandıklarını göstermektedir.¹⁶⁷

2002 yılında Avrupa Barometre kamuoyu yoklaması¹⁶⁸ Avrupa'da yaşayan vatandaşların haklarını ne ölçüde bildiklerini tespit etmek için yapılmıştır.

AB üyesi yurttaşlar insan hakları konusunda yayınlanan bildirilere ve verilen beyanlara karşı açıklamalarda bulunmuşlardır. Sonuçta en iyi bilinen hakkın Avrupa Ombudsmanı'na şikayet, ikinci olarak da ayrı bir üye ülke içinde çalışma hakkı olduğu ortaya çıkmıştır. Avrupalı vatandaşların % 87 si bu hakka doğru olarak sahip olduklarına inanmaktadırlar. İrlanda da bu oran % 96'ya İspanya da ise % 92'e kadar yükselmektedir.¹⁶⁹

2002 yılında Avrupa Ombudsmanı'nın Avrupa Parlamentosuna yaptığı katkılarına ilişkin özgür ifadelerini belirten konularla ilgili ortalama her on günde bir yayın yayınlanmıştır. 2002 Haziran ayında AB uygulamalarında aktif rol oynayan 10 bin kişiye Ombudsman Broşürü gönderilmiştir. Aralık ayında 20 binden fazla Ombudsman kılavuzu AB bilgi merkezine gönderilmiştir.

AB üye ülkelerinin bir çoğunda Avrupa Ombudsmanı çalışmaları hakkında seminerler, konferanslar, toplantılar düzenlenmektedir. Bir Ombudsman ve 30 personelle topluluğun bütün üyelerine ulaşmak gerçekten zordur. Dolayısıyla İnternet, vatandaşların Avrupa Ombudsmanı'na daha kolay ulaşmasını sağlamıştır. 2003 yılı süresince vatandaşlar şikayetlerinde en çok elektronik şikayet formunu kullanmışlardır. Şikayetlerin % 50'sinden fazlası internet kanalıyla yapılmıştır.

¹⁶⁷The European Ombudsman Annual Reports 2003, <http://www.euro-udsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004).

¹⁶⁸ www.europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html Eurobarometer- europa.eu.int/comm/public_opinion/ (09.09.2003).

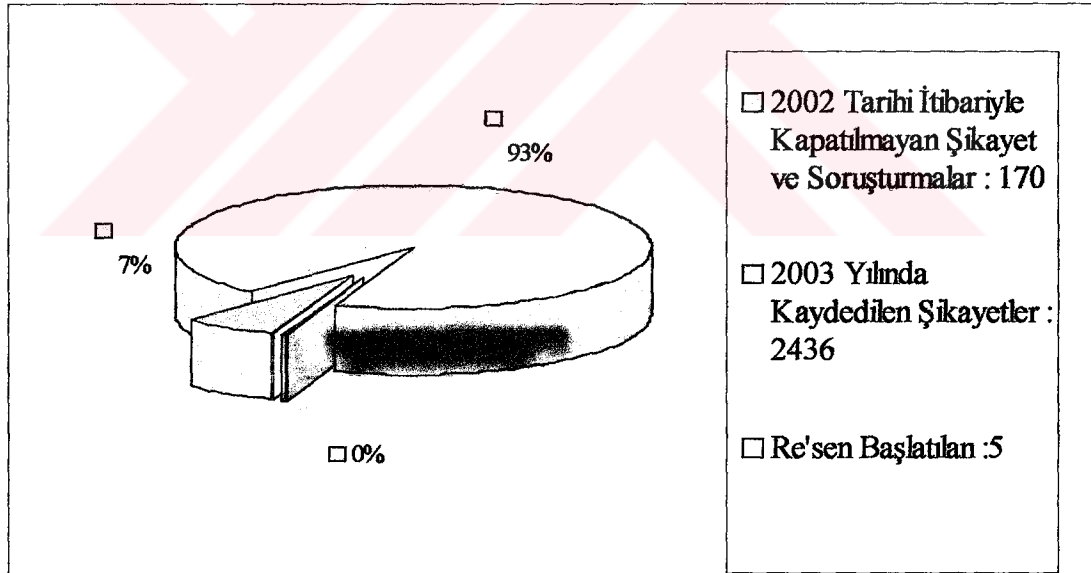
¹⁶⁹The European Ombudsman Annual Reports 2002, <http://www.euro-udsman.eu.int/report/en/default.htm> (18.10.2003).

4. AVRUPA OMBUDSMANI'NIN ÇALIŞMA USULLERİ

Avrupa Ombudsmanı, resen ya da doğrudan kendisine veya bir AP üyesine yapılan şikayetler doğrultusunda incelemeyi başlatır.¹⁷⁰

Şikayet konusu olay, Avrupa Ombudsmanı tarafından araştırılır. Avrupa Ombudsmanı, herhangi bir hukuka aykırılık ya da kötü yönetimin varlığını saptadığında, 3 aylık bir süre içinde cevap verilmek üzere ilgili kuruma şikayet hakkında bilgi verir. Üç ayın sonunda şikayet edilen kurumun Avrupa Ombudsmanı'na cevap vermesi gereklidir. Avrupa Ombudsmanı, sonuçları, şikayetçiye, AP'na ve ilgili kuruma bir raporla sunar. Tavsiyelerinin üç ay içinde kabul edilmemesi durumunda AP' na özel bir rapor sunabilir.¹⁷¹ Ayrıca, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren genel bir rapor da Ombudsman tarafından AP'na sunulmaktadır.

Şekil 2 Şikayet Yükünün Sınıflandırılması (01.01.2003-31.12.2003)



Kaynak : <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

¹⁷⁰ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/> (21.11.2003); Güncel Haber Haziran 2000, Sayı 10.

¹⁷¹ AB Kurumları, "Avrupa Bütünleşmesinin Anahtarı", AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, 2000, s.19

Avrupa Ombudsmanı araştırma yaparken, Topluluk kurum ve organları, ulusal makamlar, Avrupa Ombudsmanı'na istediği bilgileri sağlamak ve dosyalara erişim izni vermekle yükümlüdür.¹⁷²

4.1 Şikayet

Kurucu Antlaşmanın 195. maddesi hükümleri uyarınca başvuru hakkına sahip gerçek veya tüzel kişilerin şikayet hakları vardır.¹⁷³

Avrupa Ombudsmanı'na iletilen şikayetlerin çoğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği veya bilgiye erişimin reddi gibi konularla ilgilidir. Diğer şikayet konuları kurumlarla görevlileri arasındaki ilişkilerden kaynaklanan sorunlar, işe yeni personel alımı ve rekabetin işleyişi gibi konularla ilgilidir. Kurumlar ve özel şirketler arasındaki sözleşmelerden kaynaklanan, ihtilaflı sözleşmelerden ve sözleşme fesihlerinden doğan uyuşmazlıklarla ilgili başvurular da vardır.¹⁷⁴

Avrupa Ombudsmanı'na yapılacak şikayetler, şikayete konu olayın öğrenildiği andan itibaren iki yıl içerisinde yapılması gereklidir.¹⁷⁵ Avrupa Ombudsmanı, mümkün olan en kısa sürede şikayetle ilgilenir. Hedefi, şikayeti aldığını, yani kayda girdiğini bir hafta içinde şikayetçiye bildirmek, bir ay içinde soruşturma açılmasına karar vermek ve soruşturmaları en geç bir yıl içinde sonuçlandırmaktır.

Avrupa Ombudsmanı'na gönderilen bütün şikayetler kabul edilir ve kayda alınır. Kabul mektubu prosedür konusunda şikayetçi olan kişiye şikayet yetkisi hakkında bilgi verir. Ayrıca bu mektup AB'nde bu hususla ilgilenen memurun telefon numarasını da kapsar. Bir sonraki adım yapılan şikayetin Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi dahilinde olup olmadığını araştırmaktır.

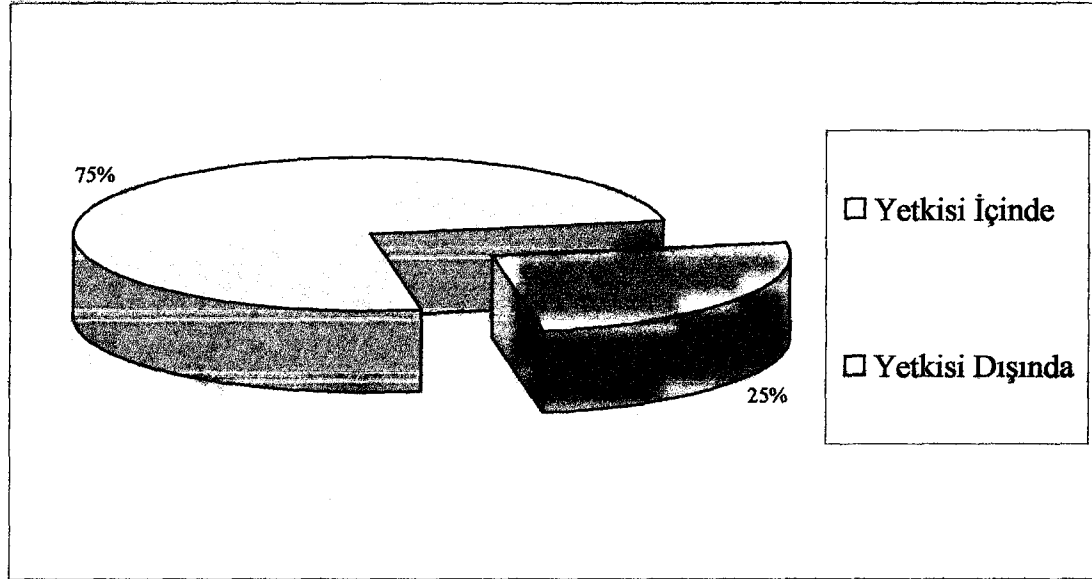
¹⁷² <http://www.euro.ombudsman.eu.int> (21.11.2003); Güncel Haber Haziran 2000, Sayı 11.

¹⁷³ Bütünleştirilmiş Haliyle AB Kurucu Antlaşmaları, Amsterdam Antlaşması, s.7; TEZCAN, s.94.

¹⁷⁴ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm> (25.10.2003)

¹⁷⁵ Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin Karar, Md.2/4

Şekil 3 Şikayetlerin Yetki Açısından Sınıflandırılması (01.01.2003-31.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

Şikayetçinin, şikayette bulunma hakkı yoksa, şikayet topluluk kurumlarına veya görevlilerine karşı değilse yada Adalet Divanı'nın ve İlk Derece Mahkemesi'nin adli rollerinden kaynaklanıyorsa Avrupa Ombudsmanı yetkisi dışında olması gerekçesiyle başvuruyu reddeder.

“Şubat 1998 de Tarımsal Kooperatif Teknik Merkezinde (CTA) çalışan Mr D. isimli bir işçi, iş akdinin feshedilmesi nedeniyle Avrupa Ombudsmanı'na başvurmuştur. CTA adlı kuruluş, Avrupa Topluluğu Lome Sözleşmesi adı ile uluslararası bir anlaşma kapsamında Afrika, Karayipler ve Pasifik Birliği çatısı altında kurulmuştur. Merkez, bu kuruluşun temsilcileri tarafından yönetilmektedir. Yani CTA, Topluluk kurumlarından biri değildir. Avrupa Ombudsmanı, başvuruyu olayın Topluluk kurumları veya onun görevlileri ile ilgili olmaması, dolayısıyla yetki alanına girmemesi nedeniyle reddetmiştir.”¹⁷⁶

Şikayet konusu olay hakkında halen yargılama devam etmekte veya dava karara bağlanmışsa, şikayet, işin yürütümü açısından alınan tedbirleri ilgilendiren dava ve olaylarla ilişkili ise veya şikayet olası bir kötü yönetim örneği ile ilgili değilse, aynı şekilde Ombudsman bu hallerin de yetkisi dışında olması nedeniyle yine başvuruyu reddetmektedir.

¹⁷⁶ CASE 218/98/OV, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.11.2003).

“Mrs.T.; Mart 2002 de Konsey ve Komisyon’u, vitamin ve minerallerin kullanımını, üretimini ve girişini kısıtlayan kararları nedeniyle Avrupa Ombudsmanı’na şikayet etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, şikayet üzerine Avrupa Ombudsmanı’nın Statüsüne İlişkin Kararın 2. maddesinin 2. fıkrasına istinaden başvuruda topluluk düzenlemelerine dayandırılabilircek kötü yönetim örneğine rastlanmadığından bahisle bu başvuruyu esastan reddetmiş ve başvuru sahibine Parlamento’ ya dilekçe ile başvuruda bulunmasını tavsiye etmiştir.”¹⁷⁷

Şikayetlerin Avrupa Ombudsmanı’nın yetkisi dışında kaldığı durumlarda konuyla ilgilenecek en iyi kurum belirtilir. Bu genelde ulusal veya bölgesel bir ombudsman veya dilekçe komitesi olabilir.

4.1.1 Başvuru Hakkı

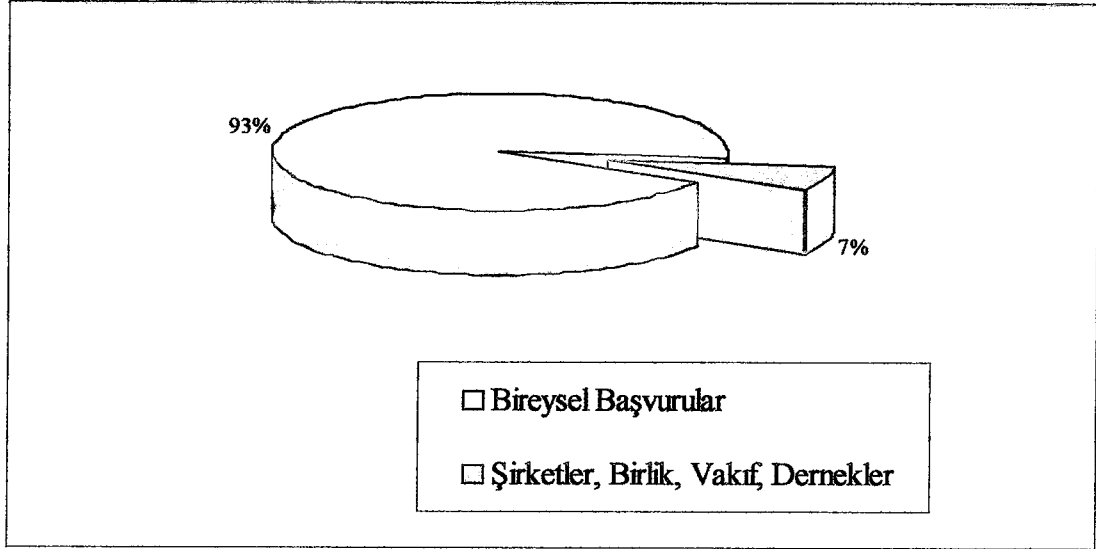
AB üye devletlerden her hangi birinin vatandaşları ile AB üyesi bir ülkede ikamet eden veya kayıtlı işyeri merkezi bir AB ülkesinde bulunan gerçek veya tüzel kişiler, tescilli işyerleri, dernekler ile AB’de kayıtlı diğer kuruluşlar Avrupa Ombudsmanı’na şikayette bulunabilirler.

“Komünist rejim zamanında gayri menkullerin kamulaştırılması hakkındaki bir yasanın, Romanya Anayasasına ve Romanya’nın 1994 yılında onayladığı İnsan Hakları Sözleşmesine aykırı olduğu iddiasıyla Avrupa Ombudsmanı’na başvurulmuştur. Şikayetçi, Avrupa Ombudsmanı’nundan Romanya yetkililerini özel mülkiyet hakkının korunması ve kamulaştırılan gayri menkullerin mal sahiplerine geri verilmesi konusunda ikna etmesini talep etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, şikayetçinin bu talebini Romanya’nın bir AB üye ülkesi olmaması gerekçesiyle reddetmiştir.”¹⁷⁸

¹⁷⁷ CASE 441/2002/ME, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.11.2003).

¹⁷⁸ CASE 398/98/HL, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.11.2003).

