T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU ÇERÇEVESİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

Umut MURADOĞLU

Danışman

Yrd.Doç.Dr. Yaşar Metin ÖZDEMİR

İZMİR – 2016

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Ombudsmanlık Kurumu" adlı çalışmanın, tarafımdan akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

…/…/…..

Umut MURADOĞLU

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Ombudsmanlık Kurumu

Umut MURADOĞLU

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Kamu yönetimi, elinde bulundurduğu meşru kuvvet kullanma gücünün de etkisiyle uzun dönemler, işlemlerini ve eylemlerini herhangi bir sınırlandırılmaya tabi olmaksızın gerçekleştirip her türlü denetimin üstünde tutmuştur. Anayasacılık ve İnsan Hakları hareketleriyle, yönetsel kararlarla ilgili olarak yönetilenlerin de söz sahibi olması, talepleri ve şikâyetlerinin değerlendirilerek belli ölçüde karar alma sürecine katılımları, özellikle Aydınlanma Çağı sonrasında ve tarihi süreklilik boyunca artarak günümüze kadar devam etmiştir.

Tezin konusunu oluşturan Ombudsmanlık Kurumu da insanların yönetimle ilgili olan şikâyetlerinin kabul edildiği bir merci olarak 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık, buradan dünyanın pek çok farklı bölgesinde yer alan ülkelere yayılmıştır. Bu yayılma 1993 yılında imzalanan Maastricht Anlaşmasıyla Avrupa Birliği'ne de yönelmiş ve uluslararası bir teşkilatın bünyesinde ombudsmanlık kurumu oluşturmuştur.

Çalışmada öncelikle, Ombudsmanlık Kurumunun tanımı, sahip olması gereken unsurları, genel özellikleri ve tarihi arka planı hakkında bilgi verilmiştir. Devamında daha özel ölçekte, tezin asıl konusunu oluşturan, Avrupa Birliği Ombudsmanı, yapısal ve işlevsel olarak incelenerek kuruluşundan bugüne kadarki konumu ve Birlik içerisindeki yeri üzerinde durulmuş, verdiği kararların Avrupa Birliğinin gelişiminde şekillenme sürecine etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Avrupa Ombudsmanlığı, Kamusal Denetim, Avrupa Birliği.

ABSTRACT

Master's Thesis

Ombudsman within the Framework of the European Union Law

Umut MURADOGLU

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

Public Administration Authorities have done their processes and acts without any de jure boundary during the most of the time, with the help of use of legitimate force, thus they set themselves above the law system. Associated with Constitutionalism and Human Rights Movements, people started to have a right to comment on administrative decisions and join to the resolution process more and more with considiration of their demands and complaints during the historical development after the Age of Enlightment.

Ombudsman, which composing this thesis topic, exist as an institution about people's complaints for administrational issues in 18. century in Sweden. Ombudsman spreaded many countries which partake in different parts of the world. This propagation made for European Union in 1993 with Maastricht Agreement and thus Ombudsman established as an organ of an international organization.

Primarily, defination and description of Ombudsman, elements, general characteristics and historical feedback has being studied in this fieldwork. Afterwards, European Union Ombudsman, which composed the main topic of this thesis, has being examined as structal and functional since beginning. Decisions which affect for embodiment of European Union Ombudsman's improvement examined.

Keywords: Ombudsman, European Ombudsman, European Union

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU ÇERÇEVESİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
YEMİN METNİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER vii
KISALTMALAR x
TABOLAR LİSTESİ xi
EKLER LİSTESİ xii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMANLIK KURUMU ÜZERİNE

1.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TANIMI 4
1.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHÇESİ 6
1.3. İDARENİN DENETİMİ YOLLARI ARASINDA OMBUDSMANIN KONUMU 10
1.3.1 Hukukilik Denetimi ve Yerindelik Denetimi Ayrımı 12
1.3.2. Denetimi Yapan Organa Göre Sınıflandırma 13
1.3.2.1. Yargısal Denetim 13
1.3.2.2. Siyasi Denetim 15
1.3.2.3. İdari Denetim 16
1.3.2.4. Kamuoyu Denetimi 18
1.3.2.5. Uluslararası Denetim 19
1.3.3. Denetimin Yapılış Zamanı Açısından Sınıflandırma 20
1.4. OMBUDSMAN TÜRLERİ 21
1.4.1. Parlamento Ombudsmanı 22

1.4.2. Askeri Ombudsman 22
1.4.3. Çocuk Ombudsmanı 23
1.4.4. Tüketici Ombudsmanı 24
1.4.5. Sağlık Ombudsmanı 25
1.4.6. Eğitim Ombudsmanı 26
1.4.7. Özel Şirket Ombudsmanı 26
1.4.8. Ulus-altı Ombudsmanlar 27
1.5. İNSAN HAKLARI VE OMBUDSMAN 28
1.6. ETKİN VE ETKİLİ BİR OMBUDSMANIN UNSURLARI 31
1.7. OMBUDSMAN'IN İŞLEVLERİ 34

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ ÇALIŞMA USULÜ VE KARARLARI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ İÇERİSİNDE YARGI DIŞI DENETİM YOLLARI 38
2.1.1. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi 38
2.1.2. Avrupa Komisyonu 40
2.1.3. Avrupa Veri Koruma Denetçisi 41
2.1.4. SOLVIT 42
2.1.5. Avrupa Müşteri Merkezleri 43
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ KURULUŞU 44
2.3. AVRUPA BİRLİĞİ NORMLARINDA OMBUDSMANLIK KURUMU 48
2.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ STATÜSÜ VE YAPISI 52
2.4.1. Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı İçerisinde Ombudsman 52
2.4.2. Avrupa Birliği Ombudsmanının Seçimi ve Görevden Alınışı 54
2.4.3. Avrupa Birliği Ombudsman Teşkilatı ve Bütçesi 56
2.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN DENETİM YETKİSİ DÂHİLİNDEKİ KURUMLAR, EYLEM VE İŞLEMLERİ 59
2.6. AVRUPA OMBUDSMANLAR AĞI 61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ ÇALIŞMA USULÜ VE KARARLARI

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANINA BAŞVURU 63
3.1.1. Başvuru Hakkı 63
3.1.2. Başvuru Hakkının Kullanımının Değerlendirilmesi 64
3.2. BAŞVURU'NUN ŞEKİL KOŞULLARI VE İLK İNCELEME AŞAMASI 67
3.3. KENDİLİĞİNDEN HAREKETE GEÇME DURUMU 69
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN KARAR TÜRLERİ 70
3.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN DİĞER BİRLİK KURUMLARIYLA İLİŞKİSİ VE KARARLARININ AB POLİTİKALARINA ETKİSİ 73

SONUÇ 78
KAYNAKÇA 82

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİHA	Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
s.	sayfa
ss.	sayfadan sayfaya

TABOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Avrupa Birliği Ombudsmanı'na Yapılan Başvuruların Yıllara Göre Dağılımı s. 65

Tablo 2: Ülkelere Göre Açılan Soruşturmaların Kaydedilen Şikayetlere Oranı s. 66

EKLER LİSTESİ

EK 1: Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası ek s. 1

EK 2: Codex Holmiensis 2. Kitap 31-32. Sayfalar ek s. 11

GİRİŞ

Kamu kesimi, gerek ekonomik alanda gerekse sosyal alanda devletin ilk oluştuğu zamanlardan bugüne kadar ağırlıklı bir yer işgal etmiştir. Çeşitli ideolojilere bağlı veya konjonktürel olarak gerçekleşen eğilimlerden dolayı, büyüklüğü değişse de varlığı hep devam ederek günümüze kadar güçlü bir aktör olarak ve insan hayatının pek çok alanında belirleyici roller üstlenerek süregelmiştir.

Kamunun sahip olduğu güç dolayısıyla faaliyetleri uzun dönem hukukun üstünde tutulmuş ve denetlenmemiştir. Yönetimin kendini hukukun üstünde görmesi düşüncesi, meşruiyetini önceleri kendi egemenliğini ilahi kaynağa dayandırarak sağlamıştır. Fakat Reform Hareketleri sonucu Aydınlanma Çağıyla birlikte bu meşruiyet kaynağının kaybedilmesiyle durum sorgulanmaya başlanmıştır. Anayasacılık hareketleri ve insan hakları mücadeleleriyle geçen bu uzun yüzyıllardan sonra devletin ve kamunun da denetime tabi olması gerektiği kabul edilmiştir.

Yönetim ve yöneticilerin denetlenmesi durumu ile yönetim yetkilerinin kısıtlanması durumu tarihsel süreç içerisinde paralel olarak gerçekleşmiştir. Her iki durum arasında doğru orantılı bir ilişki olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir anlamda yönetim erkinin yetkisini kısıtlama durumunu ifade eden Anayasacılık hareketlerinin, söz konusu işlevini yerine getirebilmek için kullandığı en önemli enstrümanlardan bir tanesi kuvvetler ayrılığı olarak gösterilebilir. Klasik çağlarda yönetim erkinin tek elinde bulunan yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin, modern devlet içinde farklı kurumlara dağıtılarak bir güç dengesi sağlanması ve bu yolla bir ölçüde yönetim veya yöneticilerin hukuk kurallarına uygun hareket etmesi ve hukukun üstünlüğünün sağlanarak yönetimin sınırlarının çizilmesine çalışılmıştır.