Şekil 4 Şikayetlerin Kaynakları Açısından Sınıflandırılması (01.01.2003-31.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

Kişilerin şikayette bulunması için, bilfiil kötü yönetimden etkilenmeleri gerekmez. Şikayetçi, Avrupa Ombudsmanı ile temas kurmadan önce, şikayetin muhatabı kuruma başvurmuş olmalıdır.¹⁷⁹ Ayrıca şikayetçi kötü yönetimin bulunduğu yerde ikamet ettiğini göstermek zorunda da değildir.

4.1.2 Şikayet Edilebilecekler

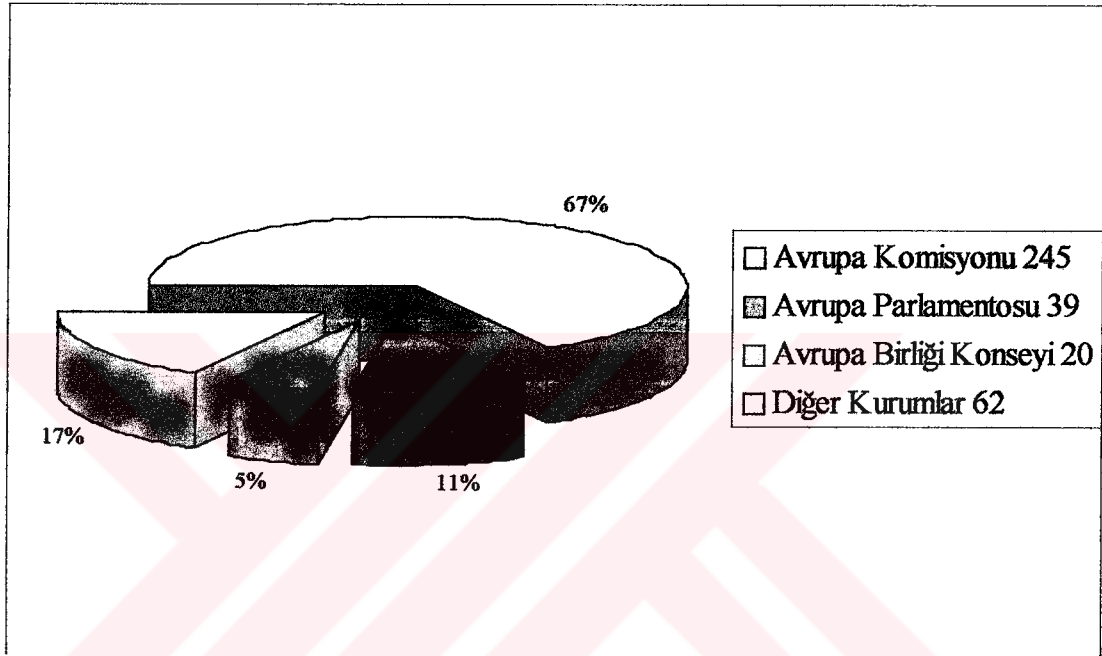
Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemesi (adli rolleri hariç), Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası hakkındaki şikayetleri inceler.

Bu kurumlara ilave olarak Avrupa Sahtekârlıkla Mücadele Ofisi, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Ofisi, Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi, İyi Yönetim İçin Davranış Kodu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Avrupa Polis Ofisi, Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı, Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi, Avrupa Eğitim Vakfı, Avrupa İş Güvenliği ve Sağlığı Ajansı, Avrupa Üniversitesi Enstitüsü, Avrupa Çevre Ajansı, Avrupa Irkçılık ve

¹⁷⁹ <http://www.euro.ombudsman.eu.int> (25.11.2003); Ombudsman Decision 94/262 Md.2/4, ATRG, L 113, 04.03.1994.

Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi, Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, Avrupa Tıbbi Ürünler Değerlendirme Ajansı, Topluluk Bitki Çeşitleri Ofisi, İç Pazar (Marka ve Dizayn) Uyumlaştırma Ofisi hakkındaki şikayetlerin de incelenmesi Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı içerisinde.

Şekil 5 Şikayet Edilen Kurumlar Açısından Sınıflandırılma (01.01.2003-1.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

4.1.3 Başvuru Şekilleri ve Dili

Avrupa Ombudsmanı'na mektupla The European Ombudsman 1, av. du Président Robert Schuman B.P. 403 F - 67001 Strasbourg Cedex, Fransa adresine yazarak, telefonla +33 (0) 3 88 17 23 13 numaralı telefonla irtibat sağlanarak yada + 33 (0) 3 88 17 90 62 numaralı faks numarasına faks çekerek veya euro-ombudsman@europarl.eu.int adresine elektronik posta gönderilerek, antlaşma dilleri içinden herhangi birisiyle başvurulabilir.¹⁸⁰ Bu diller, Almanca, Fransızca, İtalyanca, Flamanca, İngilizce, Danca, İspanyolca, Fince, Yunanca, İrlanda dili, Portekizce, İsveççe, Slovakça, Macarca, Maltaca, Slovence, Polonezce, Estonca, Litvanca,

¹⁸⁰ Bu konuda kurumun resmi web sitesi olan <http://www.euro-ombudsman.eu.int> adresinden örnek başvuru formu ile de başvurulabilir.

Letonca ve Çekçe'dir. Antlaşma dili dışında herhangi bir dille başvurulmuş şikayetle ilgilenme zorunluluğu yoktur.¹⁸¹

4.1.4 Şikayet Konuları

AB kurumlarının kendilerini bağlayan kuralları veya prensipleri yerine getirmede başarısız olduğunda Avrupa Ombudsmanı'na şikayet için gerekli şartların oluştuğu kabul edilir.¹⁸²

Şikayetlerin temelinde idarenin yani kurum ve organların kötü yönetimleri yatar. AB'ni kuran antlaşmalarda bu konuda herhangi bir açıklama yer almamaktadır. Dahası "Kötü yönetim" kavramı üye devletlerde de farklı biçimlerde tanımlanmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, bu boşluğu hazırlamış olduğu 1995 yılındaki birinci yıllık raporunda tamamlamıştır. Bu raporda "Bir Topluluk kurumu veya organı, kurucu antlaşmalarla veya kendisiyle ilgili topluluk düzenlemeleriyle uyumlu biçimde hareket etmezse veya Adalet Divanı ya da İlk Derece Mahkemesi tarafından konulan hukuk prensiplerini veya kurallarını çiğnerse kötü yönetim vardır" denilmektedir.¹⁸³

AP'ndan "Kötü yönetim" in açık bir tanımı için yapılan talep üzerine, Avrupa Ombudsmanı 1997 yılındaki yıllık raporunda aşağıdaki yazılı tanımı önermiştir;¹⁸⁴

"Kötü yönetim, herhangi bir kişinin bağlı olduğu kural ve prensiplere göre yapması gerekeni yapmadığında veya bu kural ve prensiplere uygun davranış sergilemede başarısız olduğunda meydana gelir."

1998 yılında AP, bu tanımı benimsemiş ve kabul etmiştir. 1999 yılı içerisinde Avrupa Komisyonu da bu tanımı kabul etmiştir. Mevcut yıllık raporlarda belirtildiği gibi, Avrupa Ombudsmanı'nın dar tarifler yapmaması, kötü yönetim konusunda sınırları çizmemesi gereklidir.

¹⁸¹ What can the European Ombudsman do for you ? The European Ombudsman A Guide For Citizens. <http://www.euro.ombudsman.eu.int> (21.09.2003).

¹⁸² SÖDERMAN Jacob , Vatandaşlar İçin Bir Avrupa Kılavuzu.

¹⁸³ The European Ombudsman Annual Reports 1995, www.euro-dsman.eu.int/report/en/default.htm (18.10.2003), Yayın Tarihi 22.4.1996, ATRG, c 234, 12.8.1996.

¹⁸⁴ http://www.euro-ombudsman.eu.int/guide/pdf/en/guide_en.pdf (11.09.2003).

Kurum ve organların başarısız idaresi olarak tanımlanan kötü yönetimin örnekleri arasında idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetki istismarı, eksik bilgi vermek, bilgi vermeyi reddetmek ve gereksiz olarak işlemlerin geciktirilmesi sayılabilir.¹⁸⁵ Ancak bunlar aşağıda yer verilen kararlarda da görüleceği üzere sayılanlarla sınırlı değildir.

“AB içinde sivil özgürlükleri izleyen bir İngiliz kuruluşu olan Statewatch, Avrupa Ombudsmanı’na başvurarak, Konsey’in "Senior Level Group" ve "EU-US Task Force" gündemlerine ulaşım izni vermediğini bildirmiştir. Konsey, anılan belgelerin elinde olmadığını, Konsey’den “farklı” bir kuruluş olan Genel Sekreterlik’te bulunduğunu iddia etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, bu iddiayı reddederek Avrupa vatandaşlarının bilgiye ulaşma açısından en geniş olanaklara sahip olmaları gerektiğini ve belgelere erişim hakkına saygı duyulması gerektiğini vurgulamıştır. Bunun üzerine Konsey ilk kararını yeniden değerlendirmiş ve şikayet sahibine ilgili belgelere erişim izni vermiştir.”¹⁸⁶

“Bir Fransız şirketi Belçika, İspanya ve Fransız üniversiteleri ile “Bilgi Toplumu Projesi” için sözleşme imzalamıştır. Sözleşmede yazılı olmayan ancak şifazen kararlaştırılan bazı kalemler şirkete ödenmemiştir. Komisyon, sorunun nedeninin ortak bir yanlış anlaşılma olduğunu beyan etmiş ve değiştirmeye karar vermiştir. Avrupa Ombudsmanı, dava konusu olaya müdahale ettikten sonra Komisyon proje maliyetleri hakkındaki sözleşme örneğini değiştirme kararı almıştır. Komisyon, gelecekte aynı durumla karşılaşmamak için standart tip sözleşme hazırlama, sözleşme tip sayısını azaltma ve bunları basitleştirme kararı almıştır.”¹⁸⁷

“Yunanistan’ın bir kasabasında yaşayan 24 Yunanlı, tarımdaki biyolojik uygulamalar ve tarımsal altyapı ile ilgili olarak Komisyonu, Yunan otoritelerince kabul edilen Topluluk çevreyle ilgili kanunların ihlaline tepkisiz kaldığı gerekçesiyle Avrupa Ombudsmanı’na şikayet etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, şikayetçilerin Komisyon tarafından bilgilendirilmediklerini ve onlardan önemli temel belgelerin

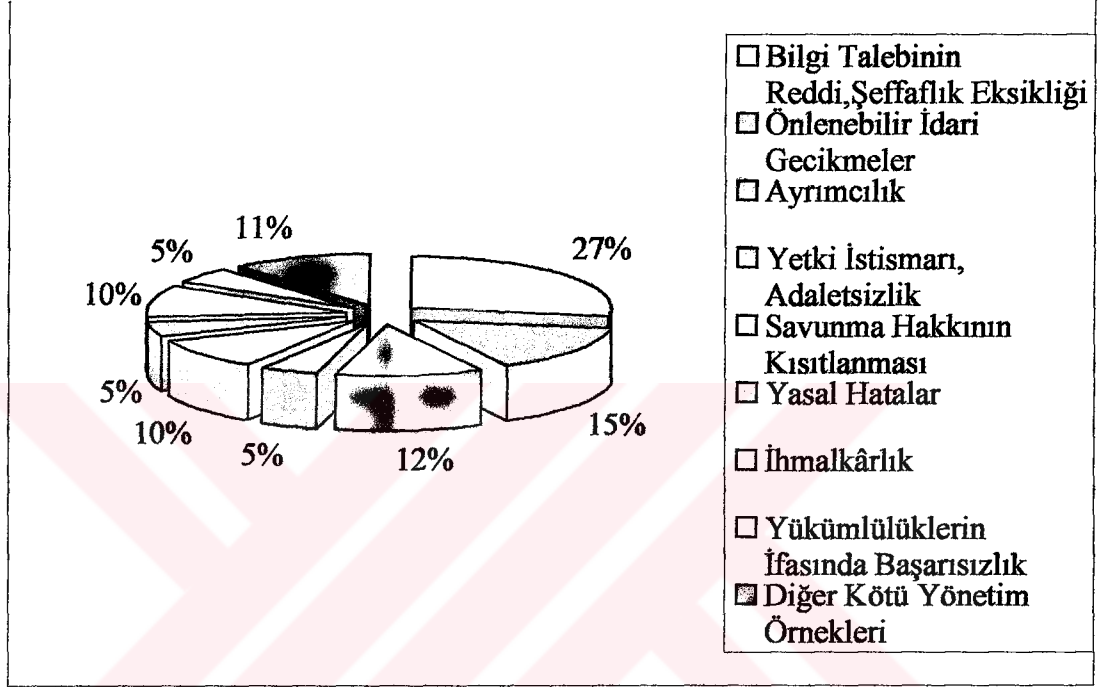
¹⁸⁵ <http://www.euro.ombudsman.eu.int> (25.10.2003), Güncel Haber Haziran 2000, Sayı 10.

¹⁸⁶ CASE 1057/25.11.96/ STATEWATCH / UK/IJH, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

¹⁸⁷ CASE 0114/2002/ADB, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

sakladığını, aynı zamanda Komisyon'un bu başvuruyla usulüne uygun şekilde ilgilenmediğini tespit etmiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın incelemesi üzerine Komisyon gelecekte benzer durumlarla karşılaşmamak için yeni kurallar ihdas etmiş ve uygulamaya koymuştur.”¹⁸⁸

Şekil 6 Kötü Yönetim Örneklerinin Sınıflandırılması (01.01.2003-31.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

“Portekizli birkaç memur, Parlamento ve ATAD tarafından ortaklaşa ilan edilen ve düzenlenen bir sınava girmişlerdir. Ancak Parlamento bu memurları 1995 yılında kabul edilen kurallara göre işe alırken ATAD diğerleri ile aynı sınava girmelerine rağmen 1995 yılından önceki kurallara göre bir grup memuru işe almıştır. Sınavda diğer iş arkadaşlarından daha yüksek not almalarına rağmen şikayetçiler bu uygulama nedeniyle iş arkadaşlarından daha düşük derece ile işe başlamışlardır. Şikayetçi memurların başvurusu üzerine Avrupa Ombudsmanı Parlamentoya durumun düzeltilmesi için davette bulunmuştur. Parlamento, Avrupa

¹⁸⁸ CASE 1288/99/OV, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

Ombudsmanı'nın bu daveti üzerine kendilerine karşı ayrımcılık yapılan bu memurların durumunu yeniden gözden geçirerek hatalı uygulamayı düzeltmiştir.”¹⁸⁹

“ Bir İrlanda şirketi Güney Rusya'daki tarım hizmetleri ile ilgili bir ihale için 2.5 milyon Euro'luk bir teklif vermiştir. Şirket ihaleyi kazanan Alman şirketinin ihale kurallarını ihlal ettiğini ileri sürmüş ve Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunmuştur. Avrupa Ombudsmanı, ihale ile ilgili yasal prosedürü gerektiği gibi ifa etmediği iddiasıyla Komisyon'un bu işlemini incelemeye tabi tutmuştur. Ancak inceleme sonunda Avrupa Ombudsmanı, Alman şirketinin usulüne uygun teklif verdiğine ve dolayısıyla Komisyon'un işlemlerinde kötü yönetim örneğine rastlanmadığına karar vermiştir.”¹⁹⁰

Uygulamada da “Kötü yönetim” durumunun söz konusu olduğu hallerde, adeta bir yetkisizlik durumu ortaya çıkmakta ve Avrupa Ombudsmanı her iki tarafa yalnızca dostça çözüm önerileri sunabilmektedir. Bu önerilerin sorunun çözümü için yeterli olmaması durumunda Avrupa Ombudsmanı, ilgili kurum ya da organa tavsiyelerde bulunabilmekte, bunun da fayda vermemesi durumunda AP'na bir rapor sunabilmektedir. Daha etkin bir çözüm, yapılan araştırmada ortaya çıkan sonuçları kamuoyuna duyurmak olabilir.”¹⁹¹

4.2 Resen Harekete Geçme

Avrupa Ombudsmanı, ellerindeki kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla hangi şikayetleri ele alacaklarına veya reddedeceklerine bizzat karar verdikleri gibi herhangi bir başvuru olmaksızın resen de inceleme başlatabilir. Zira Avrupa Ombudsmanı, herhangi bir koşula bağlı olmaksızın belli bir sayıda bireyi ya da belirli bir sektörü ilgilendiren konularda araştırma yetkisine sahiptir. Ancak Avrupa Ombudsmanı bu seçeneği kullanma konusunda zaman zaman çekimser davranmaktadır. Normal olarak, sürekli ve genel bir sorun haline gelmiş bir çok şikayetin Avrupa Ombudsmanı tarafından öğrenilmesi, resen harekete geçmesini sağlayacaktır.