Öte yandan 1789 Fransız İhtilâli ile ortaya çıkan insan haklarının, korunmasına ve geliştirilmesine yönelik olarak ulusal ve uluslararası ölçekte pek çok çaba gösterilmiştir. Gösterilen bu çabalar insanlığın yaşadığı korkunç tecrübelerin de etkisiyle sonunda küresel nitelikte bir metin olan BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin oluşturulmasını sağlamıştır. Bu kapsamda uluslararası arenada yer alan aktörlerin insan haklarını sağlamaya yönelik etkilerinin arttırılması amaçlanmıştır. Tüm bu anayasacılık, insan hakları ve hukukun üstünlüğü çabalarının doğru orantılı olarak yükseldiği yüzyıllar içerisinde, bu hareketlerin bir aracı olarak oluşmaya başlayan ve yayılan ombudsman, genellikle yasama organı bünyesinde

faaliyet gösteren, bireylerin kamu otoritesi karşısında uğradıkları haksızlıklarla ilgili başvuru mercii olarak ortaya çıkmıştır.

Etkin ve etkili bir denetimin sağlanması "Hukuk Devleti" için bir önkoşuldur. Bu denetim, en başlarda yaptırımdan eksik şekilde gerçekleşirken, daha sonraları hukuki, cezai yaptırımlarla yönetim ve yöneticilerin denetlenmesinin etkinleştirilmesine ve yönetimde şeffaflık ilkesinin tesisine çalışılmıştır.

Denetim işlevi onu yapan kuruma göre sınıflandırılabilir. Bu bağlamda, kamunun denetimi, siyasi, idari, yargısal olarak gerçekleştirilebilir. Bunlardan en etkili ve hukuk devleti için olmazsa olmaz şart olanı şüphesiz idarenin kendisinden bağımsız olan başka bir organ eliyle gerçekleştirilen ve yaptırım gücüne sahip yargısal denetimdir. Çalışmanın konusunu oluşturan ombudsmanlık ise bu bahsedilen klasik denetim organlarına ek olarak ortaya çıkan bir denetim türüdür.

Ombudsmanlık denetimi bireyin haklarının korunmasında tek başına yeterli olabilecek bir denetim yöntemi olarak görülmemektedir. Bu yetersizliğin en başta gelen sebebi yaptırım gücünden yoksun olmasıdır. Ombudsmanlık denetiminin amacına ulaşması için en başta diğer denetim mekanizmalarının etkin ve güçlü bir şekilde çalıştırılması gerekir. Ombudsmanın yapacağı denetim, başta yargısal denetim olmak üzere diğer denetimlere ek olarak, onların yetersiz kaldığı noktaları kapatacak nitelikte bir denetimdir.

Ombudsmanın bir hukuki yaptırım gücü olmadığı için kararlarının iyi niyetle siyasi irade tarafından değerlendirilip yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için kamuoyu oluşturulması ve kamuoyunun siyasi irade üzerinde yönlendirici etkisinin var olması gerekmektedir. Bu da ancak demokrasinin içselleştirilmesi ile mümkündür. Demokrasinin içselleştirildiği ve yerleşik demokrasiler içerisinde gösterilen İskandinav demokrasilerinin bir denetim aracı olarak oluşan ve sonra buradan dünyaya yayılan ombudsman sistemi söz konusu ülkelerde çok etkin düzeyde denetimin sağlanmasına katkı sağlarken; demokrasinin söz konusu olmadığı, otoriter rejimlerin işbaşında olduğu ülkelerde sadece göstermelik bir kurum olarak, parlamentonun zaten hâlihazırda yaptığı siyasi denetimden öteye bir işlev görememektedir.

İlk olarak İsveç'te ortaya çıkan ve başta Avrupa ülkeleri olmak üzere geçen zaman zarfında dünyanın pek çok farklı ülkesine yayılan ombudsmanlık, 1993

Maastricht Anlaşmasıyla beraber bir ulusüstü ombudman örneği olarak, Avrupa Birliği'nde (AB) de uygulanmaya başlanmıştır. Bunun başlıca sebebi olarak üyelerin pek çoğunda demokratik temel ve teamüllerin de yardımıyla başarılı bir şekilde oluşturulan örneklerin birlik için de kullanılmak istenmesi gösterilebilir.

Ombudsmanlık kurumu ilk oluştuğu dönemden günümüze kadar geçen süre zarfında gösterdiği değişim ile çağa ayak uydurarak varlığını devam ettirmiş ve bunu daha da yaygınlaşarak yapmıştır. Sistemin başarısı, öncelikle kendi içinde işleyebilen bir yapı halinde oluşturulmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, sistemin fonksiyonelliğinin sağlanması ile yapısal anlamda amaçlarını gerçekleştirecek bir organın oluşturulması birbirine paralel ve iç içe geçmiş konulardır. Bu bakımdan ombudsmanlık oluşturulurken, kamunun eylem ve işlemleri hakkında toplumun şikâyetlerinin değerlendirilerek etkin bir biçimde idari işleyişteki sorunların çözülmesini sağlayacak şekilde oluşturulması bir zorunluluktur.

Avrupa Birliği Ombudsmanı, oluşumundan günümüze Avrupa Birliği kurumlarının kendi denetim alanına giren işlemleri üzerindeki kararları ile aksaklıkları gidermede hayati roller üstlenmiş ve Birliğin derinleşme sürecine hatırı sayılır bir katkı sağlamıştır.

Üç asırdan uzun bir süredir tarih sahnesinde bulunan ombudsmanlık kurumunun Avrupa Birliği üzerindeki yansıması olan Avrupa Birliği Ombudsmanının, kuruluşu, yapısı, doğrudan ve dolaylı olarak gösterdiği işlevlerinin ele alınmasıyla, denetim ve insan haklarının korunmasına olan etkisi ve yönetim sürecine yaptığı katkılar daha iyi anlaşılabilinecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMANLIK KURUMU ÜZERİNE

1.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TANIMI

Sosyal bilimlerin pek çok kavramında, üzerinde tartışmasız ve tam olarak mutabakata varılmış bir tanım bulmak neredeyse imkânsızdır. Terim belirsizliği hali belli ölçüde ombudsman için de söz konusu olmakla birlikte tanımlar göreceli olarak pek çok sosyal bilimler kavramına göre birbirine daha yakın içerik taşımaktadırlar. Var olan farklılığın ise başlıca nedeni olarak her ülkenin kendi tarihi, siyasi, sosyokültürel vb. alanlardaki farklı gelişimi sonucu oluşturduğu pek çok değişik ombudsman modelinin var olması gösterilebilir. Söz konusu farklılıklar, bulunmakla birlikte, ombudsmanın bazı temel unsurlarından referans aldığımızda ifade ettiği anlamını çıkarmak mümkün olacaktır.

Ombudsman İsveç dilinde vekil, sözcü, konuşmacı veya temsilci anlamına gelen Ombud kelimesi ve kişi anlamına gelen Man kelimesinin birleşmesinden oluşmuştur.[1] Çeşitli ülkelerde ombudsman terimi yerine Mediator(Arabulucu), Halkın Koruyucusu, Kamu Savunucusu, Parlamento Komiseri gibi terimler de kullanılmaktadır. Türk Hukuk Sisteminde ise ombudsmanlık yerine "Kamu Denetçiliği" terimi olarak kullanılmıştır.[2]

Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre Kamu Denetçisi: *"Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmi makamların keyfi ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum"* olarak tanımlanmaktadır.[3]

Black Law Dictionary'e göre ise "*Ombudsman, bazen resmi bazen yarı resmi bir kurum ya da kişi olarak idari işlemlerle ilgili olarak ortaya çıkan mağduriyetlerle ilgili bireyle devlet arasında bir başvuru merciidir."*[4]

---

[1] J.E.S. Fawcett, "The Spread of the Ombudsman System in Europe, The World Today", **The Royal Institute of International Affairs Yayınları**, Cilt:31, Sayı:11, November 1975, s.469. Mustafa Köksal, Ombudsman Kamu Hakemi, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007, s. 23.

[2] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde: 74.

[3] Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=kamu denetçisi&guid=TDK.GTS.5432b4f58d4d59.82717652 (06.10.2014).

[4] Henry Campbell BLACK, Black Law Dictionary, West Publishing Company, St. Paul, Minnesota, 1990, s. 1086.