¹⁸⁹ CASE 1371/99/IP, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

¹⁹⁰ CASE 0834/2001/GG, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

¹⁹¹ TEZCAN, s.84.

“İtalya’da, Ispira yöneticilerinin işlemleri hakkında Avrupa Ombudsmanı resen bir soruşturma başlatmıştır. Prosedürün yavaş işlemesi, takdir hakkının kötüye kullanılması, işe almalarda adil olmayan uygulamalar ve sözleşme şartlarına uymama gibi şikayetler çok geniş bir yelpazeye sahip olunca, Avrupa Ombudsmanı resen harekete geçmiştir. Bunun üzerine soruşturma devam ederken kurum yöneticileri gereksiz gecikmelerin önlenmesi için kararların uyarlanması, dahili bir otomasyon sisteminin kurulması, merkezi olmayan bir şikayet sistemi ve merkezi bir mali kontrol sisteminin kurulması gibi bazı tedbirler almıştır.”¹⁹²

Resen inceleme başlatma hallerinin çoğu denetlemeler esnasında saptanan olaylarla ilgili olduğu gibi bazen gazetelerde yayınlanan bir olay yada yazılı veya sözlü basında çıkan bir haber de Avrupa Ombudsmanı’nın bu tür bir incelemeye girişmesine neden olabilir. Ayrıca, Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimin görüldüğü, ancak şikayetçinin AB’de yaşamaması veya AB vatandaşı olmaması yüzünden gerçekleşememiş şikayet konularını da resen soruşturabilir.

Avrupa Ombudsmanı, şikayetleri incelerken şikayette yer almayan hatalar veya usulsüzlükler de bulursa bizzat kendi takdirine dayanarak yeni bir soruşturmaya girişebilir. Avrupa Ombudsmanı, resen soruşturma başlatma durumunda da mutad şikayetler için kullanılan usullere göre hareket eder.

4.3 Başvuruların Sonuçları

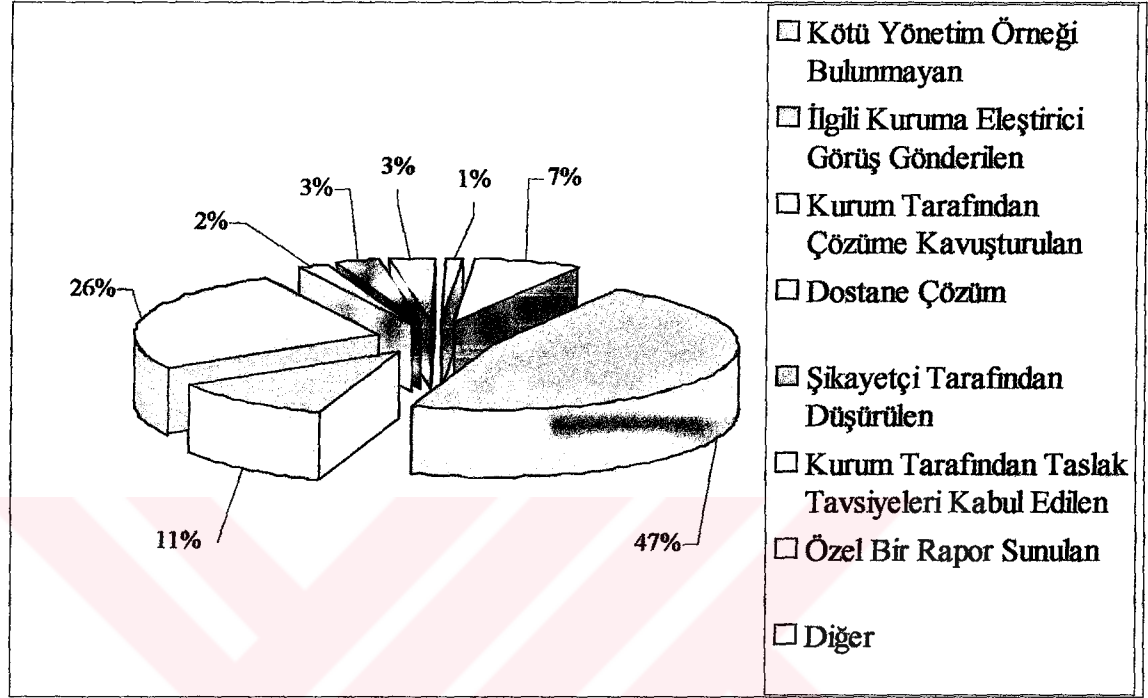
Avrupa Ombudsmanı, kötü yönetim hakkındaki şikayetlerle ilgilenirken onun bu şikayetlerle ilgili zamanında ve etkili müdahalesi önem taşır. Bu konuda etkin olmak için, Avrupa Ombudsmanı AB kurumları ile iyi çalışma ilişkileri oluşturur. Dolayısıyla bir vatandaşın, Avrupa Ombudsmanı’nın kendisi için neler yapabileceği konusunda öncelikle bilgi sahibi olması gereklidir.

Şikayet üzerine, ilgili kurum tarafından sorun kendiliğinden çözümlenebilir. Bu “Kurum tarafından çözümlenme” olarak adlandırılır. Konunun soruşturma aşamasında tatmin edici bir biçimde sonuçlanamaması durumunda Avrupa Ombudsmanı sulh yoluyla bir çözüme yani her iki tarafı memnun edecek dostane bir

¹⁹² CASE OI/3/2001/SM, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm> (18.09.2003).

çözümüne ulaşmayı ve böylece bir yandan yönetim bozukluğunu düzeltmeyi, diğer yandan da şikayet sahibini tatmin etmeyi deneyebilir.

Şekil 7 Sonuçlandırılan Soruşturmanın Sınıflandırılması (01.01.2003-31.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

Sulh olma girişiminin bir sonuç vermemesi durumunda Avrupa Ombudsmanı konuyu çözmek, kuruma hatalı işlem veya eylemini düzeltmesi için taslak tavsiye metni hazırlayarak önerilerde bulunabilir.¹⁹³

Bu arada dostane çözüm bulunamazsa ve kötü yönetim durumu ortadan halen kaldırılamamışsa, Avrupa Ombudsmanı bu kuruma eleştirici görüş (critical remarks) gönderebilir.

Tüm bunların yanında her ne kadar antlaşmada öngörülmemişse de prosedürün dışında bir başka etkin çözüm, yapılan araştırmaların kamuoyuna duyurulması olabilir. Bu tür bir çözüm yolunun ilgili kurum yada organ üzerinde etkisini göstereceği açıktır.¹⁹⁴

¹⁹³ <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade2> (25.10.2003).

¹⁹⁴ TEZCAN,s.79.

4.3.1 Dostane Çözüm

Avrupa Ombudsmanı, kötü yönetim tespit ettiği durumlarda mümkün olabildiğince ilgili kuruluşla kötü yönetimi doğuran sebebi ortadan kaldırmak ve şikayette bulunan şahsı memnun etmek için dostane çözüm arama yolunda çalışmalar yapar.

Ancak şikayetçi, sürekli olarak idarenin kendisi tarafından yazılan şikayet mektubuna yanıt vermekten imtina ettiğini iddia ederse, Avrupa Ombudsmanı, mektubun yanıtlanıp yanıtlanmadığını veya yanıtlanmak üzere olup olmadığını gayri resmi yollardan idareyle ilişkiye girerek öğrenmeye çalışır. Eğer Avrupa Ombudsmanı işbirliğinin başarılı olduğunu düşünürse şikayet konusu olayı sonuca bağlar ve bir kararla kapatır ve bu kararı şikayetçi ve ilgili kuruluşa bildirir.

Avrupa Ombudsmanı, kurum ve kuruluşların şikayetçiyle aralarında doğrudan anlaşmalarını sağlamaya ve ilişkilerinin gelişmesine yardımcı olmaya çalışır. Bu konuda başarılı olduğu da söylenebilir. Son beş yıldır kurum ve kuruluşları ilgilendiren birçok başvuru bu yolla karara bağlanmıştır.¹⁹⁵ Örneğin, bir talebe cevap vermemek veya bir bilgiyi duyurmamak veya istenilen bir doküman veya geç kalmış bir ödemenin ifası veya yanlışlıkla duyurulan ihale ve teklifin iptali gibi.

“Şikayetçi, PHARE programı için mali yönetici seçilmediğini, bu bölümde görevlendirme yapan komisyonun gerekli prosedürü usulüne uygun işletmediğini belirterek başvuruda bulunmuştur. Avrupa Ombudsmanı, başvuru üzerine yaptığı araştırmada kötü yönetim örneğinin varlığını tespit etmiştir. Komisyon cevabında bunun nedeni olarak kayıtların çeşitliliğinin fazla olmasını gerekçe göstermiştir. Bunun üzerine Avrupa Ombudsmanı, dostane bir çözüm için resmi olmayan bir toplantı önermiş ve sonuçta şikayetçiyi de memnun eden bir çözümde taraflar uzlaşmıştır.”¹⁹⁶

Eğer anlaşma bu yolla gerçekleşmezse Avrupa Ombudsmanı idareye dostane çözüm için öneride bulunur. Bu çözüm yolu Fransız Ombudsman sisteminden

¹⁹⁵ www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm (14.09.2003).

¹⁹⁶ CASE1109 IGL/UK/IJH, www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm (14.09.2003).

esinlenilerek alınmıştır.¹⁹⁷ Yapılan bu teklifler idare tarafından genellikle benimsenmektedir. Kurum ve kuruluşlar birçok başvuruyu doğrudan karara bağladıklarında, Ombudsman dostane çözüm önerileri getirmek için daha az fırsata sahip olacaktır. Sadece 18 başvuruda Avrupa Ombudsmanı dostane çözüm yoluyla başarıya ulaşmıştır.¹⁹⁸

Avrupa Ombudsmanı'nın bulduğu dostane çözümler, kurum ve kuruluşların Avrupa Ombudsmanı ile işbirliğinde gönüllü olduklarına ve kötü yönetim örneklerini azaltmaya çalıştıklarına delalet eder.

Eğer Avrupa Ombudsmanı dostane çözümün mümkün olamayacağını yada dostane çözüm için gerekli olan araştırmanın başarısız olduğuna karar verirse; elindeki diğer imkanları kullanacak yani dosyayı yine sonuca bağlanmış bir şekilde kapatacak ve taslak halindeki tavsiyelerini bir rapor halinde hazırlayacaktır.¹⁹⁹

4.3.2 Eleştirici Görüş ile İlave Değerlendirmeler

Avrupa Ombudsmanı, kötü yönetim örneği bulunan ancak durumu makul bir biçimde düzeltmenin mümkün olmadığı davalarda bir pratik uygulama geliştirmiştir.

Avrupa Ombudsmanı, ilgili kurum tarafından kötü yönetim örneğinin bertaraf edilmesinin daha fazla mümkün olamayacağını ve yönetimin hatalı davranışının uygulamada genelleşmediğini tespit ettiği hallerde eleştirici bir görüş bildirir.

"İspanyol Greenpeace örgütü, AT Çevre Yasası'nı teminat altına alan uygulama konusunda İspanyol otoritelerine baskı uygulanmadığı için Komisyonu Avrupa Ombudsmanı'na şikayet etmiştir. Komisyon bu iddialara yeterli ve tatmin edici bir cevap verememiştir. Bunun üzerine Avrupa Ombudsmanı, cevap vermesinin

¹⁹⁷The Effectiveness of the Ombudsman In The Oversight of The Administrative Conduct of Government, 7 th International Ombudsman Institute Conference, South Africa, Durban, 30 October-3 November 2000

¹⁹⁸ Bu konudaki dava örneklerine www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm adresinden ulaşılabilir.(18.11.2003).

¹⁹⁹<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF> (04.09.2003).

zorunlu olduğu ve bu konuda vatandaşlara yeterli sebepler gösterememesi nedeniyle Komisyona eleştirici görüş göndermiştir.”²⁰⁰

Eleştirici görüş göndermenin amacı, kanıtlanmış kötü yönetim örneklerini belirtmek ve gelecekte tekrarlanmasını önlemektir. Bu çözümün zayıf noktası ise Avrupa Ombudsmanı’nın gelecekteki davalarda idarenin söz konusu eleştirici görüşü dikkate alıp almadığını gözetmesinin ağır iş temposu yüzünden zor olmasıdır.

“1994 yılında Avrupa Komisyonu tarafından eğitici olarak ödül alan şikayetçi, Komisyon’un kendi doktoru ile doğrudan irtibata geçtiğini iddia etmiş, böylece doktor-hasta ilişkisindeki mahremiyetin ihlal edildiğini belirterek şikayette bulunmuştur. Komisyon yapılan şikayete yeterli ve tatmin edici bir cevap verememiştir. Yapılan incelemede Komisyon’un ilgili prosedürü işletmede yetersiz kaldığı tespit edilmiştir. Doktor-hasta ilişkisinin mahremiyetini riske atması ve şikayetçinin mektubuna cevabı taslak olarak hazırlamasına rağmen göndermemesi nedeniyle Avrupa Ombudsmanı Komisyon’a eleştirici görüş göndermiştir.”²⁰¹

Avrupa Ombudsmanı’nın görünürde kötü yönetim örneğinin varlığını tespit etmediği ancak, idarenin gelecekte davranışını geliştirmesini arzu ettiği başvurular da vardır. Bu tip başvurular da Avrupa Ombudsmanı, son bir değerlendirme yapar. Bu değerlendirmeye ilave değerlendirmeler (further remark) denir. Bu değerlendirmeye birlikte mevcut tavsiyeyi idareye sunar.

4.3.3 Tavsiye

Avrupa Ombudsmanı, düzeltilebilir kötü yönetim rneği tespit ettiğinde en kısa zamanda idareye bilgi verir. Avrupa Ombudsmanı’nın Statüsüne İlişkin Karar, kendisine çarenin ne olabileceği konusunda öneriler getirmesine yetki vermiştir. Düzenleme bu nerileri taslak tavsiye (draft recommendation) olarak adlandırır.”²⁰²

²⁰⁰ CASE 472/6.3.96/XP/es/PD, www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm (18.10.2003).

²⁰¹ CASE 819/19.8.96/GV/I/VK, www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm (18.10.2003).

²⁰² Taslak tavsiyelerin tamamına <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/default.htm> adresinden ulaşılabilir.

Avrupa Ombudsmanı, ilgili kurumun kötü yönetim örneği bir durumu bertaraf etmesini mümkün görüyorsa veya kötü yönetim örneğinin uygulamada genelleştiğini tespit ederse taslak halindeki tavsiyelerini hazırlar ve bunların birer suretini ilgili kuruluşa ve şikayetçiye gönderir.

İlgili kuruluş üç ay içinde Avrupa Ombudsmanı'na bu konudaki ayrıntılı cevap ve düşüncesini bildirir. Gönderdiği cevap layihası Avrupa Ombudsmanı'nın tavsiyelerinin kabulünü ve bu tavsiyeleri gerçekleştirmede izleyeceği usulleri içerir.

Eğer Avrupa Ombudsmanı gönderilen ayrıntılı cevap layihasını tatmin edici olmadığını düşünürse kuruluşun kötü yönetimi hakkında AP'na sunulmak üzere ayrıntıları aşağıda göreceğimiz tavsiyeleri de kapsayan özel bir rapor hazırlar. Avrupa Ombudsmanı gönderdiği bu özel raporun bir suretini ilgili kuruluşa diğerini de şikayette bulunan şahsa gönderir.