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsmanlık Komitesinin 1974 tarihinde yaptığı tanıma göre ise "*Anayasayla ya da yasama faaliyeti veya parlamento tarafından kurulan, başında parlamentoya veya yasama organına karşı sorumlu olan üst düzey bir kamu yöneticisi bulunan, hükümet kuruluşları, kamu yetkilileri ve çalışanları tarafından mağdur edilmiş insanların şikayetlerini alan ya da kendi başına harekete geçen; soruşturma, düzeltici işlem önerme ve rapor hazırlayan bir kurumdur."*[5]

Victor Pickl'in verdiği tanımda ise *"Çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru anlatmaktadır."*[6]

Bir başka tanıma göre ise ombudsmanlık denetimi, yasama organınca atanan bir denetmen eliyle idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi ve yasama organına sunacağı raporlarla da parlamentonun dikkatini çekerek konunun çözüme kavuşturulması için yapılan bir denetim şeklidir.[7]

Yukarıda farklı kaynaklardan verilen tanımlar incelendiğinde, ulusal bir takım farklılıkların bir kenara bırakılması halinde genel özellikleri açısından ombudsman'ın tanımında ortak noktalar olduğu göze çarpmaktadır. Ombudsmanı farklı ülke düzenlemelerindeki ortak noktalarından hareketle tanımlama yoluna gidilecek olursa;

Ombudsmanı, genellikle yasama organının anayasa ve/veya yasalara dayanarak çoğu zaman kendi bünyesinde oluşturduğu, yasama organına karşı bağımsı, idarenin ya da idare adına hareket eden, bir ölçüde kamu gücüne haiz kuruluşların, hukuka uygun olmayan işlemlerine ve keyfiliğine karşı, halkın şikâyetlerini alarak bunları değerlendirip, raporlarla, yaptırım gücü olan mercilerin dikkatini çeken kişi ya da kurum olarak tanımlayabiliriz.

Yukarıda bahsi geçen ulusal uygulamalardaki farklılıklardan kaynaklanan istisnalara en somut örnek olarak Fransa'da ombudsman seçiminin parlamento

---

[5] Ombudsman Committee, International Bar Association Resolution (Vancouver: International Bar Association, 1974'den Aktaran: Dean Gottehrer, Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution, http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Dear%20Gottehrer.pdf (21.10.2014).

[6] Victor J.Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986, s. 37.

[7] B.Zakir AVŞAR, **Ombudsman**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012, s. 55.

tarafından değil de hükümet tarafından yapılması gösterilebilir.[8] Yasama yetkisinin anayasal olarak sınırlandırılması Fransa'nın üniter nitelikteki demokratik ülkeler içerisinde sahip olduğu nevi şahsına münhasır bir özelliktir.[9] Ombudsmanın Fransa'da sahip olduğu istisnai yapıyı bu özel durumuna bağlamak yerinde olacaktır.

Ombudsmanın atama yoluyla görevlendirilmesine Fransa dışında örnekler de verilebilir. Yeni Zelanda'da parlamentonun önerisi üzerine genel vali tarafından atama yapılır. İngiltere'de ise ombudsman, hükümetin önerisi üzerine kral ya da kraliçe tarafından atama yoluyla göreve gelir.[10] İsveç'te ise Tüketici Ombudsmanı hükümet tarafından atanmaktadır.[11]

Ombudsman genel olarak yürütme içerisinde idarenin eylem ve işlemlerini denetlerken, bazı örneklerde, modern devlet içinde gerek yargı işleyişiyle ilgili çeşitli sıkıntılar gerek yargıda reform yapma ihtiyacı ve yargıda hesap verilebilirlik noktasında düzenleme yapmaya itmiştir. Yapılan söz konusu reformlarla yargıyı idari olarak denetleyen ombudsmanların yanında yargı görevi olan ombudsman örnekleri Birleşik Krallık, İsrail ve Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmıştır.[12]

1.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHÇESİ

Ombudsmanlık Kurumunun bugünkü anlamda oluşturulmasından çok önceki dönemlerde de benzer işlevleri yerine getiren kişi ve kurumlar mevcuttu. Bu kurumların geçmişini antik çağlara kadar götürmek mümkündür. Çin'deki Han hanedanlığı dönemindeki Yuan Kontrol Kurumu, Roma Cumhuriyetindeki Tribünuslar, ombudsmanın ilkel öncülleri olarak bazı akademik çevrelerde kabul görmektedirler.[13]

---

[8] Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul Alfa Yayınları, 1999, s.273'den Aktaran, Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, 10. Bası, Bursa, Ekim 2010, (İdare Hukuku), s. 810.

[9] Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Kırlangıç Yayınevi, Beşinci Bası, Ankara, 2006, ss. 157-158

[10] İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:45, Sayı:1, 1996, s. 256.

[11] Avşar, s. 156.

[12] Serdar Gülener, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, Yıl:2013, s. 8.

[13] Walter Gelhorn, **Ombudsmen and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries**, Harvard University Press, 1967, s.194'den Aktaran Avşar, s. 67.

Ombudsman kelimesinin etimolojik kökeni incelendiğinde bu sözcük ilk olarak eski Norveçce metinlerde temsilci ve vekil anlamına gelen umboðsmaðr halinde geçmektedir. Daha sonraları 1241 yılında Codex Holmiensis olarak adlandırılan Danimarka'nın Jutland Hukukunda umbozman ifadesi bir krallık memurunu ifade etmek için kullanılmıştır.[14]

İslam Devletinde Emeviler döneminde Yakınmalar Evi denilen halkın sorunlarını dinlemekle görevli bir yapı oluşturulmuştu. Devletin genişlemesiyle ilerleyen zamanlarda bu işi yapacak özel görevliler atandı. Osmanlı İmparatorluğunda da bu tip işlevler gerek Divan-ı Mezalim gerekse önce ahilik teşkilatları sonra onun yerini alan lonca teşkilatı[15], kazaskerlik[16] ve kadılkudatlık[17] gibi pek çok farklı kurum tarafından yerine getirilmekteydi.

Ahilik teşkilatı, temellerini İslam felsefesinde bulan ve Türklerin İslamiyet'e girişleriyle de yoğun olarak tarihimizde de görülen ve toplum içinde dayanışmayı sağlamayı hedefleyen bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yoğun olarak ticari faaliyetlerde bulunmak suretiyle iktisadi hayatı düzenleyen ahilik teşkilatının mensupları şehirlerin yanında köylere kadar Anadolu'nun en ücra noktalarında saygı gören ve nüfuz sahibi kişiler olmuşlardır. Bu nüfuzu kullanmak suretiyle özellikle merkezi otoritenin zayıfladığı, siyasi kargaşanın oluştuğu dönemlerde toplumsal yaşam içerisinde üstlendikleri ekonomik işlevlerin yanında, siyasi yönden de belirleyici işlevleri olmuştur. Bu duruma en tipik örnek olarak Moğol istilasının yaşandığı dönem verilebilir.[18]

Ahiler devlet ile halk arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde halkın sorunlarını ve şikayetlerini dinleyerek bir ombudsman gibi arabuluculuk yapmak suretiyle, kişi ile devlet arasında bir başvuru mercii olarak işlev göstererek uyuşmazlıkların çözümüne katkılar sağlamışlardır.[19]

---

[14] Conference of Ombudsmen opened in Tehran,(09.10.2013), Norway the Official Site in Iran , http://www.norway-iran.org/News_and_events/Conference-of-Ombudsmen-opened-in-Tehran/#.VEgInv0cTIV (21.10.2014). Bakınız: Codex Holmiensis'in İlgili Sayfası, Ek2

[15] Köksal,s. 15.

[16] Kemal Özden, **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasarım Yayınları, İstanbul, Aralık 2005, s. 22.

[17] Özden, s. 23.

[18] Ziya Kazıcı, "Ahilik", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İstanbul, 1988, ss. 540-541.

[19] Mustafa Köksal, **Ahilik Kültürünün Dünü ve Bugünü**, s.9'dan Aktaran; Köksal, s.16.

Lonca, dilimize İtalyanca loggia kelimesinden gelen, esnaf teşkilatlanmalarına verilen isimdir.[20] Ahi teşkilatı Fatih devri ve sonrasında merkezileşmenin de etkisiyle gücünü yitirmiş ve bir esnaf örgütü işleviyle sınırlı halde varlığını sürdürmüştür. Ahi teşkilatı XVIII. yy sonrası yerini lonca teşkilatı almış olmakla beraber ahi teşkilatının etkisi bir ölçüde lonca teşkilatı üzerinde de uzun bir süre devam etmiştir.[21]

Ombudsman ile ilişkilendirilebilinecek bir diğer kurum kadılkudatlıktır. Kadılkudat ilk olarak Abbasiler devrinde ortaya çıkmış bir "Baş Kadılık" makamıdır. İlk zamanlar diğer kadıları atama yetkisi direk halifeye ait olmakla birlikte zaman içerisinde bölgesindeki kadıları atama yetkisine sahip olmuşlardır. Bu makam Osmanlı'ya da aynı isimle geçmiştir.[22] İdari görevli olan Anadolu ve Rumeli Kazaskerleri ile büyük bazı şehirlere merkezden atanan kadılar bu ünvanı kullanmışlardır. Kadılkudat'ın esas yetkisi davalara bakmak olmakla birlikte, zaman içerisinde aralarında mali, idari ve askeri pek çok konuyu inceleyip yapılması gereken işleri merkeze bildirme, yetim mallarının ve vakıfların idaresi, ölçü ve tartı denetimi gibi günümüzde ombudsman'ın ilgilendiği konularla alakalı pek çok alanda yetkilere haiz olmuştur.[23]

Bugünkü anlamda ombudsman kurumunun temelleri ise İsveç'te atılmıştır. İsveç Kralı XII. Karl 1709 yılında Rusya'ya karşı yaptığı Poltova Savaşında başarısızlıkla karşılaşması üzerine Osmanlı topraklarına sığındı. XII. Karl, Osmanlı İmparatorluğu'nda bulunduğu dönemde de uzaktan ülkesini yönetmeye devam etti. Bu dönemde İsveç'te var olan huzursuzluğun önüne geçmek ve düzeni sağlamak için kral adına hareket eden bir büro oluşturuldu.[24] Bu büro, Kral sürgünde iken oluşturulmuş olması, XII. Karl'ın yukarıda bahsedilen çeşitli Osmanlı hukuk müesseselerinden etkilendiği iddialarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Söz konusu bu kurumlardan yerine getirdikleri işlevler itibariyle, günümüzde ombudsmanın alanına giren konuların da içinde bulunduğu alanlarda işlemler gerçekleştirmeleri bu iddiaları güçlendirmiştir.

---

[20] Ahmet Kala, "Lonca", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt:27, İstanbul, 1988, s. 211.
[21] Kazıcı, s. 541.
[22] Şükrü Özen, "Kadılkudat", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt:24, İstanbul, 1988, s. 81.
[23] Özen, s. 82.
[24] Pickl, s. 39.

Dönemin hala en güçlü devleti konumunda olan Osmanlı'dan etkilenme olasılık dâhilinde bulunmakla birlikte Kral'ın Osmanlı'daki herhangi bir kurumdan etkilenerek bunu oluşturduğunu gösteren kesin bir kanıt günümüze kadar bulunamamıştır.

Ancak ombudsmanın temellerinin 1713 yılında İsveç'te, Türkçeye Hukuk Şansölyeliği ya da Adalet Bakanlığı olarak çevrilebilinecek olan Justitiekansler'in kurulmasıyla atıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.[25] Daha sonra 1809 İsveç Anayasası ile Ombudsmanlık Ofisi kuruldu. Bunu 1915 yılında Askeri Ombudsmanlığın kurulmasıyla birlikte, ombudsmanlığın alanlara ayrılması ve ihtisaslaşması süreci takip etti. Daha sonra ise 1968 yılında bu iki ombudsmanlık üç ayrı ombudsmanın olduğu tek bir yapıda birleştirildi.[26]

İsveç'in ombudsmanlığı kurduğu yıl olan 1809'da yaptığı savaş sonrası Rusya'ya kaybettiği Finlandiya, Bolşevik Devrimi sonrası Rusya'dan bağımsızlığını kazanmış ve 1919 Anayasası ile ombudsmanlık kurarak, ombudsmanlığı İsveç'ten sonra uygulayan ilk ülke olmuştur.[27] Norveç Askeri Ombudsmanını 1952 yılında kurmuştur. Ulusal ombudsmanını kurması ise 1962 yılını bulur. Danimarka ise 1954 yılında Ulusal Ombudsmanını kurmuştur.[28] Böylelikle ombudsman İskandinavya coğrafyasının bir müessesesi halini almıştır.

İskandinavya dışında ilk askeri ombudsman 1959 yılında Batı Almanya'da, ilk ulusal ombudsman ise 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulmuştur.[29] Ombudsmanlığın gösterdiği başarı onun farklı alanlarda denenmesi sonucunu ortaya çıkartmıştır.

Bunun sonucu olarak devlet altı yapılarda da ombudsmanlığın kurulmaya başlandığı görülmektedir. Taşra düzeyindeki ilk ombudsman 1967 yılında Kanada'nın batısında bulunan Alberta'da kurulmuştur. Federal devletlerde de pek çok federe devlet parlamentosu bünyesinde ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir.[30]

---

[25] Fawcett, s. 469.
[26] Fawcett, s. 469.
[27] Özden ss. 23,24. Fawcett, s.469. Bent Christensen, "The Danish Ombudsman", **University of Pennsylvania Law Review**, Cilt: 109, Sayı:8 (Jun. 1961), s. 1100.
[28] Pickl, s. 41.
[29] Pickl, s. 41.
[30] Pickl, s. 41.

Öte yandan 1971 yılında Viyana'da yapılan "İnsan Hakları Üzerinde Avrupa Parlamentosu Konferansı" ile üye devletlere ombudsman benzeri yapıların oluşturulması tavsiye edilmiştir.[31]

Özetle, ombudsmanlık kurumu çağdaş anlamda uzun bir süre sadece İsveç'te bulunan sui-generis bir müessese olmuş fakat bir asırdan uzun bir süre sonrasında ilk olarak diğer kuzey ülkelerine sonra da dünyanın çeşitli yerlerindeki pek çok farklı ülke tarafından örnek alınarak kendi ulusal sistemlerine uyarlanarak kopyalanmıştır.

Yayılmanın bu derece aniden ve hızlı olmasını farklı sebeplere bağlayabiliriz. Yerleşik bir demokrasinin sağlanması için pek çok koşul ve bu çok sayıda koşulu sağlayacak farklı araçlar bulunmaktadır. Ombudsman denetimi de bu araçlardan biridir. Onun popüler görülmesinin altında yatan en önemli faktörlerden birini, orijininin günümüzün yerleşik demokrasi örneği olarak gösterilen İskandinav Demokrasilerinden gelmesi oluşturur.

Model iyi niyetle çalıştırılırsa demokrasi idealine yaklaşılmasını ve hak ihlallerinin önüne geçilmesini sağlayacak bir işlev görerek kendisinden beklenen faydayı sağlayacaktır. Öte yandan ombudsman, dünya ölçeğinde, özellikle son yıllarda oluşturulan pek çok örneğinde sadece bürokratik bir kurum olarak devlet yapısı içerisindeki yerini almaktadır. Söz konusu örneklere demokrasinin yerleşmediği ülkelerde rastlamak mümkündür. Buralarda ombudsman bünyesinde bulundukları parlamento gibi etkisiz ve yararsız bir kurum olarak göstermelik bir konumdadır.

1.3. İDARENİN DENETİMİ YOLLARI ARASINDA OMBUDSMANIN KONUMU

Modern yönetim bilimi doktrininde denetim süreci, yönetim sürecinin bir parçası olarak görülmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre denetleme; *"bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma"*[32] olarak tanımlanmaktadır. Bir görev yerine getiren sistemin doğal olarak bunu yerine

[31] Pickl, s. 40.
[32] Türk Dil Kurumu, **Büyük Türkçe Sözlük**, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5508bb4ebb55a0.97143938, (17.03.2015).

getirdiği faaliyetin niteliklerine uygun bir kontrolden geçirmesi gerekir. Bu bakımdan denetleme faaliyeti, özellikle günümüzün karmaşık ilişkiler ağı içerisinde bulunan pek çok farklı sistemin, ana görevini yerine getirebilmesi için zorunlu bir işlev haline gelmiştir.

İdarenin de bir sosyal sistem olarak denetlenmesi bu zorunluluk kapsamındadır.[33] Nitekim sosyal sistemi oluşturan bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması yönetilenlerin denetlenmesini gerektirmiş ve çeşitli denetim yöntemleri demokratik ülkelerin hukuk sistemlerinde yerlerini bulmaya başlamıştır.[34] Denetimden amaçlanan idarenin içerisinde bulunduğu durumu ve aksayan yönlerini tespit ederek işleyişini iyileştirmektir.[35] Sistemin amacına uygun ve planlanan düzende işleyip işlemediğinin tespiti ve varsa yanlışlıkların ortadan kaldırılarak önceden amaçlanan şekilde işlevlerine devam etmesi, denetim fonksiyonunun işletilmesi yoluyla elde edilebilir.[36] İdarenin denetimin gerekliliği idareyi oluşturan unsurların, onu temsil eden görevlilerin hata veya kusurlarından kaynaklanır. Denetim sahip olunan güçlü ve zayıf yönlerin ortaya çıkartılarak hizmetlerin en rasyonel şekilde gerçekleşmesini sağlamayı ve hukuka aykırılıkların önüne geçmeyi amaçlar.[37]

Denetimin konusu örgüt ve söz konusu örgütün işleyişinin incelenmesidir. Örgütün denetlenmesi ile kastedilen sistem ve sistemin bileşenlerinin hukuk kuralları çerçevesinde denetime tabi tutulmasıdır. Öte yandan sistemin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi yoluyla örgütün işleyişinin denetim kapsamına alınması sağlanır.[38]