4.3.4 Rapor

İdare, taslak tavsiyeyi üç ay içerisinde kabul etmez veya kötü yönetimi çözmek için uygun bir yol bulamazsa; Avrupa Ombudsmanı kamuya açık olan özel bir raporu AP'na sunar ve idarenin kötü yönetimini Parlamentonun son çare olarak siyasi güç ile çözmeye çalışmasını ve kötü yönetimi ortadan kaldırmasını ister. Bu güne kadar Avrupa Ombudsmanı Avrupa Parlamentosu'na sekiz²⁰³ özel rapor sunmuştur.

Aralık 1997'de sunulan raporlardan ilki AB Konseyi ve Avrupa Komisyonu dışındaki 15 Topluluk kurum ve kuruluşunun raporlarının kamuya açık hale getirilmesi önerisini getirmektedir. Bu rapor sonucunda ilgili topluluk kurum ve kuruluşları halka, dokümanlara erişim hakkı veren kuralları artık benimsemiş ve sorun başarı ile çözümlenmiştir.

Ekim 1999'da sunulan ikinci rapor, komisyonun personel alımları ile ilgili yöntemleriyle ilgili olup, adayların reddine ait notlu sınav kağıtlarına erişim ile

²⁰³ Özel raporların tamamına <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm> adresinden ulaşılabilir.

ilgilidir. Aralık 1999'da Komisyon Avrupa Ombudsmanı'nın raporunun kabul edildiğini ve gelecekteki yeni personel seçimi prosedürlerinde bu tip erişime izin verileceğini Avrupa Ombudsmanı'na bildirmiştir.

AP'na Nisan 2000'de sunulan üçüncü özel rapor, AB kurum ve kuruluşlarının "İyi Yönetim Davranış" ilkelerini benimsemediği tespiti ve bununla ilgili önerisiyle ilgilidir. Önceki iki raporda olduğu gibi, bu özel raporda Avrupa Ombudsmanı'nın resen açtığı soruşturma çerçevesinde benimsenmiştir.

Avrupa Ombudsmanı, yaptığı soruşturmalar ve araştırmalarının sonuçlarını da kapsayan tüm faaliyetlerini bir bütün olarak Avrupa Parlamentosu'na her yıl, yıllık rapor olarak sunar.²⁰⁴

Avrupa Ombudsmanı'nın anlaşmalar ve düzenlemeler çerçevesinde yerine getirilmesini uygun olarak düşündüğü ancak sonuç alamadığı hallerde AP'na ayrıca bazı özel raporlar da sunabilir. Avrupa Ombudsmanı, bu güne kadar cinsiyet ayrımcılığından şeffaflığa kadar değişik konularda bir çok özel rapor sunmuştur. Avrupa Ombudsmanı, yıllık ve özel raporların ilanını AB resmi gazetesi yoluyla yapar. Vatandaşlara bütün dokümanlara ulaşabilme olanağı sağlar. Özel şikayetlere ilişkin kararların rapor veya özetini, Avrupa Ombudsmanı şikayetçiyi açığa çıkarmayacak bir şekilde yayımlar.

5. AVRUPA OMBUDSMANI'NIN KARARLARININ ETKİLERİ

Avrupa Ombudsmanı'nın verdiği kararın kurumlar üzerinde herhangi bir hukuki bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili gibi görünse de Avrupa Ombudsmanı'nın, eleştiri, ikna ve kamuoyuna açıklama dışında, yaptırım gücü bulunmamaktadır.

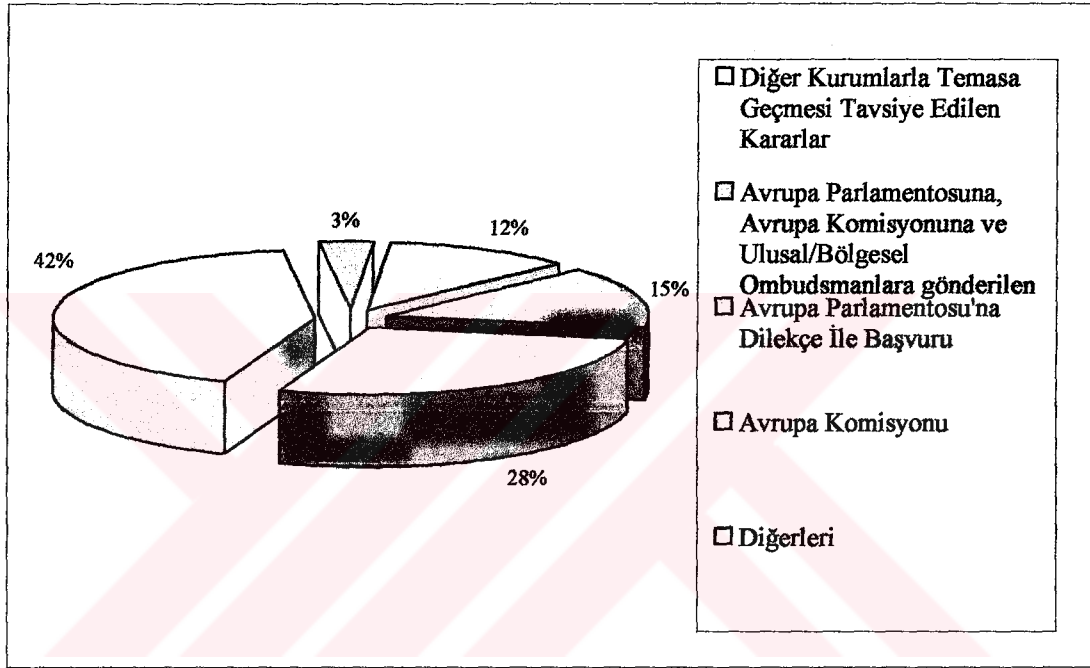
Ombudsmanlar, idarenin yerine karar veremezler, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırmaz veya değiştiremezler, kötü yönetim karşısında tazminata

²⁰⁴ Bu raporlara <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> adresinden ulaşmak mümkündür.

hükmedemezler. Bu yetkilere sahip olmaması Ombudsmanların genel niteliğidir. Dolayısıyla Ombudsmanlar yönetim üzerinde etkili olacak yetkilere sahip değildirler.

Ombudsmanın kararlarının sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibarettir.

Şekil 8 Başvurulara Yapılan İşlemler (01.01.2003 - 31.12.2003)



Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm> (30.04.2004)

Bir idari davanın yeterince hızlı yürümediğini ya da idareye gönderilen bir yazıya cevap verilmediğini iddia eden bireyler için Ombudsmanın o makam ile görüşmek bile işin hızlanmasına yetebilmektedir. Ayrıca pek çok şikayetçi Ombudsmanın yaptığı eleştirilerin soruna yeterince çözüm getirebildiği kanısındadır.²⁰⁵ Ombudsman tarafından ilgili kurumun eyleminde bir yanlışlık olmadığının belirtilmesi kendisine hatalı işlem uygulandığını düşünen şikayet sahibini rahatlatmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı için iyi bir sonuç demek, vatandaşlar için neyin doğru olduğunu başarıyla ortaya konulabilmesi veya en azından işe yarar bir tavsiyede

²⁰⁵ EKLUND, Claes, "İsveç Ombudsmanlığı", Hukuk Kurultayı 2000, C.4, s.485.

bulunulması gösterilebilir. Kuruluşundan beri yani yaklaşık sekiz yılı aşkın bir süredir Avrupa Ombudsmanı bürosu % 75'i yetkisi dışında olmasına rağmen sekiz bine yakın şikayet başvurusu almıştır. Bunun yanında Avrupa Ombudsmanı konferanslar, seminerler düzenler, basın bültenleri hazırlanarak tüm vatandaşların bilgi sahibi olması için çalışmalar yapmaktadır.²⁰⁶

6. ÜYE ÜLKE UYGULAMALARI

Çalışmamızın bu bölümünde, 01 Mayıs 2004 tarihinden itibaren yeni üyelerin katılımları da göz önüne alınarak, üye ülkelerde mevcut uygulamalar incelenmiştir. Ancak konunun sınırlanması amacıyla tüm üye ülkelere yer verilmemiştir.

6.1 Almanya

1956 yılında, Alman Anayasası'nda, parlamenter denetimin yapılmasında Parlamento'ya yardım amacıyla "Parlamento Savunma Delegatesi" adı altında bir Askeri Ombudsman kurumu düzenlemiştir.²⁰⁷ Bir yıl sonra Parlamento Savunma Delegatesi Hakkında Yasa çıkarılmış ve ilk delege ancak 1959 yılında atanabilmiştir.

Parlamento Savunma Delegatesi, Parlamento tarafından beş yıl için seçilmektedir. Parlamento üye tam sayısının çoğunluğu ve gizli oyla Milli Savunma Komisyonunun isteği üzerine Meclis Başkanı tarafından atanabilen delege, bu başkanın hiyerarşik disiplini altında çalışmaktadır. Parlamento Savunma Delegatesi; ordunun, yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını, ihlal edilmiş olup olmadığını inceler. Bunun için parlamenterlerin, asker kişilerin, basın ve diğer vasıtaların uyarısı üzerine harekete geçebilir.

Parlamento Savunma Delegatesi, Milli Savunma Bakanlığı'ndan ve diğer makamlardan, soruşturma ile ilgili her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bu istek ancak askeri sır olması halinde reddedilebilir. Askeri kuruluşların Ombudsmanın denetim alanı içinde bulunması gerektiğine güzel bir emsal teşkil etmektedir.

²⁰⁶Bu konferans metinlerine ve basın bültenlerine www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/default.htm ile www.euro-ombudsman.eu.int/release/en/default.htm adreslerinden ulaşılabilir.

²⁰⁷ <http://www.bundestag.de/gremien15/a02/index.html> (05.12.2003).

6.2 Avusturya

Avusturya'da Ombudsman bürosu 1976 yılında bir kanunla oluşturulmuş ve ulusal düzeyde 24 Şubat 1977 Volkanswaltschaft Yasası ile kurumsallaştırılmış, daha sonra 1 Temmuz 1981 tarihinde Anayasa'ya (Madde 148) eklenmiştir. Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) adıyla anılmaktadır. Halkın Avukatı olabilmek için aday veya adayların önerilmesi, en çok sandalyeye sahip üç büyük siyasi parti tarafından yapılır.²⁰⁸ Görevi, parlamento adına yönetimi denetlemek ve yönetimde kabul edilebilir bir kalite düzeyinin sürdürülmesini sağlayıcı etkinlikte bulunmaktadır.²⁰⁹

Halkın Avukatı'nın inceleme yaptığı konular arasında, siyasal ve yönetsel rüşvet, dolandırıcılık, kamu olanaklarının kötüye yada kişisel çıkarlar uğruna kullanılması, kamu kaynaklarının israfı, nüfuz ticareti gibi konular vardır. Halkın Avukatı, şikayetçinin yönetime karşı haklarını savunacak bir başka yolun kalmaması halinde devreye girebilir.²¹⁰

Avusturya'da, şikayetler kişisel olarak sözlü ve yazılı biçimde yapılabilmektedir. Hatta Avusturya'nın herhangi bir yerinden şehir içi konuşma ücreti karşılığı telefon ederek de başvuru yapılabilmektedir.²¹¹

6.3 Belçika

22 Mart 1995 tarihli kanunla kurulan Federal Arabulucu üçlü bir görev üstlenmektedir.²¹² Bu görevler, denetlemek, tavsiyede bulunmak ve tarafları uzlaştırmaktır. Uyuşmazlıkları inceler, çözüm önerilerinde bulunur ve nihayet şikayetçi ile yönetimi uzlaştırmaya çalışır. Federal Arabulucu yönetilenler için bir başvuru, yönetim için denetim, Parlamento için bir yardımcı organ görevini üstlenmiştir.

²⁰⁸ <http://www.volksanw.gv.at> (10.11.2003) ; TORTOP, s.4.

²⁰⁹ TAYŞİ, İsmet, Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, Sayı 25, Ankara, 1997, s.113.

²¹⁰ TORTOP, s.6.

²¹¹ TAYŞİ, s.113.

²¹² <http://www.ccrek.be> (12.11.2003).

Temel görevi, federal yönetimlerin işleyişi veya uygulamaları ile ilgili şikayetleri incelemektir. Yönetimin iyi işleyişinden şüphe duyulduğunda, Federal Arabulucu Temsilciler Meclisinin talebi üzerine incelemelerini yürütür.²¹³

Bireysel şikayetlerin çözümü sırasında yaptığı saptamalar temelinde Federal Arabulucu tavsiyeler hazırlayabilir. Duruma göre, söz konusu tavsiyeler Parlamento, ilgili yönetim veya yetkili bakanlığa rapor halinde iletilir. Ayrıca her yıl, Federal Arabulucu, federal yönetimle ilgili olarak tespit edilen eksiklikleri, kaydedilen ilerlemeleri ve yapılacak iyileştirmeleri içeren bir raporu Parlamente'ya sunar.

6.4 Danimarka

1953 Anayasası ile sırasıyla 1954, 1961, 1971 yıllarında kabul edilen 203, 342 ve 258 sayılı kanunlar Danimarka Ombudsmanı'nın yasal dayanaklarıdır.²¹⁴

Ombudsman, yasama organı olan Parlamento (Folketing) tarafından "Yasal Sorunlar Komitesi" nin (The Legal Affairs Committee) önerisiyle seçilir. Seçim, her genel seçim ile birlikte olur. Seçilen Ombudsman' ın görev süresi Parlamento'nun görev süresi kadardır. Tekrar seçilebilme olanağı olup yetmiş yaşına kadar seçilebilir.²¹⁵

Danimarka Krallığı Anayasası'nın 55. maddesine göre atanacak kişi Parlamento üyesi olamaz. Bu durum, yani Parlamento karşısında bağımsızlığının sağlanmasından amaç, halka karşı güvenilir olmasını güçlendirmektedir. Hakkında şikayet olması halinde parlamento tarafından denetlenebilir. Parlamento Ombudsman'a olan güvenini yitirirse onu görevden alabilir.²¹⁶ Danimarka Ombudsman Kanunu'na göre, Ombudsman'ın görevi, kendi yetki alanına giren kişilerin hatalı hareket edip etmediklerini veya görevlerini yaparken ihmalde bulunup bulunmadıklarını ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarını araştırmaktır.²¹⁷

²¹³ <http://www.federalombudsman.be> (12.11.2003).

²¹⁴ <http://www.ombudsmanden.dk> (12.12.2003) ; TORTOP, s.101.

²¹⁵ TORTOP, s.150.

²¹⁶ GAMELTOFT, s.201.

²¹⁷ TAYŞI, s.115; GAMELTOFT, s.197.

Parlamento Ombudsmanı, idari ve askeri tüm hükümet yönetimini, yerel yönetimleri denetleyebilir. Bununla birlikte yargıçlar, mahkemeler denetim dışında tutulmuştur.

İncelediği konularda kanuni takip başlatma yetkisi olmayıp ancak savcıya kanuni takip önerebilir. İdari kararları fesih, değiştirme yetkisi de yoktur. Kendisine sadece soruşturma, denetim, araştırma, inceleme yetkileri tanınmıştır. Onun yetkisi sadece icra organının uygulamalarının yasallığını sağlamaktır.²¹⁸

Başvuru, sözlü veya yazılı olarak ancak tüm idari yollar tüketildikten sonraki bir yıllık süre içerisinde yapılmalıdır.

6.5 Finlandiya

1919 Finlandiya Anayasası, aynı tarihli Parlamento Ombudsmanı Kanunu ve 1928 Parlamento Kanunu; Finlandiya Ombudsman'ın yasal dayanaklarıdır.²¹⁹

Finlandiya Anayasası'nın 49 ve 59. maddelerine göre daha önceden belirlenen adaylar arasından Parlamento tarafından "Parlamento Sözcüsü" seçim prosedürüne göre gizli oy ile seçilir. Görev süresi dört yıl olup tekrar seçilebilmektedir.²²⁰

Ombudsman Yasası'na göre Ombudsmanın "hukuk konusunda bir uzman" olması gerekmektedir. Yani hukuk eğitimi görmesinin yanı sıra uzun bir hukuk kariyeri yapması ve hukuk ilminde üstün vasıflara erişmesi, hukuk alanında uzun süre çalışmış olması gerekmektedir.²²¹

Ne Anayasa da, ne de Parlamento Yasası'nda Ombudsmanın görev süresi içinde görevden alınmasına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle Parlamento dahil hiç bir kurum veya kişi görev süresi sonuna kadar kendi istemezse

²¹⁸ KENEŞ Bülent, Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı 14, s.793 ; GAMELTÖFT, s.200; TORTOP, s.151.