Yapılan denetimle, eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun sağlanmasına katkıda bulunularak, işleyen bir denetim mekanizmasının oluşmasıyla, yönetilenlerin yönetim sürecine katıldığı bir yapı ortaya çıkmış olur. Bu da yönetimin kendini meşru göstermesine yardımcı olur. Diğer taraftan etkinlik unsuru olan verimliliğin

---

[33] Gözler, s. 803.
[34] Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetimine Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı "Ombudsman**, Kent Basımevi, 1.Baskı, 1997, İstanbul, s. 25.
[35] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 26.Bası, Ankara, Temmuz 2008, s. 365.
[36] Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Bası, 1.Baskı, İstanbul, 1999, s. 46.
[37] Zehra Odyakmaz ve Diğerleri, **İdari Yargı**, İkinci Sayfa Basım Dağıtım, 5.Bası, Mayıs 2010, s. 13.
[38] Akıncı, s. 47.

arttırılmasına yardımcı olur ve en önemlisi de faaliyetlerdeki olumsuz gidişe mani olma olanağı tanır.[39]

Denetim şekillerini, denetleyici organa, örgüt içi veya dışı olmasına, önceden ya da sonradan yapılmasına, denetim sonucu sahip olunan yetkilere ve benzeri pek çok farklılığa dayanarak sınıflandırmak mümkündür.

1.3.1. Hukukilik Denetimi ve Yerindelik Denetimi Ayrımı

İlk olarak bu bağlamda yapılacak sınıflandırmalar içerisinde, hukukilik denetimi ve yerindelik denetimi ayrımından bahsedebiliriz. Hukukilik denetimi, adından da anlaşılacağı gibi hukuka uygunluk kapsamında yapılan denetimdir. Bir başka deyişle, denetime konu işlem veya eylemin, onu bağlayan hukuk kurallarına uygun olup olmadığı ile sınırlı olan denetim türüdür.[40] Yürürlükte bulunan mevzuat, yargı içtihatları, süreklilik idari teamüller söz konusu hukuk kuralları kapsamında değerlendirilebilir.[41]

Yerindelik, yürütülen hizmetin gereği ile idare tarafından yapılan işlem ya da eylem arasındaki uygunluğu ifade eder.[42] İdari işlemlerin unsurlarına baktığımızda, yetki, şekil, usûl, sebep, konu ve amaç unsurları karşımıza çıkmaktadır.[43] İdare yapacağı işlemlerin, yetki, şekil, usûl ve amaç unsurları yönünden bağlı yetkiye sahiptir. Sebep ve konu unsurları ise idarenin takdir yetkisindedir.[44] Takdir yetkisini, belirli bir durumda belirli bir işlemi yapıp yapmamak ve farklı çözümler arasında karar verebilme özelliği olarak tanımlayabiliriz.[45]

Bu bakımdan takdir yetkisi ile yerindelik kavramları arasında bir ilişki mevcuttur. İşte yerindelik ile ilgili yapılan denetim de konu unsuru üzerinden bir

---

[39] Akıncı, ss. 47-48.
[40] Onur Karahanoğulları, İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf, (21.06.2016), s. 11.
[41] Yıldırım Turan, İdari Yargı, 2. Baskı, Beta, İstanbul, 2010, s. 145'den Aktaran; Hulusi Alphan Dinçkol, "İdari Yargı'da Hakimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi", Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Özel Sayı, Yıl:2013, Cilt:19, Sayı: 2, Beta Yayınevi, İstanbul, s. 1574.
[42] Karahanoğulları, s. 11.
[43] Gözler, s. 304.
[44] Gözler, ss. 355-357.
[45] Odyakmaz, s. 53.

denetim yapılması durumunu ifade eder. Ayrıca yerindelik denetimi, işlem veya eylemin yapılıp yapılmaması, yapılması gerekiyorsa ne şekilde olması gerektiğini de kapsayıcı bir içerik ihtiva eder.[46]

1.3.2. Denetimi Yapan Organa Göre Sınıflandırma

Denetleme görevi, devleti oluşturan, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaşılmaktadır. Denetimi yapan organa göre yasama denetimi, idari denetim, yargısal denetimi olarak adlandırılmaktadırlar. Modern dünyada, klasik devleti oluşturan, mevzubahis erklerin yaptığı denetim türleri dışında bunlara ek olarak farklı denetim organları da ortaya çıkmaktadır. Ombudsman denetimi de söz konusu erkler tarafından yapılan denetimler kapsamında değerlendirilemeyecek nevi şahsına münhasır bir türdür.

Ayrıca söz konusu erklerin klasik yöntemler kullanmasının yanı sıra yeni bazı denetim modelleri uyguladıkları da görülmektedir. İdarenin, kendi hiyerarşisi dışında, belli bir alanda denetleme konusunda uzmanlaşmış kuruluşlar vasıtasıyla bir dış denetçi kullanımı da bu bağlamda dış idari denetim kapsamında değerlendirilebilir. Bu tür denetime örnek olarak Sayıştay denetimi verilebilir.[47]

1.3.2.1 . Yargısal Denetim

Denetimi yapan organlar kapsamında yargısal denetimi inceleyecek olursak, yargıç güvencesi olan bağımsız yargıçların yargılama usulü tekniklerini kullanarak yaptığı bir denetim olarak tanımlayabiliriz.[48] Kararlarının bağlayıcılığı sebebiyle en etkin denetim yolu olmakla birlikte yargısal denetim, sadece hukukilik denetimini kapsar ve yerindelik denetimi bakımından kayda değer bir işlev taşımaz. Ayrıca hukuki denetim yönünden de yargı sürecine karşı birtakım eleştiriler oluşmuştur. Bunlar arasında imkân kısıtları sonucu yargı sürecinin yavaşlaması, yargısal işlemlerin biçimselliğini bilmeyen bireylerin hak kaybına uğramaları, yargılama

[46] Gözler, ss. 357, 361.
[47] Atilla İnan, "İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 1997, sayı:25, s. 46.
[48] Odyakmaz, s. 35.

sırasındaki masraflar ve maliyetin yüksek oluşu gibi etmenlerin bireylerin bu yolu işletmemesine sebep olarak denetim etkinliğinin düşmesine yol açması gösterilebilir.[49]

Yargı faaliyetinin kendisine ait özellikler kadar, yapıldığı ortamın şartları da önemlidir. Yargılamanın tarafsızlığı ve yargının bağımsızlığının sağlanması ancak devletin eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı olarak hareket eden bir hukuk devletinin var olması ile mümkün olabilir. Zira hukuk devleti yürütmenin hukuka bağlılığı ve idari işlemlerin yargı denetimi altında olması durumunda söz konusudur.[50]

Gerek yargı birliğinin söz konusu olduğu "adli idare sistemi" gerekse idarenin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların incelendiği özel mahkemelerin olduğu "idari yargı sistemi" söz konusu olsun, idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.[51]

Yargısal denetim içerisinde anayasa yargısının var olup olmaması da ayrı bir önem taşır. Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi gereği, kanunların normlar hiyerarşisi içerisinde en üstte bulunan anayasaya uygun olarak çıkartılması gerekir. Bu durum hukuk devletinin varlığının garantisidir.[52] Zira katı bir anayasanın var olduğu durumda anayasanın hukuki sürece uygun usullerle değiştirilmesi yerine, ona aykırı olan bir yasa çıkartarak bir kanunla değiştirmek hukuku ihlal etmek olacaktır. Böyle bir ihlalin önüne geçmek için Anayasa'ya uygunluk denetimi yapan mahkemeler ortaya çıkmıştır. Avrupa modelinde olduğu gibi, denetim, merkezi bir anayasa mahkemesi tarafından gerçekleştirileceği gibi, Amerikan modeli örneğindeki şekliyle bu yetki tüm mahkemeler tarafından da kullanılabilir.[53]

Yargı dışı denetimler ise başlıca olarak, siyasi denetim, idari denetim, ombudsman denetimi, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim olarak sınıflandırılabilir.

---

[49] Temizel, ss. 26-27.
[50] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2005, ss. 113-114.
[51] Özbudun, ss. 114-115.
[52] İbrahim Özden Kaboğlu, **Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2007, ss. 13-14.
[53] Özbudun, ss. 367-369.