²¹⁹ <http://www.oikeusasiamies.fi> , <http://www.vn.fi/okv> (02.10.2003) ; TORTOP, s.101.

²²⁰ TORTOP, s.103,152.

²²¹ TORTOP, s.115,152.

görevden ayrılmasını isteyemez.²²² Ancak Finlandiya Anayasası'nın 49. maddesi 2. fıkrasına göre Ombudsmanlar hakkında, hizmet kusuru veya görevlerini ihmal nedeniyle dava açılabilir.

Finlandiya Ombudsmanı, hükümet, bakanlar, mahkemeler dahil olmak üzere, bütün kamu görevlilerini denetleyebilir. Bunun yanında askeri yönetimi denetlemekle de yükümlüdür. Sadece Cumhurbaşkanı ve Yargı Başkanı (Chancellor of Justice) denetim dışı bırakılmıştır.²²³

İdarenin kararlarını değiştirme ve kaldırma yetkisi bulunmamakla birlikte idareye kanuni takip ve disiplin uygulaması önerebilmektedir. Finlandiya Ombudsmanı'na başvuruda bulunulması için herhangi sınırlayıcı bir süre öngörülmemiştir.

6.6 Fransa

Fransa'da 3 Ocak 1973 tarihli kanunla Arabulucu (Médiateur) sistemi kabul edilmiştir. 24 Aralık 1976, 13 Ocak 1989 ve 6 Şubat 1992 tarihlerinde olmak üzere bu kanunda üç kez değişiklik yapılmıştır. 13 Ocak 1989 tarihli kanunla Arabulucu bağımsız idari otoriteler sınıfında sayılmış, son yapılan değişiklikle de arabulucu sözcüğüne cumhuriyet sözcüğü eklenerek "Cumhuriyet Arabulucusu" (Médiateur de la République) unvanı verilmiştir.²²⁴

Fransa'da Cumhuriyet Arabulucusu'nun ataması kayıtsız şartsız hükümetin takdirine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanının imzasını da içeren bakanlar kurulu kararı ile atanmaktadır. Görev süresi altı yıldır ve tekrar atanama imkanı yoktur.²²⁵

Genel olarak üst düzey kamu yönetimi ya da yüksek yargı organlarında görev almış kişilerden seçilmektedir. Görevinin ifası sırasında yaptığı işlerden ve söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz, mahkum edilemez. Sürekli engelli olma durumu veya görevi ihmal söz konusu olduğunda,

²²² TORTOP, s.105,152.

²²³ TEMİZEL, s.773.

²²⁴ <http://www.mediateur-de-la-republique.fr> (06.09.2003) ; TORTOP, s.5.

²²⁵ TORTOP, s.149.

Danıştay, Sayıştay, Yargıtay başkanlarından oluşan bir kurulun bu durumları saptaması ve Cumhurbaşkanının bu kurulu göreve çağırması üzerine aynı kurulun oybirliğiyle alacağı karar ile görevden alınması mümkündür.²²⁶

Yetki alanı kamu yönetiminin her kademesine yayılmaktadır. Adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca idarenin kararlarını iptal, değiştirme veya yeni karar alma yetkisi de yoktur. Geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Soruşturduğu konu ile ilgili her idari belgeye, dosyaya, bilgiye ulaşma hakkı vardır. Sadece, milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkiler konularında bu kural uygulanmaz.

Fransa'da şikayetçinin konuyu arabulucuya götürebilmesi için kamu hizmeti ile şikayet konusu arasında bir ilişkinin olması ve bunun da hizmetin ifasından kaynaklanması gereklidir.²²⁷

Ülkede başvuru konusunda bir süre şartı getirilmemiş olup vatandaşlar, arabulucuya başvurularını bir parlamenter kanalıyla yapabilmektedirler.²²⁸

6.7 Hollanda

Hollanda Anayasası'nda kuruluşuyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 4 Şubat 1981 tarihli Ulusal Ombudsman Yasası²²⁹ ile kurulmuştur. Ulusal Ombudsman, Parlamento tarafından İçişleri Bakanlığı'na önerilen üç kişi arasından atanır.²³⁰ Ulusal Ombudsman; yetersiz kaldığı, görevini etkileyecek başka bir görev kabul ettiği veya Hollanda yurttaşlığını kaybettiği, suç işlediği, hapis cezasına çarptırıldığı, borçları nedeniyle iflas ettiği durumlarda Kraliçe tarafından görevden alınır. Ayrıca, Parlamento tarafından görevini ihmal etmesi ve yetersiz kalması nedenleriyle görevden alınması teklif edilirse, Kraliçe yine Ulusal Ombudsman' ı görevinden alabilir.²³¹

²²⁶ TORTOP, s.150.

²²⁷ TORTOP, s.6.

²²⁸ TORTOP, s.150.

²²⁹ <http://www.nationaleombudsman.nl> (06.10.2003) ; TORTOP Nuri, s.153.

²³⁰ TORTOP, s.112,153.

²³¹ TORTOP, s.153.

Ulusal Ombudsman' ın asıl görevi, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını araştırmaktır. Araştırmalarının sonucunda tavsiyelerde bulunur. Ulusal Ombudsman' ın tavsiyelerinin hukuki bir bağlayıcılığı olmayıp idarenin kararlarını değiştiremez, kaldıramaz.²³² Başvuru için şikayetçinin bir hakkının ihlal edilmiş olması, şikayetçinin öncelikle ilgili yönetsel kuruluşa başvurup uzlaşma yollarını aramış olması gereklidir. Başvuru için süre şartı bir yıl olup şikayet sözlü veya yazılı olabilir hatta telefonla yapılan başvurular da kabul edilmektedir.²³³

6.8 İngiltere

1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu İngiltere'de bu kurumun temel hukuki dayanağıdır.²³⁴ Bu kanuna göre, Kraliçe kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere herhangi bir şahsı hükümetin önerisi üzerine "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" (Parliamentary Commissioner for Administration) olarak atayabilir.²³⁵

Kraliçenin atama kararnamesi, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulduğundan, atama gerçekte hükümet tarafından gerçekleştirilir. Kraliçe, bu atamayı yapmadan önce, Parlamento Komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almak zorundadır.²³⁶

Bu şekilde atanan kişi süresiz olarak göreve gelir ve iyi davranış gösterdiği sürece, 65 yaşında emekli oluncaya kadar görevde kalabilir.²³⁷ Parlamento Komiseri, kendiliğinden görevden affını isteme dışında ancak, Parlamento'nun her iki kanadının (Avam ve Lordlar Kamarası) kendisini görevden alınmasını içeren bir önergeyi kabul etmesi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilir.²³⁸ Parlamento Komiseri' ni ancak Parlamento denetler.

²³² TORTOP, s.154.

²³³ TORTOP, s.7.

²³⁴ <http://www.ombudsman.org.uk> (06.11.2003) ; TORTOP, s.101,148.

²³⁵ TAYŞİ, s.110.

²³⁶ TORTOP, s.148.

²³⁷ www.obudsman.org.uk. (10.12.2003).

²³⁸ TAYŞİ, s.113.

Parlamento Komiseri'nin görevi, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden kişiler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir.²³⁹

Parlamento Komiseri, askeri konular ve ticari işlemleri denetim alanı dışında olduğundan incelemeyiz. Parlamento Komiserinin resen harekete geçme yetkisi yoktur. İnceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi olmayıp idari kararlar almayıp, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya dahi yetkili değildir. Ancak, memurun kusurlu olduğunu ve kusurunun bir cezasının bulunduğu kanaatine varırsa bunu ilgili kuruma bildirir ayrıca yargıya aksettirebilir. Parlamento Komiseri'nin esas gücü, rapor hazırlayıp, bunu parlamentoya aksettirmesindedir.²⁴⁰

Kanun, şikayet edebilecek kişiler konusunda bazı hususları aramaktadır. Şikayetçinin İngiltere'de oturması, şikayetin orada bulunduğu sırada onunla ilgili olarak yapılan bir işlemle ilgili bulunması, şikayetçinin 1964 tarihli Kıt'a Sahanlığı Kanununda gösterilen veya tarif edilen bölgedeki bir tesiste olması, şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı bir gemi veya uçakta bulunduğu sırada söz konusu faaliyete muhatap olması, şikayetin, İngiltere' de yukarıda adı geçen tesiste, uçak veya gemide ortaya çıkmış veya tahakkuk etmiş bir hak veya yükümlülükle ilişkili olması gerekir.²⁴¹

Başvuru sahiplerinin başvuruları bir parlamento üyesi* kanalıyla kendisine ulaştırması gerekmektedir. Bu şekilde vatandaşlarla, Parlamento Komiseri arasına parlamenterler konulmuştur. Başvurunun şikayet konusu olayın gerçekleştiği tarihten itibaren oniki aylık süre içerisinde bir parlamento üyesine iletilmiş bulunması gerekmektedir. Yargıya akseden ve aksettirme imkanı olan durumlarda Parlamento Komiseri'ne başvurulmaz.²⁴²

²³⁹ ARSLAN Süleyman, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi , Amme İdaresi Dergisi, C.19, Sayı.1, Mart 1986, s.157.

²⁴⁰ TORTOP, s.149.

²⁴¹ TAYŞI, s.111.

* Başvuru yapılacak Parlamento Üyesi Avam Kamarası üyesi olmalıdır, Lordlar Kamarası üyelerinin şikayet kabul yetkileri bulunmamaktadır.

²⁴² TORTOP,s.149.

Parlamento Komiserinin sadece soruşturma, araştırma ve inceleme yetkisi vardır. Soruşturma sonucu düzenlenen raporlar ilgililere iletilir. Ayrıca, Avam Kamarası'na çalışmalarla ilgili yıllık rapor sunulur.

6.9 İspanya

İspanya'da Ombudsman kurumu 1978 Anayasası ile kabul edilmiştir.²⁴³ Anayasası'nın 54. maddesinde, bu kurum "Halkın Savunucusu" (Defensor Del Pueblo) olarak adlandırılmış ve seçimi ile görevi açıklanmıştır.²⁴⁴

Cortes'i (İspanya Ulusal Meclisi) oluşturan her iki Kamaranın temsilcilerinden oluşan Komisyon seçiminden sonra, Kongre' de seçim yapılır ve Senato bunu onaylar. Atama her iki Kamaranın başkanları tarafından yapılır. Halkın Savunucusu, milletvekilleri kongresinin beşte üç çoğunluğu ile atanır.²⁴⁵

Halkın Savunucusu adaletin bizzat yargılama işlevi ile ilgili olmamak üzere adalet mekanizmasının işleyişi ile ilgili usul konularında şikayetleri incelemeye yetkilidir.

İspanya Anayasa'nın 162. maddesine göre, Halkın Savunucusu kanun hükmünde olan bir düzenlemenin veya bir kanunun Anayasa'ya aykırılığı konusunda Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir.²⁴⁶

6.10 İsveç

1809 İsveç Anayasası ve "Parlamento Ombudsman" Yasası, İsveç Ombudsmanlık kurumunun yasal dayanaklarıdır. İsveç'te Anayasa'nın 6. maddesinde temel ilkeler belirtilmiş, ayrıca ayrıntılar tüzükle saptanmıştır.²⁴⁷

Ombudsman seçimi çalışmaları, Parlamento Ombudsmanı delegasyonu tarafından yürütülür. Adaylar, parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan kurulun

²⁴³ <http://www.defensordelpueblo.es> (15.11.2003) ; TORTOP, s.102.

²⁴⁴ TORTOP, s.4,104.

²⁴⁵ TORTOP, s.5.

²⁴⁶ TORTOP, s.10.

²⁴⁷ <http://www.jo.se> (15.11.2003) ; TORTOP, s.101.

birlikte çalışması ile belirlenir. Adaylar Parlamentoda açık oyla belirlenir.²⁴⁸ Ombudsman seçimi ise, Parlamento'da oy birliği ve gizli oylama ile yapılır. Görev süreleri dört yıl olup tekrar seçilebilir.²⁴⁹

İsveç'te 4 ayrı Parlamento Ombudsmanı bulunmaktadır. Bu ombudsmanlar tek bir heyet halinde değil, kendi görev alanlarında bireysel olarak faaliyet gösterir.

Parlamento Ombudsmanları'nın seçimlerinde 1974 yılından beri belli nitelikler aranmamaktadır. Ancak Parlamento Ombudsman'ın Riksdag (İsveç Parlamentosu) üyesi olmaması gerektiği konusunda da bir hüküm bulunmamakla birlikte, senelerdir seçilenler arasında Parlamento üyesi yoktur.²⁵⁰ Parlamento Ombudsmanları'nın çoğu genelde Parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlardan seçilirler. Bu kişilerin mutlaka hukukçu olmaları mecburiyeti ve geleneği terk edilmiştir. Parlamento Ombudsmanı'nın kadınlar arasından seçilmesinde sakınca yoktur. Eğer Parlamento, Ombudsmanı başarısız bulur veya ona olan güvenini yitirirse Ombudsmanın yıllık çalışma raporlarını inceleyen Komitenin isteği üzerine, Parlamento tarafından görevden alınabilir.²⁵¹

Parlamento Ombudsmanı'nın denetim alanı Silahlı Kuvvetler de dahil olmak üzere tüm merkezi ve mahalli kamu birimleri, personeli ve kamu otoritesine sahip kişilerden oluşmaktadır. Kabine, parlamento üyeleri, mahalli hükümet görevlileri denetim alanı dışındadır.

Ülkede bu kurumun kabul edilişinden beri, Ombudsmanlar ceza mahkemelerine davacı sıfatı ile başvurabilmektedirler. Uygulamada bu yetki, hizmet kusuru işlediğinden şüphe duyulan memurlar hakkında kullanılır.

Parlamento Ombudsmanı, şikayetler üzerine veya resen harekete geçebilmekte, araştırma, soruşturma, denetim yapabilmektedir. Denetim sonucu, dava açma, disiplin uygulaması, hatırlatma, beyan, bildiri, teklif, talimat verme yetkileri vardır. İdari kararları değiştirme ve feshetme gibi yetkileri

²⁴⁸ TORTOP, s.147.

²⁴⁹ TORTOP, s.112.

²⁵⁰ TORTOP, s.115.

²⁵¹ TEMİZEL, s.776 ; TORTOP, s.105.

bulunmamaktadır. Kararlarına Parlamento dahil hiçbir otoritenin etkisi, itirazı veya denetimi söz konusu değildir. Sadece, Parlamento tarafından yıllık faaliyet raporu incelenir.²⁵²

6.11 İtalya

İtalya’da ulusal ombudsman yoktur. Ulusal düzeyde bir ombudsman kurumu kurulması için Anayasa’ya madde konulması veya yasa çıkarılması için öneriler ve çalışmalar devam etmektedir. Ülkenin bütün bölge ve özerk illerinde “Sivil Savunucu ” (Difensore Civico) vardır.²⁵³

6.12 Portekiz

1976’da Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” yada “Adalet Savunucusu” (Provedor de Justica) adını alarak kabul edilmiştir.²⁵⁴ Portekiz’de başvuru hakkı Anayasa ile teminat altına alınmıştır.²⁵⁵ Portekiz Anayasası’nın 23. maddesi “Adalet Temsilcisi” olarak nitelenen Ombudsmanın, bağımsız bir kişi olduğunu, parlamento tarafından seçileceğini belirtmiştir.²⁵⁶

Portekiz Anayasası’nın 23. maddesi Adalet Temsilcisi’nin yönetimle ilgili vatandaş şikayetlerini incelemekle yükümlü olduğunu ve incelemeleri sonucunun da haksızlıkların giderilmesi için gerekli girişimleri yapacağını belirtmiştir.