1.3.2.2. Siyasi Denetim

Siyasi denetim genel seçimle oluşturulan organların yaptığı ve sorumluluğun siyasi nitelikte olduğu denetim türüdür.[54] Yasama organının yaptığı denetim dolaylı bir denetimdir. Denetlenen idare, onu temsil eden hükümet veya bakanlar aracılığı ile denetlenir. Dilekçe hakkı ve parlamenterlerin çeşitli araçlar vasıtasıyla hükümet üzerinde uyguladığı denetimler[55] bu kapsamda değerlendirilmektedir.[56]

Dilekçe hakkını tarihsel olarak inceleyecek olursak, 1215 tarihli Magna Carta Libertatum'un 61. Maddesinde düzenlenmiş olduğunu ve hükümdarca verilen hakları koruyucu bir garanti mekanizması bağlamında sağlanmaya çalışıldığını görüyoruz.[57] Ancak bu hak doğrudan halka değil, ayanlar arasından seçilen 25 tane barondan oluşan bir kurulun 4 üyesinin müracaatı ile verilmektedir.[58]

Tarihsel süreç içerisinde, dilekçe hakkına 1688 tarihli Bill of Rights'ta yer verildiği görülmektedir.[59] İlgili hükme göre halkın krala dilekçe vermesi bir hak olarak tanımlanmış ve bununla ilgili bir kovuşturma yapılmasının yasadışı olarak kabul edileceği taahhüt edilmiştir.[60] Ayrıca, Petition of Right (1628) ile de dilekçe hakkı konusunda düzenlemeler yapılmıştır. [61] Söz konusu dilekçe hakkı, krala verilecek dilekçelerle ilgili olup, parlamentoya yapılacak başvurularla ilgili ise düzenleme yapılmamıştır.[62]

Dilekçe hakkının, ilk olarak, parlamento nezdinde ve anayasa ile tanınması ise Fransız İhtilali sonrası hazırlanan 1791 tarihli Fransız Anayasasıyla mümkün olmuştur.[63]

---

[54] Odayakmaz, s. 25.
[55] Soru, Meclis Araştırması, Genel Görüşme, TC Anayasası madde: 98; Gensoru, TC Anayasa madde: 99; Meclis Soruşturması, TC Anayasa madde:100
[56] Gözübüyük, ss. 370- 371.
[57] Magna Carta Libertatum, madde:61.
[58] Magna Carta Libertatum, madde:61.
[59] Petition, Encyclopaedia Britannica, Britannia Academic Encyclopaedia Britannica Inc., 2016, http://academic.eb.com/EBchecked/topic/454043/petition, (13.03. 2016).
[60] 1688 Bill of Rights, http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction, (06.04.2016),
[61] Petition of Right, Encyclopaedia Britannica, Britannia Academic Encyclopaedia Britannica Inc., 2016, http://academic.eb.com/EBchecked/topic/454047/Petition-of-Right, (13.03.2016).
[62] Anayurt, s. 99.
[63] S.D. Lavroff, "Le droit de petition en France", **Revue de Droit Public**, Kasım/Aralık. 1992/6, s.1734'den Aktaran; Anayurt, s. 99.

Amerika Birleşik Devletlerinde ise, Anayasa'da birinci amendment ile getirilen hüküm gereği, Amerikan Kongresi, halkın yürütmeye yapacağı dilekçe başvurularını engelleyemez.[64]

Fakat idarenin eylem ve işlemleriyle hak veya menfaat ihlaline uğrayan bireyler söz konusu işlem veya eylemi Yasama denetimini kullanarak ortadan kaldırmaları ender şekilde gerçekleşen bir durumdur.[65] Ombudsman denetimi, ombudsmanın yasama organı çatısı altında işlev göstermesinden dolayı siyasi denetim ile karıştırılabilir. Fakat birbirlerinden birtakım farklılıklar taşımaktadırlar. İlk olarak ombudsmanın yasama organı tarafından seçilmesi onun seçim sonrası yapacağı denetimlerde bağımsızlığını etkilemeyecektir. Pek çok ülkede yüksek mahkeme üyelerinin seçimine de parlamento katılmaktadır. Bu durum söz konusu yüksek mahkemenin yaptığı yargısal denetimin siyasal denetim sınıflandırmasına sokulmasına sebep olmadığı gibi aynı gerekçe burada da geçerlidir. Pratikte bağımsızlığı sağlamak için yapılması gereken ise seçim için nitelikli bir çoğunluk şartı getirerek herhangi bir siyasi oluşumun kendi adayını seçtirmesi olasılığını düşürmektir.

Her ne kadar yargıç güvencesine sahip değilse de ombudsman, bağımsız bir denetçi olarak, denetim işlevini yerine getirirken parlamentonun talimatlarından ve yönlendiriciliğinden bağımsızdır. Ombudsman'ın yasama organı bünyesinde bulunması ise yaptığı denetim sonucu hazırlayacağı raporlarla, denetimin etkinliğini parlamento kanalıyla dolaylı olarak sağlamasından kaynaklanmaktadır.

1.3.2.3. İdari Denetim

İdari denetim ise idarenin kendisine yönelik olarak yaptığı denetimdir.[66] Bu denetim bir idari organ içerisinde yapılan hiyerarşik bir iç denetim olabileceği gibi, bir idari kurumun başka bir idari kurum üzerinde dışarıdan denetim yapması yoluyla gerçekleşen vesayet denetimi de olabilir.[67]

---

[64] ABD Anayasası, I. Amendment.
[65] Gözler, ss. 804-805.
[66] Gözler, s. 805.
[67] Odyakmaz, s. 15.

İdari denetim siyasi denetimle karşılaştırılınca daha etkili olmakla birlikte idare ile kişiler arasındaki uyuşmazlıkta hak veya menfaat ihlaline uğramış kişinin lehine karar çıkması düşük bir ihtimaldir.[68] Bu bakımdan denetimin idareden bağımsız bir organ eliyle yapılması gerekliliği yine kendini göstermektedir. Ombudsman genel olarak idarenin dışında ve yasama organına bağlı olarak hizmet gösterdiğinden yaptığı denetim, idari denetimden kesin ve açık şekilde ayrılmaktadır.

Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi, idari denetimin türleridir. Hiyerarşi, bir kuruluştaki kamu görevlileri arasında bulunan ast-üst ilişkisidir. Söz konusu üstün, ast üzerindeki denetimine de hiyerarşik denetim denilmektedir. Üst, ast üzerinde olan denetime ilişkin olarak bir hukuki dayanağa gerek duymamaktadır. Zira denetim, üstün yönetim görevinin doğal bir unsurudur.[69]

Vesayet denetimini ise bir yönetsel kuruluşun yasaların verdiği yetkiye dayanarak bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde gerçekleştirdiği denetime denir. Bu denetim idarenin bütünlüğünün sağlanması için önem taşımaktadır. Zira bu şekilde devlet dışındaki kamu tüzel kişileri ile devlet, yönetim fonksiyonlarını uyumlu bir şekilde gerçekleştirebileceklerdir.[70] Hiyerarşik denetimin aksine, vesayet denetiminin var olabilmesi için kanunda açıkça belirtilmesi gerekir. Vesayet denetiminin, hiyerarşik denetimden bir diğer farkı da hukukilik denetimi ile sınırlı olmasıdır. [71] Üzerinde vesayet denetimi yapılan makamın yerine geçilerek işlem ihdas edilemeyeceği gibi emir ve talimat da verilemez.[72]

İdari denetim, idarenin gerek hiyerarşik denetim gerekse vesayet denetimi yollarını kullanarak, kendi bünyesinde geliştirdiği bir nevi kontrol mekanizmasıdır. İdaredeki bu otokontrol, daha çok önleyici ama belli oranda da düzeltici şekilde idari eylem ve işlemleri, sistem içinden kaynaklı çeşitli olumsuzluklara maruz kalmasının önüne geçecektir.

[68] Gözler, s. 810.
[69] Gözübüyük, s. 366.
[70] Gözübüyük, s. 367-368.
[71] Odyakmaz , s. 16
[72] Gözler, s. 808.

1.3.2.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, bireysel taleplerin aynı yönde birleşmesiyle ortaya çıkan genelin sahip olduğu toplumsal bir talebi ifade eder. Bir başka değişle, bir konu üzerinde halkın genel düşüncesini ifade etmek için kullanılan kamuoyu tabiri, meşru veya gayrimeşru bir amaca ulaşmada araç olarak kullanılabilmektedir.[73]

Kamuoyunun oluşmasında şüphesiz pek çok farklı faktör rol oynamaktadır. Bunlar içerisinde kişinin kendisiyle ilgili faktörler olduğu gibi dış dünyaya ilişkin faktörler de bulunmaktadır. Kişinin içinde bulunduğu çevresi, toplumun gelenekleri, eğitim düzeyi, kitle iletişim araçları, baskı grupları, siyasal sistem kamuoyunun oluşumunda etkili olan unsurlardır.[74]

Kamuoyu denetimi ise özellikle ombudsman denetiminin önemini kavrama noktasında özel bir öneme sahiptir. Kamuoyu denetimini bir anlamda toplumun belli bir paydada buluşarak idarenin eylem ve işlemlerini etkileyebilme gücüdür.[75] Kamuoyu denetimi ile kamu denetçisi olarak da ifade edilen ombudsman denetimi arasında çift taraflı bir etkileşim olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira ombudsman'ın hedeflerine ulaşmasında en önemli yardım kamusal bir desteğin yani kamuoyu desteğinin sağlanması olacak iken diğer taraftan da ombudsman kamuoyunun ile yönetim arasında bir köprü vazifesi görerek kamuoyunun yönetim mekanizmalarına yansımasına yardımcı olacak işlev görecektir.

Nasıl bir siyasal sistem mevcut olursa olsun yönetenler yönetilenlerin düşünce ve kanaatlerini belli bir ölçüde önemserler. Bu bakımdan kamuoyu yönetimin karar alma sürecini doğrudan ve dolaylı etkileme gücüne sahiptir.[76]

Günümüzde kitle iletişim araçlarının kamuoyunu oluşturmadaki etkisi en üst düzeye çıkmış durumdadır. Medyanın yerine getirdiği görev ve sorumlulukları belli bazı etik ilkeler çerçevesinde yerine getirmesi beklenir. Bu bakımdan kamunun

[73] Murat Altun ve Erdal Kuluçlu, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, Yıl:2005, ss. 23-24.
[74] Kapani, ss. 162-165.
[75] Altun, ss. 31, 32.
[76] Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 36. Basım, Kasım 2014, Ankara, s. 160.

müşterek sorunu olan konuların incelenerek toplumun belli ortak paydalar altında bir araya gelerek konsensüs sağlamak bu beklentilerin içerisindedir.[77]

Kamuoyunu yönlendiren en büyük güç sayılabilecek olan medya bugün devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin yanında çağdaş demokrasilerde dördüncü bir kuvvet olarak da kabul edilmektedir. Medyanın, toplumu yönlendirme ve gündemi belirleme gücünün bir sonucu olarak sahip olduğu denetim erki, kamuoyu denetimini yönlendirerek demokratik toplumsal hayatın sağlıklı bir biçimde işlemesine katkı sağlamaktadır.[78]

1.3.2.5. Uluslararası Denetim

Günümüzde tüm sosyal ve ekonomik ilişkiler, küreselleşmenin de etkisiyle dünya çapında bir bütünleşme sürecine girmiştir. Küreselleşmeye paralel olarak ulusal düzeyin yanında ona yardımcı ve ikincil düzeyde bir uluslararası denetim sağlayacak çeşitli yapılar oluşmuştur. Farklı alanlarda varlık gösteren uluslararası denetleyici kuruluşlar ticaret, insan hakları gibi insan hayatının önemli konularında denetim vazifesi görmektedirler.

Sermayenin dolaşımının serbestleştirilmesine yönelik politikaların dünya çapında yaygınlaştığı çağımızda sermaye yabancı ülkenin ulusal yargısına takılmadan varlığının ve karlılığın güvenceye bağlanmak istemektedir. Bu yöndeki istekler uluslararası tahkim kuruluşlarının yaygınlaşmasına sebep olmaktadır.[79]

Uluslararası denetimin en etkin düzeyde hissedildiği bir diğer konu ise insan haklarıdır. İkinci Dünya Savaşı sonrası hızlanan insan hakları hareketlerinin sonucu olarak önce Birleşmiş Milletler düzeyinde "BM Antlaşması", "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" yapılmıştır. Daha sonra bunlara "Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme", "Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına Dair Uluslararası Sözleşme", "İşkence ve Diğer Zalimane Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi" gibi antlaşmalar eklenmiştir. Daha sonra da söz konusu BM Antlaşmalarının da etkisiyle, bölgesel-

[77] Suat Gezgin, "Medyanın Toplumsal İşlevi ve Kamuoyu Oluşumu", **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Hakemli Dergisi**, Cilt:1, Sayı:12, 2002, s. 13.
[78] Gezgin, ss. 15-19.
[79] Halil Yılmaz, "Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri", **Ankara Barosu Dergisi**, 2004, Sayı:2, ss. 75-76.

uluslararası olarak Avrupa Konseyi düzeyinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleri imzalanmıştır.[80]

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile hakkı ihlal edilen bireylere, devlete karşı, "İnsan Hakları Mahkemesine" başvuru hakkı tanınmıştır. Sözleşme ile tanınan bireysel başvuru yolu ile denetim sistemi etkin şekilde işler hale getirilmiştir. Öte yandan bahsedilen bireysel başvuru yolu ikincil düzeydedir. Bireyin sözleşmedeki haklarını iç hukuk düzeyinde koruması amaçlanmıştır. Uluslararası korumaya ancak iç hukuk yollarının korunması durumunda gidilebilir.[81]

Uluslararası insan hakları koruma mekanizmaları, ulusal hukukların zaafarını gidermeye yönelik ikincillik ilkesi ışığında faaliyet gösteren yapılar oldukları için asıl amaç insan haklarının korunmasında ulusal düzeyde etkinliğin sağlanmasıdır. İnsan haklarının korunmasında ulusal düzeyde etkinliğin sağlanması genel olarak kabul gören bir görüştür. Zira 1993 yılında kabul edilen Paris Şartıyla da bu durum teyit edilmektedir. Söz konusu BM Genel Kurul Kararı ile insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için ulusal mevzuatla uyumlu ve etkili kurumların oluşturulması amaçlanmaktadır. Üye devletler bu tür ulusal kurumların kurulması ve etkin işleyişinin sağlanmasıyla ilgili teşvik edilmektedir.[82]

1.3.3. Denetimin Yapılış Zamanı Açısından Sınıflandırma

Denetim yöntemlerini işlem veya eylemden önce yapılan "önleyici denetim" ve işlem veya eylem sırasında ya da sonrasında yapılan "düzeltici denetim" olarak da sınıflandırmaya tabi tutabiliriz.[83]

Önleyici denetimin ve düzeltici denetimin birbirlerine göre daha avantajlı ve dezavantajlı olduğu koşullar bulunmaktadır. Önleyici denetimde herhangi bir hukuka aykırılık oluşmadan denetim yapıldığından zarar doğmadan önlenmiş olur. Ancak sosyal hayat içerisinde bazı hukuka aykırılıkların tespit edilebilmesi için uygulamadaki durumun incelenmesi de gerekebilir. Ayrıca denetimin tamamlanması

[80] Gözübüyük, ss. 277-280.
[81] Gözübüyük, ss.488-489.
[82] İnsan Hakları Ortak Platformu, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlar, Çeviren: Kerem Altıparmak, Hasan Sayim Vural, http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/paris_ilkeleri.pdf, (22.03.2015), ss. 2-3.
[83] Akıncı, s. 50.

için süre kısıtı da bulunmaktadır. Öte yandan düzeltici denetimde uygulamadan sonra denetim yapılması, sakıncaların daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu tür bir denetimde önleyici denetimde olduğu şekilde bir süre kısıtı da bulunmayacaktır.[84] Bu kapsamda değerlendirdiğimizde ombudsman denetimi düzeltici denetim sınıfına girmektedir.

Sonuç olarak, yürütmenin çeşitli denetim yöntemleri ile kontrol altına alınması hukuk devletinin bir gerekliliğidir. Ombudsmanlığın farklı denetim sınıflandırmalarında aldığı yeri ve diğer denetim türleriyle olan ilişkisi incelendiğinde, görüldüğü üzere her denetim yöntemi belli yönlerden bir diğerine üstünlük sağlamakla birlikte başka bir yönden eksiklik taşımaktadır. Bu eksiklikleri gidererek optimum düzeyde kamu kesiminin işlevini yerine getirmesini sağlayacak denetim ancak her birinin ayrı ayrı etkin şekilde işletilmesiyle mümkündür. Özetle söylenebilir ki denetim türleri birbirini ikame değil ama tamamlayıcı nitelik taşıyan süreçlerdir.

1.4. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Devletlerin hukuk düzeninde, zamanla uzmanlaşma sonucu farklı ombudsman çeşitlerinin ortaya çıktığı görülmüştür. Bunun temel olarak iki sebebi bulunmaktadır. Bunlar ombudsmanın uzmanlık alanıyla ilgili duyarlılığın fazla olması ya da söz konusu uzmanlığın yöneldiği alanda daha yoğun mağduriyet yaşanıyor olmasından kaynaklanır.[85] Uzmanlaşmayla benzer konularda tecrübeli hale gelen ombudsmanın yapabileceği daha doğru tespitlerle sorunların çözümündeki etkinlik arttırılabilir.

Ombudsman ilk oluştuğu dönemden günümüze pek çok değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Birey ile devlet arasındaki sorunları çözen klasik anlamdaki ombudsmanlığın yanında, bireylerin birbiri arasındaki sorunları çözen ve Avukat Ombudsman olarak adlandırılan ombudsman çeşidi ortaya çıkmıştır. Ayrıca özel şirketlerin bünyesinde oluşturulan kurumsal ombudsmanlar da bulunmaktadır.[86]

---

[84] Kemal Gözler**, Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Eylül, 2008, (Anayasa Hukuku), ss. 24-25.
[85] Özden, s. 51.
[86] Özden, s. 38.