Adalet Temsilcisi’nin vatandaşlardan gelen şikayetleri değerlendirerek, kanunların Anayasa’ya aykırılığını, Anayasa Mahkemesi’ne götürebilme yetkisi vardır.²⁵⁷

6.13 Yunanistan

Yunanistan’da Ombudsman kurumu 1 Ocak 1998 tarihinde kurulmuştur.²⁵⁸ Kuruluş kanuna göre faaliyetlerini beş ayrı bölümde yürütmektedir. Her bölüm

²⁵² TORTOP, s.147.

²⁵³ <http://consiglio.regione.vda.it> (07.10.2003).

²⁵⁴ <http://www.provedor-jus.pt> (07.11.2003) ; TORTOP, s.5.

²⁵⁵ TORTOP, s.3.

²⁵⁶ TORTOP, s.4.

²⁵⁷ TORTOP, s.10.

başında ayrı bir Ombudsman vardır. Bu bölümler İnsan Hakları Ombudsmanı, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Ombudsmanı, Yaşam Kalitesi Ombudsmanı, İdare Vatandaş İlişkileri Ombudsmanı ve Çocuk Hakları Ombudsmanıdır.

Yunan Ombudsmanı, kişilerin yasal haklarını ihlal eden idarenin eylem ve işlemleri ile yine idarenin yapması gerektiği halde yapmaması sonucu hakkı ihlal edilen kişilerin şikayetlerini araştırır. Asıl görevi vatandaşları idarenin kötü yönetimine karşı korumak, bunun için mücadele etmek, herkes tarafından yasalara saygı duyulmasını sağlamak, vatandaşla idare arasında kişilerin yasal haklarının ihlali hlinde arabuluculuk görevi yapmaktır.

Bir mahkeme kararı sonucu uygulanması gereken işlemlerin uygulanmaması hali, kamu yöneticilerinin veya kamu kuruluşlarının kişilerin yasal haklarını ihlal eden eylem ve işlemleri, gücün kötüye kullanılması, adil yönetim ve şeffaflık prensiplerinin ihlali hallerinde Yunan Ombudsmanı araştırmalarına başlar.

Şikayete konu olayın öğrenilmesinden itibaren altı ay içinde başvuru yapılmalıdır. Yetki alanına giren kuruluşlar, bakanlıklar ve hükümet kuruluşları, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleridir. Özel hizmet personeli statüsündeki kişilerin anlaşmazlıkları, yargılaması halen devam eden davalar, milli savunma ve milli güvenliği ilgilendiren davalar bu kurumun yetki alanı dışındadır. Bunun yanında dini kuruluşlar, bakan ve yardımcılarının politik sıfatlarından kaynaklanan davalar ile dış politika ve uluslararası ilişkilerden kaynaklanan davalar da yetki alanı dışında kalmaktadır.

Şikayetçi başvurmadan önce ilgili kamu kuruluşuyla irtibata geçmeli eğer sorun çözilemiyorsa Ombudsmana başvurmalıdır. Şikayetçinin milliyeti ne olursa olsun bu konuda herhangi bir sınırlama olmaksızın şikayeti kabul edilir.

6.14 Macaristan

Doğu Avrupa ülkeleri içinde Ombudsman benzeri ilk kurum Macaristan'da kurulmuştur. Macaristan "Parlamento Komiserliği" nin kuruluşu 1993 Parlamento

²⁵⁸ <http://www.synigoros.gr> (07.01.2004).

Komiserliği yasasına dayanmaktadır. 30 Haziran 1995 tarihinde Etnik Azınlık Parlamento Komiserliği, Bilgi Serbestliği ve Veri Koruma Parlamento Komiserliği ile İnsan Hakları Parlamento Komiserliği olmak üzere üç komiser olarak Macaristan Cumhuriyet meclisince seçilmişlerdir.²⁵⁹

Parlamento seçimleri her dört yılda bir yapılmasına karşın Parlamento Komiserleri altışar yıllık süreler için seçilmektedirler. Seçilen her üç komiser de ortak bir yapı içinde bağımsız olarak görev yapmakta ve karar almaktadırlar.

6.15 Polonya

Polonya'da 15 Temmuz 1987 tarihinde çıkarılan ve 1 Ocak 1988'de yürürlüğe giren "Yurttaş Haklarının Korunması Komiserliği" kanunu bu kurumun yasal dayanağıdır.²⁶⁰ Polonya'da Yurttaş Hakları Savunucusu, parlamento seçimleri ile çakışmayacak şekilde dört yıllık bir süre için seçilir. Tekrar seçilme olanağı vardır.

Yurttaş Hakları Savunucusu'nun askeri ve idari birimleri denetleme yetkisi vardır. Yargıçların bağımsızlığına dokunmayacak şekilde mahkemeleri de denetleyebilir. Kanunların anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa mahkemesine başvurabilir. Diğer bir çok ülkede olduğu gibi, resen yada başvuru üzerine herhangi bir ücret yada şekil şartı aramaksızın harekete geçebilir.

6.16 Malta

Malta'da Ombudsman Yasası 25 Temmuz 1995'de yürürlüğe girmiştir. Ombudsman'ın ataması, Temsilciler meclisinin tüm üyelerinin en az üçte ikisinin kararı ile Devlet Başkanı tarafından yapılır.²⁶¹

Ombudsman'ın görevi, vatandaşların hükümet organları, kamu kurumları veya yerel yönetimlerin uygulamalarından kaynaklanan şikayetleri üzerine başlatılan

²⁵⁹ <http://www.adaveted.obh.hu> (08.11.2003).

²⁶⁰ <http://www.brpo.gov.pl> (08.12.2003).

²⁶¹ <http://www.global.net.mt/ombudsman/> (08.01.2004).

soruşturmaları yürütmektir. Bu soruşturmaları resen de başlatabilir, ancak bunu genellikle büyük bir kamu yararı olduğu durumlarda yapar.

İdarenin eylem ve işlemi kanuna aykırı görünüyorsa, makul ve adil değilse, baskıcı veya ayrımcıysa Ombudsman soruşturma başlatır ve konuyla ilgili görüşünü hazırlar. Ancak şikayetler, şirketler veya özel şahıslarla, Başkan, Temsilciler Meclisi ve Kabine üyeleri ile ilgiliyse, sivil toplum örgütlerine yönelikse, konu yargıya intikal etmiş ve halen devam ediyorsa veya mahkemelerin adli işlemleriyle yada polis tarafından sürdürülen kriminal soruşturmalarla ilgiliyse soruşturma yapamaz. Aynı zamanda Malta Silahlı Kuvvetleri, Adalet Komisyonu, Seçim Komisyonu, Malta Radyo Televizyon Kurulu, İstihdam Komisyonu, Rüşvetle Mücadele Komisyonu, Adaletsizlikler Araştırma Komisyonu hakkındaki şikayetlerle de ilgili olarak da soruşturma yapamaz.

Ombudsman, eğer kişi şikayeti doğrudan ilgili kurumla çözmeye çalışmadıysa, başvuru sahibinin alternatif başvuru yolları mevcutsa, şikayet konusu olayın öğrenilmesinden altı aydan fazla bir süre geçtiyse, şikayet, önemsiz, saçma ve inandırıcı değilse, kişi şikayetiyle yeteri kadar ilgili görünmüyorsa soruşturmayı reddedebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMU

1. AB'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE VE TÜRKİYE'DE YÖNETİM

1.1 AB'ne Üyelik Sürecinde Türkiye

1959 yılında başlayan Türkiye-AB ilişkileri yaklaşık 40 yılı aşkın bir süredir devam etmektedir. 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşmasıyla o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Türkiye arasındaki bir ortaklık kurulmuştur. Ankara Antlaşmasıyla sınırlı kalmayan ilişkiler her geçen gün artan bir ivmeyle gelişmiştir. Bu süreçte, 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol ile 6 Mart 1995 tarihli Gümrük Birliği kararı tam üyelik yönünde atılan önemli adımlardır.

Türkiye-AB ilişkileri, AB Devlet ve Hükümet Başkanlarının 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinde AB'nin beşinci kuşak genişlemesi içerisinde tam üyeliğe aday ülkeler arasına resmen dahil edilmiştir. Türkiye'ye diğer aday ülkelerle aynı şartlarda tam üyelik perspektifinin verilmesiyle Türkiye'nin tam üyeliği önündeki önemli bir engel daha kalkmıştır.²⁶²

Helsinki sonrası dönemde, AB Bakanlar Konseyi 8 Mart 2001 tarihinde Türkiye için hazırlanan ve tam üyelik yolunda yol haritasını teşkil eden Katılım Ortaklığı Belgesini (KOB) kabul etmiştir. Bu çerçevede Türkiye, cevap niteliğinde sunduğu tam üyelik sürecinde yerine getireceği yasal yükümlülüklerin yer aldığı Ulusal Programı (UP) 18 Mart 2001 tarihinde hazırlamıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi ile Ulusal Programın güncellenmiş versiyonları 26 Mart 2003 ve 24 Temmuz 2003 tarihlerinde kabul edilmiştir.

Gelişmeler bu kadarla da sınırlı kalmamış, Türkiye 2001'den günümüze birbiri ardına 7 uyum paketi kabul ederek AB yolundaki kararlılığını göstermiştir.

²⁶² TEZCAN Ercüment, Avrupa Birliğinin Kuruluşu, Gelişimi ve Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri, Güncel Hukuk Dergisi, Sayı 1, Ocak 2004, İstanbul, s.18.

Ancak şu an için üyelik müzakereleri henüz başlamamıştır. Bu konudaki karar Aralık 2004 tarihli AB Zirvesi'nde alınacaktır.

AB'nin, Türkiye'nin üyelik sürecindeki en büyük engelinin Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlaması olduğunu en üst düzeyde ifade etmesi üzerine TBMM'nin bu alanda gerekli yasal düzenlemeleri tamamlaması, ülkemizde müzakere takvimi verilmesi yönünde ciddi beklentilerin oluşmasına yol açmıştır.

Bu bağlamda kısaca Kopenhag kriterlerinden söz etmek gerekir. Üç ana başlık altında toplanan ve adayların tam üye olabilmeleri için uymaları zorunlu olan kriterler: Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak; İşleyen bir pazar ekonomisine sahip olmanın yanı sıra, AB içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilme yeteneğine haiz olmak; Siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlölüklerle uyum yeteneğine sahip olmaktır.

Türkiye, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum yönünde hızlı ve büyük gelişme göstermiştir. Ombudsmanlık kurumu ile ilgili olarak doğrudan herhangi bir yükümlölük yüklenmemiştir. Katılım Ortaklığı Belgesinin İlkeler bölümünde "Aday ölkelerin Birliğe katılımından sonra Topluluk politikalarının uyum içinde işleyebilmesi için aday ölkelerin idari yapılarını AB ile uyumlu hale getirmeleri gereğinin" üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda Ulusal Programın "Uyum Sağlanması Gerekmeyen Alanlar" başlıklı bölümünde uyum yükümlölüğünün ancak tam üyelik sürecinde söz konusu olabileceğı, bu nedenle uyum dışında kalan konulardan birinin de "Kurumlar" olduğu belirtilmiştir. AB'ne üye ölkelerin birçoğunda mevcut olmasına karşın bu kuruma sahip olmayan ölkeler de mevcuttur.

Tam üyelik sürecinde yerine getireceğı yasal yükümlölüklerden olmamasına rağmen aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceğı üzere ülkemizde Ombudsman kurumunun oluşturulması konusunda 1970'li yıllardan beri çalışmalar sürmektedir.

1.2 Türkiye’de Yönetim

1.2.1 Türkiye’de Yönetimin Denetimi

Anayasamızın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasamızın, 5. maddesinde de devletin temel amaç ve görevleri belirtilmiştir. Buna göre, “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevleri “kamu hizmeti” dediğimiz işleri yürütmekle yerine getirirler. Ancak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevlerini yerine getirirken, her şeyden önce hukuk devletinin gereği olarak hukukun sınırları içerisinde kalmak zorundadır. Öte yandan kamu hizmetlerinin toplum için en iyi, en yararlı, en verimli ve en rasyonel biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bu bakımdan, bir yandan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, başka bir deyişle, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak, diğer yandan bu hizmetlerin verimli, yararlı, rasyonel biçimde yürütülmesini denetlemek üzere, çeşitli türde denetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmaların bir bölümü, idarenin yargısal denetimi olarak adlandırılır.

Ülkemizde Danıştay (idari yargı ve denetim organı), Yargıtay (adli yargı ve denetim organı), Sayıştay (mali yargı ve denetim organı) olmak üzere birbirinden ayrı ve bağımsız görev yapan üç tür yargı ve denetim kurumunun varlığı herkesçe bilinmektedir. Bu kurumlar, Sultan II. Mahmut döneminde, Tanzimat Fermanı’nın ilanı ile başlayan batılılaşma hareketleri sırasında ve batıdan kurum aktarma geleneğinin sürdürüldüğü dönemde ülkemizde oluşturulan kurumlardır. Bu kurumlardan Danıştay 20.01.1982 tarih ve 2575 Sayılı Kanuna, Yargıtay, 08.02.1983

tarikh ve 2797 Sayılı Kanuna ve Sayıştay da 21.02.1967 tarih ve 832 Sayılı Kanuna göre günümüzde varlıklarını sürdürmektedir.²⁶³

Anayasamızın 125. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bunun ancak belirli istisnaları vardır. Bu arada idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan vatandaşların bu zararlarının giderilmesi de, yine hukuk devletinin bir gereğidir.

1.2.2 Türkiye’ de Yönetimin Yargı Dışı Denetimi

İlk olarak, yönetimin yargı dışı denetiminden, idarenin yargı organı niteliği taşımayan kurumlarca denetlenmesi, ikinci olarak idarenin yargısal usullere bağlı olmadan denetlenmesi anlaşılabılır. Üçüncü olarak da idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluktan başka ölçülerle değerlendirilmesi anlaşılabılır. Örneğin idarî işlemlerin yerindeliği araştırılabilir; idarî işlemler, verimlilik açısından ya da hizmetin kalitesi açısından değerlendirilebilir. İdarenin yargı dışı denetimi dediğimiz zaman, bütün bunlar söz konusu olabilir.

Yargı dışı denetim yollarından bazıları Anayasamızda belirtilmiştir. Bunlardan biri Devlet Denetleme Kurulu’dur. “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla” 1982 Anayasası’ndan önce 1981 yılında 2443 sayılı Kanunla Devlet Denetleme Kurulu kurulmuş; 1982 yılında anayasal bir kurum haline getirilmiştir.²⁶⁴

Bunun yanında, Anayasamızda en eski anayasalarımızdan beri yer alan Dilekçe Hakkı mevcuttur. Anayasanın 74. maddesine göre, “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.” Bu hak çerçevesinde vatandaşların kendi sorunları veya kamu yönetimi ile ilgili dilek ve şikâyetlerinin, bağımsız bir komisyon tarafından, Meclis’in bir organı tarafından incelendiği görülür.

²⁶³ TAYŞİ, s.106.

²⁶⁴ AY Md.108

Anayasamızda yine yargı dışı denetim yöntemleri olarak nitelenebilecek başka düzenlemeler de vardır. Bunlardan biri de, Anayasanın 160. maddesine göre bütün genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesiyle ilgilidir.

Diğer bir düzenleme, kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi ile ilgilidir.²⁶⁵ Kamu iktisadî teşebbüslerinin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yaptığı incelemeler sonucu düzenlediği raporlar üzerinden TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu marifetiyle denetlenmesi söz konusudur.

Anayasamızda düzenlenenlerin yanında, Türkiye'nin uluslararası antlaşmalarla üstlendiği yükümlülüklerden doğan bazı denetim mekanizmaları da vardır. Bunlara uluslararası kuruluşlar çerçevesinde yapılan denetimler de eklenebilir.²⁶⁶

Bu arada, yönetimin kendi bünyesinde yaptığı iç denetimler vardır. Örneğin Başbakanlık ve bakanlıkların teftiş kurullarınca yürütülen denetimler yargı dışı denetim örneklerindendir.

Öte yandan 1990 yılında 3686 Sayılı Kanunla TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur.²⁶⁷ Bu Komisyonun insan hakları açısından ülkemizdeki ve dünyadaki uygulamaları incelediğini, insan hakları ihlalleri üzerine gittiğini ve görevleri arasında uygulama ile insan hakları standartları, uluslararası antlaşmalar, Anayasa ve yasalar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önermenin de bulunduğu düşünülürse; yine Ombudsmanın bazı işlevlerinin bu Komisyonda toplanmış olduğu görülür.

Ayrıca, hemen her ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de hükümet dışı kuruluşlar, sivil toplum örgütleri de idarenin yargı dışı denetimi bakımından çok önemli roller üstlenebilmektedir.

²⁶⁵ AY Md.165

²⁶⁶ Örneğin Türkiye, İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsanî veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ile İşkencenin ve Gayri İnsanî veya Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Bu çerçevede içerisinde Türkiye'de uluslararası denetimler yapılmaktadır.

²⁶⁷ Bknz. 8.12.1990 Tarih ve 20719 Sayılı Resmi Gazete.

2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1 Ombudsmanlık Kurumuna Türkiye'de Duyulan İhtiyaç

Ombudsman için “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “halkın sözcüsü” veya “halkın avukatı” gibi çeşitli terimler kullanılmıştır. Ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı menfaatleri haleldar olan vatandaşların, bu mağduriyetlerinin giderilmesi ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kalitenin sağlanması bakımından son derece yararlı bir kurumdur. Gerçi idarenin bütün eylem ve işlemleri, yargı denetimine tabidir. Ama o denetim, hukuka uygunluk denetimi niteliğindedir. Oysa bir Ombudsman eliyle, bir “kamu denetçisi” eliyle yürütülecek olan denetim, bundan farklıdır. Onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdarenin hukuka uygunluk açısından denetimi, olayın sadece bu yönüyle ilgilidir. İdarı hizmetlerin kalite ve verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir.²⁶⁸

Öte yandan yargı denetimi, belirli usullere bağlıdır. Genellikle zaman alan ve vatandaşlar yönünden pahalı olabilecek bir denetim yoludur. Bu nedenle denetimin daha sratlı ve yargısal denetim usullerine tabi olmaksızın, kısa zamanda sonuç verebilecek ve vatandaşa herhangi bir malı yk getirmeyecek biçimde yürütülmesi, Ombudsman kurumunun temel amacıdır.

Adli yargı sistemi dışında, yönetsel uyışmazlıkların çözüm yetkisini elinde bulunduran bir yönetsel yargılama sisteminin varlığı bu güçlüklerin başında yer almaktadır. Böyle zel bir yargı sisteminin varlığının Ombudsmanı gereksiz kıldığı düşünülebilir.

Yargı denetimi, Anayasanın 125. maddesinde belirtildiği gibi “ıdarı eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır.” Yargı, çeşitli ölçülerde, dolaylı biçimde de olsa, takdir hakkını sınırlasa dahi, hiçbir biçimde bu yoldan yerindelik denetimi yapamaz. Ama bir işlem hukuka uygun olsa da Ombudsman, onu isabetli bulmayabilir, yerinde bulmayabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız

²⁶⁸ ISIR Tamer, Ombudsman Kurumu ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Sorunu zerine Bir İnceleme, AYİM Dergisi, Ankara, 2002, S.17, C.1, s.151

olabilir. İşte bu noktada Ombudsman devreye girer. Çünkü bu noktada yardımcı olacak başka hiçbir kurum yoktur. Örneğin Dilekçe Komisyonu da İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da belli bir ölçüde yardımcı olabilir; ama Ombudsman, denetimini yaparken hukuka uygun olan işlemin en doğru çözüm olmayabileceğini düşünerek hareket eder.²⁶⁹

Bununla birlikte yeniden belirtmemiz gerekir ki, Ombudsmanlık; uygulandığı ülkelerde mevcut yönetsel denetim sistemlerinin yerine ikame edilmek üzere getirilmemektedir. Ombudsman, diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle onların yanında kendisine yer bulmaktadır.

Yönetimin haksızlıklarına karşı çok çeşitli şikayet yolları olmasına karşın bu yollar pratikte yalnızca yurttaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bunların dışında kalan geniş kitleler korku yada bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı hukuki bir süreci başlatmayı göze alamamaktadırlar.²⁷⁰

Kaldı ki hizmet kusuru, görev ihmali, tarafgirlik, ayrımcılık, keyfilik, kötü niyet, unutmaya yada ihmallerin yarattığı kötü yönetim, yargının yönetim üzerindeki hukukilik denetimine karşın, varlığını sürdürüp gitmektedir. Vatandaşlar, rahatsızlık veren bu tavrılardan kendilerini koruyacak araçları boşuna aramamaktadırlar.

2.2 Türkiye’de Ombudsman Kurumunun Kurulması Çalışmaları

Türkiye’nin Ombudsman arayışları ancak 70’li yılların sonunda yoğunlaşmıştır. 1970’li yıllardan itibaren birçok yazar, çalışmalarında dünyadan çarpıcı örnekler de vererek statüsü, görevi, yetkileri ve temel özellikleri ile uygulanması halinde bu kurumun ülkemize de yarar getireceğini savunmuştur.²⁷¹

Bu çerçevede Ombudsman kurumunun Türkiye’de oluşturulmasına yönelik ilk somut öneri, 1978 yılında düzenlenen bir toplantıda Cem Eroğul tarafından

²⁶⁹ ISIR Tamer, s.151

²⁷⁰ ISIR Tamer, s.152

²⁷¹ ARSLAN Süleyman , İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, s. 172.

taşıyabileceği sakıncalara da işaret edilmek suretiyle “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli” şeklinde ortaya koyulmuştur.²⁷²

Ombudsmanın kurulması ile ilgili bir öneri de 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu ile yapılmıştır.²⁷³

Bir diğer öneri Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından, Ocak 1997 tarihinde yayınlanan Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi başlıklı raporla gündeme gelmiştir.²⁷⁴ Raporda, Ombudsman kurumunun devlet mekanizmasında bir “Toplam Kalite Uygulaması” olduğu, ancak bu mekanizmaların siyasi etki ve idari müdahalelerden bağımsız kalmadıkları ve yeteri kadar etkili ve verimli olmadıkları savunulmuştur.

Bu süreçte diğer bir önemli adım 1995 yılında gerçekleşen Gümrük Birliğinin yarattığı heyecanla AB’ne üyelik umudunun bir kez daha canlandığı ortamda hazırlanan ve öngörülerini AB’ye uyum ve (bu arada kurumsal uyum) hedefine kilitleyen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıdır.²⁷⁵

Gerek Yedinci²⁷⁶ gerekse de Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında²⁷⁷ kamu denetçisi kurumunun kurulması öngörülmüş bulunmaktadır. Yedinci Planda, yargının katı kurallara bağlı olduğu ve geç işlediği belirtilerek, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetiminde bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış ve AB’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulması hedeflenmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bu hedef bir kez daha yinelenerek yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulacağı, sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına

²⁷²BAYLAN Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, s. 187.

²⁷³Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Rapor, TODAİE, Ankara, 1991; AKIN, s.535.

²⁷⁴TÜSİAD, s.11.

²⁷⁵SEZEN, s.84.

²⁷⁶Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, DPT Yayınları, Ankara, s.119.

²⁷⁷Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT Yayınları, Ankara, s.194 -229.

özel önem verileceği, bu arada, “Yakınma Hukuku” nun tekrar gözden geçirilerek mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerkliklerinin sağlanacağı vurgulanmıştır.

Bu arada ilk kez bir kamu kuruluşunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda 1998 yılında Yönetmeliksel Ombudsmanlık sistemi kurulmuştur.²⁷⁸

55. Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, Ombudsman kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu anlayışla çeşitli ülkelerin Ombudsman mevzuatları derlenmiştir. Sadece teorik bir incelemeyle de yetinilmeyip çeşitli ülkelerin Ombudsmanları, Türkiye’ye davet edilmiştir. Kendileriyle yapılan görüşmelerde hem ülkelerindeki Ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem de Türkiye için düşünülen Ombudsman kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.

Türkiye’de de yerel yönetimler düzeyinde, hatta merkezî idarede bir tür Ombudsman uygulaması başlatılmıştır. Örneğin Bayburt Valiliği, 1996 yılında bir yönetmelikle “Yönetim Danışmanlığı” adıyla il düzeyinde bir çeşit Ombudsman kurumu oluşturmuştur.²⁷⁹ Maliye Bakanlığı, vatandaşlara özellikle vergi sorunlarında yardımcı olmak üzere bir çeşit Ombudsman kurumu oluşturmayı planlamaktadır.

Bütün bunlar, Ombudsman kavramının genişliğinden kaynaklanmaktadır. Nitekim İsveç’te bir basın ombudsmanı da vardır. Bu, basın kuruluşları tarafından seçilmiş bir ombudsmandır. Parlamento ombudsmanı veya hükümet ombudsmanı değildir. Bir bakıma Türkiye’deki Basın Konseyine benzer fakat daha geniş yetkilerle çalışan bir kurumdur. Türkiye’de zaman zaman gazetelerde tüketici sorunları ile ilgili olarak yazarların vatandaşların çeşitli sorunlarına çözüm buldukları ve oldukça etkili oldukları görülmektedir. Bunlar da bir çeşit Ombudsmandır.²⁸⁰

²⁷⁸ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB, TESK ve TZOB Genel Başkanları arasında düzenlenen 24 Mart 1998 tarihli Protokol ; AKIN, s.536.

²⁷⁹ ÖNER H.Ali, Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt Valiliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık, 1996.

²⁸⁰ Milliyet Gazetesi, “Ombudsman” adıyla gazetenin bir bölümünü okurlardan gelen şikayetlere ayırmıştır. Ombudsman e-mail adresi: okur@milliyet.com.tr. Ayrıca Serbest Kürsü, Temiz Eller, Tüketici Köşesi vb. program ve gazete köşeleri de bu kategoride sayılabilir.

Yukarıda anlatılan kurul ve komisyonlara benzer kurumlar başka ülkelerde de mevcuttur. Ama onların yanında ayrıca adı “Ombudsman” veya her biri ilgili ülkenin kendi özelliğine göre o kavramı ifade eden terimlerle adlandırılan bir kurum vardır.

Ülkemizde halen “Ombudsman” anlamında “kamu denetçisi” veya “kamu hakemi” kurumunun mevzuatımıza yerleştirilmesi için çalışmalar devam etmektedir. Bu kapsamda “Kamu Denetçiliği Kurumu Tasarısı”, Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilmiştir. Ekim 2000’de TBMM’ye gönderilmesine rağmen hiçbir ilerleme sağlanamadan kadük olmuştur.

2003 Yılı ortalarından beri tartışılan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 42. maddesi “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” başlığı altında düzenlenmiştir.²⁸¹ Oldukça uzun ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenen maddede; kimlerin seçilebileceği, kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu, başvuru usulleri ile birlikte başvuru halinde dava süresinin duracağı hükme alınmıştır. Kurum, ihtiyari bir başvuru mekanizması olarak öngörülmüştür.

Bu kanunla, kamu yönetimi anlayışında denetime daha fazla önem verilmekte ve bu denetimin de daha çok doğrudan halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede mahalli idareler bakımından bir halk denetimi aracı olarak Mahalli İdareler Halk Denetçiliği sistemi getirilmesi tasarlanmıştır. Her ne kadar tam bir Ombudsman olarak kabul edilmese bile böyle bir kurumun oluşturulması hususu da önemli bir adımdır. Anılan Kanun Tasarısının TBMM’ de görüşülmesine Ocak 2004’ den beri devam edilmektedir.

Ayrıca 9.10.2003 Tarihinde kabul edilen ve 09.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile herkesin bilgi edinme hakkını kullanabileceği kuralının yanında yabancı ve gerçek tüzel kişilere de bu hak tanınmakta, bilgi edinme hakkının kullanılmasında kurum ve kuruluşların ne şekilde hareket etmeleri gerektiği belirli usul ve sürelerle bağlı tutulmakta, bilgi edinme hakkının kullanılmasına yönelik başvuruların devlet sırrı veya devletin ekonomik menfaatlerine ilişkin bilgi veya belgeler olması nedeniyle reddedilmesi halinde

²⁸¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.

ilgililerin Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz etmesine ilişkin düzenleme getirilmektedir.

Bu kanununla ulaşılmak istenen amaç; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesidir.



SONUÇ

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasasında düzenlenerek anayasal bir kurum niteliği kazanan Ombudsmanlık kurumu, yaklaşık iki yüzyılı aşkın bir süre içinde dünyanın çeşitli ülkelerine yayılmış ve değişik adlarla mevcut yönetimin denetim mekanizmalarından ayrı, ancak onları tamamlayan bir denetim yolu olarak uygulanmıştır.

Sayısal verilerden de görüleceği üzere Avrupa Ombudsmanı, etkinliği sürekli artan ve giderek daha fazla vatandaşın ilgisine ve başvurusuna muhatap olan Birliğin vazgeçilmez bir kurumu haline gelmiştir. Bu etkinliğine rağmen Avrupa Ombudsmanı'nın verdiği kararlar hiçbir kurum ve kuruluşu hukuki olarak bağlamamaktadır. Çünkü Avrupa Ombudsmanı'nın, eleştiri ve ikna dışında yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Avrupa Ombudsmanı'nın genel niteliği itibariyle yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkisinin olmaması eksiklik olarak düşünülse bile, birlik vatandaşlarının bilinçlenmesine ve kurumlara olan bakış açılarını değiştirmesine, şeffaflığa ve demokratik yaşama katkısı nedeniyle bu eksikliğin telafi edilebildiği söylenebilir. Üye ülkeler arasında yolsuzluğun en az olduğu ülkeler en şeffaf politika izleyen ülkelerdir. Bu tespit bile göz önüne alındığında bu kurumun varlığının Birliğe neler kazandırdığı ve kazandırabileceği daha iyi anlaşılacaktır.

Avrupa Ombudsmanı'nın amacı Avrupa kurumlarını, aşırı yük altına sokmak veya sadece eleştirmek değil, vatandaşlarla ilişkilerini geliştirme yollarını onlara göstermek ve böylece AB'nde karşılıklı güveni arttırmaktır. Bu çerçevede Avrupa Ombudsmanı, idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi önemli ölçüde geliştirmiş, güçlendirmiş ve sorunların hızlı ve düşük maliyetle çözümüne olanak sağlamıştır.

Avrupa Ombudsmanı'na başvuru çerçevesinde genel sorun, diğer haklarda olduğu gibi Birlik vatandaşlarının Avrupa Ombudsmanı'na başvuru konusunda da yeterince bilgili olmamalarıdır. Özellikle birlik vatandaşlığı konusunda yeterince bilinç sahibi olmamaları, Topluluk hukukunun kendi ülkelerinde de uygulanabilirliği

hususundaki yetersizliklerinin sonucunda Avrupa Ombudsmanı'nın yetkili olmadığı konularda bir çok şikayet yanlışlıkla Avrupa Ombudsmanı'na yapılmaktadır.

Birlik vatandaşlarının ulusal ombudsmanlardan ziyade Avrupa Ombudsmanı'na başvurmalarının nedeni Birlik hukukunun her alanda geçerli olduğunu sanmaları ve Avrupa Ombudsmanı'nı ulusal ombudsman ve benzeri kurumlardan daha üst bir otorite gibi görmeleridir. Özellikle serbest dolaşım, sığınma, göçmenlik, vize konusunda hangi makama başvuracağı konusunda yeterli bilgi sahibi olmaması, bulunduğu ülkenin yönetimine güvenmemesi nedeniyle doğrudan Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmektedir. Avrupa Ombudsmanı, kendisine yapılan hatalı başvuruların hangi mercilere yapılması gerektiği konusunda başvuru sahiplerine tavsiyede bulunmaktadır.

Her ne kadar AB'ne tam üyelik için başvurusunu yapmış olan ülkemiz açısından Ombudsman çok önemli bir kurumsa da, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ilke olarak aday ülkelerin Birliğe katılımından sonra uyumlaştırılması gereken konulardan sayılması nedeniyle bu doğrultuda hazırlanan Ulusal Program'da "Kurumlara Uyum" konusunda yükümlülüğünün ancak tam üyelik sürecinde söz konusu olabileceği belirtilmiştir.

Türkiye'nin Birliğe tam üyeliği gerçekleştiğinde Avrupa Ombudsmanı ile ilişkilerinin hangi boyutta olacağı ayrı bir tartışma konusudur. Ülkemizde, yargı denetimi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yargı, takdir hakkını sınırlı tutsa bile hiçbir şekilde bu yolla yerindelik denetimi yapamaz. İdarenin bir işlemi hukuka uygun olsa bile Ombudsman, onu yerinde bulmayabilir. Bir işlemin hukuka uygun olması, haklı bir işlem olduğu anlamına gelmemelidir. Ombudsman, bir işlem hukuka uygun olsa dahi yerinde olmayabileceği, haksız olabileceği veya en doğru çözüm olmayabileceği düşüncesinden hareket ederek denetim yapar. Ombudsman, bu durumda da idarî işlemin hedef aldığı birey için en uygun çözümün, en uygun işlemin, en yerinde işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışır.

İdarenin denetimi konusunda klasik denetim yollarının mevcut yetersizliklerini en alt seviyeye indirebilmek için mevcut denetim yollarına ek olarak

Ombudsman kurumuna ihtiyaç vardır. Ombudsman, denetimi daha ucuz ve süratli hale getirebilecek, yönetimde şeffaflığı sağlayabilecek, vatandaş ile yönetimi kaynaştırırken, yönetime olan güvenin yeniden artmasını sağlayacak, katılımcı demokrasiye katkı sağlayacaktır.

Ülkemizde yeteri kadar denetim birimi ve kurumu olduğu, yeni bir denetim kurumu oluşturmanın yerine bu birim ve kurumların iyileştirilmesinin daha uygun olacağı, dolayısıyla Türkiye’de bu tür bir uygulamaya gerek olmadığı, yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde en iyi Ombudsmanın Danıştay olduğu bu nedenle Ombudsman kurumuna ihtiyaç olmadığı, bu kurumunun oluşturulması ile yapılan şikayetlerin sonuca bağlanmasının zaman alacağı, bu durumun da hak düşürme riskini beraberinde getirebileceği, kurumun idareye emir verme, idarenin yerine geçip işlem yapma, idarenin işlemlerini iptal etme veya idarenin eylem ve işlemleri karşısında tazminata hükmetme gibi idare üzerinde etkili olacak yetkilere sahip olmadığı, ülkemizde merkezi yönetimin kuvvetli olması nedeniyle uygulamanın güç olacağı yönünde eleştiriler olsa da; idarenin yargı dışı denetimini sağlayan değişik ülkelerde çeşitli adlarla adlandırılan Ombudsman kurumuna ihtiyaç vardır.

Böyle bir kurum, Türkiye’de çalışmaya başladığı zaman, her şeyden önce idare ile vatandaşların ilişkilerinde diyalog sağlanmış olacaktır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü, bu yoldan ortadan kalkacağı için idarî yargının yükü hafifleyecektir. Böylelikle idarî yargının görevini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

Ülkemizin siyasal, yönetsel koşulları, nüfus ve coğrafi yapısı, vatandaşların eğitim ve kültür düzeyi ve özellikle parlamento yapısı dikkate alınarak böyle bir kurumun oluşturulması son derece yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR VE SÜRELİ YAYINLAR

AKINCI Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, Temmuz 1999

AKIN Cengiz, “Cumhuriyetimizin 75. Yıl Dönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu : Ombudsman”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 70, Aralık 1998

ALATON İshak, **Bizim Dünyamız Dergisi**, Alarko Holding Yayın Organı, İstanbul, Nisan 1997

ALTUĞ Yılmaz, “Yurttaşı İdarenin Yetki ve Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, **Yargıtay Yüzüncü Yıl Armağanı**, Yargıtay Yayını, Ankara, 1968

AL-WAHAB, İbrahim, **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm, 1979

Amsterdam Antlaşması, **Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları**, İKV Yayınları, Sayı 162, İstanbul, Haziran 2000

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergileri, Sayı: 27-31

ARSLAN Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1 Mart 1986

ATAY Ender Ethem, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler”, **Perşembe Konferansları**, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, Mart 2000

ATAMAN Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 13, Mart-Nisan 1997

Avrupa Birliği Kurumları, “Avrupa Bütünleşmesinin Anahtarı”, AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, 2000

Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 2002

Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi, L113, 4.3.1994

BAYLAN Ömer, “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü”, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1978

BEREKET Zühal, Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1995

Black’s Law Dictionary, Collins Cobuild English Language Dictionary, Harper Collins Publishers, London, 1994

DIAMANDOUROS P. Nikiforos, “İmproving Public Administration in The Union”

DONY Marianne, “Droit de la Communauté et de l’union Européenne”, Brüksel, 2001

DPT Yayınları, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1996-2000

DPT Yayınları, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2001-2005

DURAN Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1997, Cilt 30, Sayı 1

EKLUND Claes, “İsveç Ombudsmanlığı”, Hukuk Kurultayı, Ankara, 2000

EMMERT Frank, EU Law, Kluwer Law International, Netherland, 1999

ERGUN Turgay-POLATOĞLU Aykut, **“Kamu Yönetimine Giriş”**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1988

ERHÜRMAN Tufan, **Dünyada ve Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ nde Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995

EROĞLU Hamza, **İdare Hukuku Genel Esaslar-İdari Teşkilat ve İdare’nin Denetlenmesi**, “S” Yayınları, Ankara, 1985

European Communities, **What Can The European Ombudsman Do For You ? The European Ombudsman A Guide For Citizens**, 2002

European Communities, **How the European Union Works, The European Ombudsman: Investigating Your Complaints**, 2003

GAMELTOFT HANSEN Hans, **“Ombudsman Kavramı”**, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 23, Eylül 1996

Güncel Haber Dergisi, Sayı 10, Haziran 2000

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 12. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref - AKLLIOĞLU Tekin, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 5.Baskı, 1992, Ankara

GÜNAYDIN Gökhan, **“Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”**, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl 3, Sayı 10, Mayıs - Haziran 2002

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2002

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 1984

GÜNDOĞAN Ertuğrul – ÖZDEN Kemal, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 62, Ekim 2000

HANÇERLİOĞLU Orhan, **Türk Dili Sözlüğü**, Remzi Yayınevi, İstanbul, 1992

ISIR Tamer, “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, **AYİM Dergisi**, Sayı 17, Ankara, 2002

IŞIKAY Mahir, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, www.jura.uni-sb.de/turkish/MIIsikay.html

İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Başbakanlık Yayınları, Ankara, Ocak 1998

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, TODAİE, Ankara, 1991

KAPANİ Münci, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993

KAPANİ Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988

KAPTEYN P.J.G – P.VERLOREN VAN THEMATAAT, **Introduction To The Law Of The European Communities**, 3 th Edition, (Ed. Laurence W.GORMLEY), Kluwer Law International, London, 1998

KARACA Kayhan, Jacob SÖDERMAN ile “O, AB Kurumlarının Baş Belası Başlıklı Röportajı”, **Dünya Dergisi**, Hafta 29, Mart-Nisan 2002, Strasbourg, www.turkinfo.de/dusunceler/soylesiler/soylesi-

KARAYALÇIN Yaşar, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İnşaat Sözleşmeleri ve Tahkim Hukuku Sertifika Programı, Tahkim Hukuku Ders Notları, Ankara, 2000

KARLUK Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002

KENEŞ Bülent, “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 14, Mart - Nisan 1997

MAGNETTE Paul, **La Cocstitution de l’ Europe**, Bırüksel, 2000

Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedisi, Sabah Yayınları, İstanbul, 1992

KPE Lasok, **Law And Instutious Of The EU**, 7 Edition, Butterworths, 2001

O’KEEFFE David - BİONDİ Andrea, “Report On The İmplications of The Treaty of Amsterdam For National Ombudsman And Similar Bodies”, 1998

Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, **TÜSİAD Yayınları**, Ocak 1997

Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lügat,TÜRDAV Yayınları,İstanbul, 1987

OYTAN Muammer, “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 5, Sayı 18 - 19

ÖRNEK Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul, 1992

ÖNER H.Ali, “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık, 1996

ÖZBUDUN Ergun, “İnsan Hakları Bakanlığı mı Ombudsman mı?”, Entelektüel Bakış, **Milliyet Gazetesi**, 16 Haziran 1995

ÖZDAG S.Mehmet, **Özerk Kurullar**, ASAM Yayınları, Ankara, 2002

ÖZER M. Akif, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 416, Ankara, 1997

PAYASLIOĞLU Arif, “Yönetimde Davaların Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, Ankara, 1969

PİCKL J. Victor, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev.Turgay ERGUN), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4, Ankara

PİCKL J. Victor, “Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 14, Mart - Nisan 1997

PAULIAT Helene, “Les Autorites Administratives Independantes, (Çev. Mahmut GÖÇER, Ed. İbrahim KABOĞLU)”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998

Rene’ DAVID, **Çağdaş Büyük Hukuk Sistemleri**

ROWAT C. Donald, **The Ombudsman, Citizen’s Defender**, 1965

SEZEN Seriyi, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Ankara, Aralık 2001

SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1993

SÖDERMAN Jacob, “Le citoyen, l’administration et le droit communautaire, Revue du Marché Unique Européen”, (RMUE), 2/1998

SÖDERMAN Jacob, “The Role Of The European Ombudsman, 6 th Meeting of European National Ombudsmen,” Kudüs, 09 - 11 Eylül 1997

SÖDERMAN Jacob, “Mediation: What Future ? Contribution By The European Ombudsman 25 th Anniversary, Le médiateur de la Republique”, Paris, 5 Şubat 1998

SÖDERMAN Jacob, “The Role and İmpact of The European Ombudsman in Access to Documentation and The Transparency of Decision – Making”, Maastricht, 18-19 Eylül 1997

SÖDERMAN Jacob, “The Effectiveness of The Ombudsman in The Oversight of The Administrative Conduct of Goverment, 7 th International Ombudsman Institute Conference”, Durban, South Africa, 30 Ekim - 03 Kasım 2000

SÖDERMAN Jacob, “Ombudsman Makes Propasals To Convention On Human Rights And Openness”, The European Ombudsman Press Release No. 5/2003, 28 Şubat 2003

SÖDERMAN Jacob, “The European Ombudsman Speech”, Brüksel, 27 - 28 Şubat 2003

SÖDERMAN Jacob, “The European Ombudsman Speech, Ombudsman’s First Mandate Ends With Acall For Better Treatment of Citizens”, Strasbourg, 14 Eylül 1999

SÖDERMAN Jacob, “The European Ombudsman And Human Rights”, Köln, 27 Nisan 1999

SÖDERMAN Jacob, “The Maastricht Treaty and the Citizens of Europe Seminar on Ombudsmen and the Law of the European Union”, Ljubljana, 06 - 08 Haziran 1999

SÖDERMAN Jacob, “The European Ombudsman Speech, The Citizen, the Administration and Community Law Report to The Final Plenary Session of The 1998 FİDE Congress”, Stockholm, 6 Haziran 1998

SÖDERMAN Jacob-GARRETT Almedia, “Modification of The 3 of The Ombudsmna’s Statute, Committee On Constitutional Affairs””, Brüksel, 5 Mart 2001

TAN Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Perşembe Konferansları**, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, Ocak 2000

TANİLLİ Server, **Devlet ve Demokrasi**, 2. Baskı, Say Yayınları, İstanbul, 1981

TAYŞİ İsmet, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25, Ankara, 1997

TEKİNALP Gülören - TEKİNALP Ünal, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2000

TEMİZEL Zekeriya, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı Ombudsman”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 14, Mart - Nisan 1997

TEZCAN Ercüment, **Avrupa Birliği’nde Birey**, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2002

TEZCAN Ercüment, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2001

TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliğinin Kuruluşu, Gelişimi ve Avrupa Birliği - Türkiye İlişkileri”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Sayı 1, İstanbul, Ocak 2004

THERY Jean-François, “Les Autorites Administratives Independantes, Bağımsız İdari Otoriteler, (Çev.Cevdet ATAY GÖÇER, Ed. İbrahim KABOĞLU)”, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998

TOPUZ İbrahim, “Ombudsmanlık Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Eylül 2000

TORTOP Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Mart 1998

Türkiye’nin Tam Üyeliğinin Avrupa Birliği’ne ve Türkiye’ye Katkıları, **İKV Yayınları**, Sayı 168, İstanbul, Mayıs 2002

ULUER Yıldırım, “Ombudsman: Kamu Denetçisi”, **1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990

WEATHERILL Stephen- BEAUMONT Paul, **EU Law, The Essential Guide To The Legal**

WEILER.J.H.H., “les droits des citoyens Europeens, Revue du Marche Unique Europeen”, (RMUE), 3/1996

Workings of The European Union, Third Edititon, Penguin Books, London, 1999

WILLIAM Helen-WALLACE, **Policy Making in The EU**, 4 Edition, Oxford Printed, 2000

YAVUZ Ersen, “Ombudsmanlık Nedir”, **Vitrin Dergisi**, Yıl 10, Sayı 134

8.12.1990 Tarih ve 20719 Sayılı **Resmi Gazete**

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB, TESK ve TZOB Genel Başkanları Arasında Düzenlenen 24 Mart 1998 Tarihli Protokol

TEZLER

ISIR Tamer, “Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2004

KÖKSAL Cihangir, “Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Sakarya, 1999

ÖZBAĞ Zikrullah, “Yönetimin Denetimi ve Ombudsman, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.” Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Bolu, 1997

ÖZKUL Fatih, “Ombudsman Sistemi ve Türkiye”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara, 1997

İNTERNET BELGELERİ

Avrupa Ombudsmanı :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/>

Avrupa Ombudsmanı Özel Raporları:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporları :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı İstatistikleri :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm>

Avrupa Ombudsmanı Taslak Tavsiyeler :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı Kararlar İndeksi :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı' na Şikayet Formu :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı İyi yönetim İçin Davranış Kodu :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/en/default.htm>

Avrupa Ombudsmanı Statüsüne İlişkin Karar:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm>

Avrupa Birliği Üye Ülke Ulusal ve Bölgesel Ombudsmanlar :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/natomeu1.htm>

Avrupa Birliği Aday Ülke Ulusal ve Bölgesel Ombudsmanlar :

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/appomeu1.htm>

Avrupa Ombudsmanı Bütçesi :

<http://europa.eu.int/eur-lex/budget/www/index-en.htm>

Avrupa Parlamentosu :

<http://www.europarl.eu.int>

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği :

<http://www.abgs.gov.tr>

Almanya Parlamento Savunma Delegesi :

<http://www.bundestag.de/gremien15/a02/index.html>

Avusturya Halkın Avukatı :

<http://www.volksanw.gv.at>

Ankara Ticaret Odası :

<http://www.atonet.org.tr/turkce/distic/ab.htm#5>

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği :

www.deltur.cec.eu.int

Belçika Federal Arabulucusu :

<http://www.federalombudsman.be>, <http://www.ccrek.be>

Danimarka Ombudsmanı :

<http://www.ombudsmanden.dk>

Devlet Planlama Teşkilatı :

<http://www.dpt.gov.tr>

Finlandiya Ombudsmanı :

<http://www.oikeusiamies.fi> , <http://www.vn.fi/okv>

Fransa Cumhuriyet Arabulucusu :

<http://www.mediateur-de-la-republique.fr>

Hollanda Ulusal Ombudsmanı :

<http://www.nationaleombudsman.nl>

İktisadi Kalkınma Vakfı :

<http://www.ikv.org.tr>

İngiltere Parlamento Komiserliği :

<http://www.ombudsman.org.uk>

İspanya Halkın Savunucusu :

<http://www.defensordelpueblo.es>

İsveç Ombudsmanı :

<http://www.jo.se>

İtalya Sivil Savunucusu :

<http://consiglio.regione.vda.it>

Macaristan Ombudsmanı :

<http://www.adaveted.obh.hu>

Malta Ombudsmanı :

<http://www.global.net.mt/ombudsman/> Ombudsman

Polonya Yurttaş Hakları Koruma Komiserliği :

<http://www.brpo.gov.pl>

Portekiz Adalet Temsilcisi :

<http://www.provedor-jus.pt>

Romanya Ombudsmanı :

[http:// www.avp.ro/](http://www.avp.ro/)

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü :

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>

Yunanistan Ombudsmanı :

<http://www.synigoros.gr>