Genel olarak ombudsman türlerini sıralayacak olursak örneğin; Parlamento ombudsmanı, askeri ombudsman, çocuk ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, eğitim ombudsmanı, özel şirket ombudsmanı, bölgesel ve yerel ombudsmanlar oluşturulmuştur.

1.4.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento ombudsmanı, parlamento tarafından belirli bir süre için seçilen ve vatandaşların kamu ile ilgili sorunlarını incelemekle görevli olan ombudsmandır. Parlamento ombudsmanları toplumun güvenini kazanmış kişiler arasından seçilirler.[87] Ulusal düzeyde faaliyet gösteren parlamento ombudsmanı, ilk olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıkmıştır.

Parlamento ombudsmanı, bir klasik ombudsman türüdür.[88] Diğer pek çok ombudsmana esin kaynağı olan İsveç örneğini incelediğimizde denetim sonucunda ombusman, parlamentoya, yapılmasını gerekli gördüğü düzenlemeleri içeren yıllık faaliyet raporları sunar.

İsveç örneğinde ombudsman mahkemelere gözlemci statüsüyle katılabilir. Gizli duruşmalara bile katılma hakkı bulunan ombudsman, yargı süreci işlerken mahkemeyi etkileyecek açıklamalar yapmamaya özen göstermek zorundadır.[89]

1.4.2. Askeri Ombudsman

İlgi alanlarına göre ombudsman türlerini incelediğimizde en önemlilerinden biri "Askeri Ombudsman" olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman'ın askeriyeyle olan ilişkisi ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Birçok örnekte silahlı kuvvetler, ulusal ombudsman'ın görev alanı dışında bırakılırken diğer bazı örneklerde görev alanı silahlı kuvvetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur. Bir takım ülkeler ise konuyla ilgili ayrı bir ombudsmanlık oluşturmuşlardır.[90]

---

[87] Zekeriya Temizel, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1997, s. 59'dan Aktaran, Özden, s. 40
[88] Özden, s.40.
[89] Akıncı, ss. 310-311.
[90] Avşar, s. 165.

Askeri ombudsman, askeri komuta yapısından bağımsız olarak iyi yönetişim ilkelerini savunma sektöründe uygulamayla ilgilenen yapıyı ifade eder.[91]

Silahlı kuvvetler mensuplarının ordu ile olan anlaşmazlıklarını çözmeye yardımcı olmak üzere kurulmuştur. Bu anlaşmazlıklar genellikle özlük haklarına ilişkin konulardır. Askeri ombudsman'ın örnekleri Norveç ve İsrail'de görülmektedir.[92] Özlük işlemleri dışında askeri kışlaların fiziki şartları, askerlik hizmetinin gereği gibi yürütülüp yürütülmediği, sağlık ve güvenlik koşulları da askeri ombudsmanın görev alanına girmektedir.[93]

Askeri ombudsman, güvenlik sektöründe demokratik kontrol mekanizmasının gerçekleşmesini sağlar. Askeri konularda düzeltici denetimi sağlayarak sorunları giderip etkinlik ve verimliliğin artmasına yardımcı olur.[94]

1.4.3. Çocuk Ombudsmanı

Toplumsal hayatın sağlıklı şekilde devamını sağlamak için çocuklar ve gençler üzerinde devletlerin çeşitli koruyucu önlemler içeren politikalar geliştirildiği görülmektedir.[95]

Çocuk ombudsmanı da çocuk haklarına yönelik ihlallerle ilgili olarak denetim görevini yürütmekle görevli ombudsman türüdür. En bilinen örneklerinden biri İsveç'te bulunmaktadır. Birleşmiş Millerler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmeye göre devletlerin çocuk haklarını sağlamak ve çocukları korumak için pek çok yükümlülüğü bulunmaktadır. Paris İlkeleriyle de paralel olarak ulusal düzeyde insan hakları kurumları bu görevi üstlenmektedirler. Çocuk ombudsmanlığı da bu kapsamda kilit role sahip bir işlev görmektedir.[96]

İsveç örneğinde de görüldüğü gibi çocuk ombudsmanının amacı çocukların hak ve menfaatlerini korumak ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinde

---

[91] Askeri Ombudsmanlık, http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg_military-ombusdman_tu.pdf , (17.01.2015), DCAF Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, Mart 2006, s. 1.
[92] Özden, s.44.
[93] Avşar, s. 165.
[94] Askeri Ombudsmanlık, s. 1.
[95] Özden, s.165.
[96] Çocuk Ombudsmanlığı Sempozyumu, TC Kamu Denetçiliği Kurumu, http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-3920-cocuk-ombudsmanligi-sempozyumu.html, (19.01.2015), 17-18.11.2014.

yer alan ilkelerin hayata geçirilmesini sağlamak ve durumu denetlemektir. Çocuk ombudsmanı, 18 yaşından küçük bir çocuğun korunmaya muhtaç olduğunu saptadığında durumu Sosyal Yardım Kuruluna bildirerek sorunun çözümü için koordinasyon sağlar.[97]

Çocukların maruz kalabileceği haksızlıklarla ilgili şikayetleri dinlemek, olayı araştırıp gerekli hallerde yargı mercilerine taşımak çocuk ombudsmanının başta gelen görevleridir. Öte yandan toplumu eğitmek ve şartların iyileşmesinin sağlanması da bu görevler arasında sayılabilir.[98] Bunun dışında şikayetleri incelemek, araştırma yapmak, toplumun konuyla ilgili eğitimi noktasında çeşitli çalışmalar yapmak da çocuk ombudsmanının görevleri arasına eklenebilir.[99]

1.4.4. Tüketici Ombudsmanı

Günümüzde alışveriş insan hayatının hemen her alanına girmiştir. Dolayısıyla bu alışverişlerle ilgili çok çeşitli nitelik ve sayıda sorun ve anlaşmazlık da gerçekleşmektedir. İnsan hayatı içerisinde bu denli önem taşıyan tüketime yönelik olarak pek çok ülkede, tüketiciyi koruyan kurumlar oluşturulmuştur. Söz konusu korumayı sağlamayı amaçlayan kurumlardan biri de tüketici ombudsmanıdır.

Gelişmiş pazarlama teknikleri ve yoğun reklam kampanyaları altında ürünlerin sahip olduğu olumsuz özellikler kolayca kapatılıp tüketiciden gizlenebilmektedir. Satışın gerçek fiyatın üstünde gerçekleşmesi, ürünün garanti belgesinin kabul görmemesi gibi durumlar müşterilerin sıkça mağduriyetine sebep olan nedenlerdendir.[100]

Tüketici ombudsmanı tüketicilerin şikâyetlerine yönelik çözümler üretmeye çalışmanın ötesinde onların bilinçlenmesi yönünde de çalışmalar yürütür.[101] Tüketicinin aldatılması, haksızlığa uğramasıyla ilgili pek çok durumda tüketici ombudsmanı, tüketicinin mağduriyetinin giderilmesini amaçlar.[102]

---

[97] Avşar, s.166.
[98] Özden, s. 42.
[99] Özden, s. 42.
[100] Özden, s. 46.
[101] Avşar, s. 151.
[102] Özden, s. 46.

İsveç örneğini incelediğimizde tüketici ombudsmanının, kanunları ihlal eden şirketler hakkında dava açma hakkı bulunmaktadır. Böyle bir yaptırım gücünün varlığıyla ticari hayattaki yolsuzlukların ve hukuksuzlukların önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Tüketici ombudsmanı çalışmalarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmektedir. Zira yapılan şikâyetlere bakınca Tüketici Mahkemesi'nin iş yükünü önemli ölçüde azalttığı görülmektedir.[103]

1.4.5. Sağlık Ombudsmanı

Sağlık hizmetleri ombudsmanı, ulusal sağlık hizmetleriyle ilgili yakınmaları inceler. En bilinen örneği 1973 yılında Büyük Britanya'da kurulmuştur.[104] Söz konusu örnekte sadece kötü yönetim vakaları değil, aynı zamanda sağlık hizmetlerinin kalitesinin arttırılması ile ilgili olarak da ombudsman görevlidir. Bunlara ek olarak sağlık hizmetleri ile ilgili bilgi edinme hakkının da garantörü durumundadır.[105]

İngiltere'de ombudsmana başvuru yapmak için bir parlamenterin aracılığı istenirken sağlık ombudsmanına başvuru doğrudan kendisi ya da bir akrabası tarafından yapılabilmektedir. Ayrıca şikayetçiye yardımcı olmak amacıyla Ulusal Sağlık Hizmeti, Toplum Sağlık Konseyi ya da Yerel Sağlık konseyi çalışanları da başvuru yapabilmektedirler. Sağlık hizmetleri ombudsmanına yapılan yakınma sonucu, geniş kapsamlı soruşturma yapılır ve konuyla ilgili bir rapor hazırlanır. Hazırlanan ombudsman raporunun bir nüshası şikayetçiye bir diğer nüshası ise Sağlık Hizmetlerine gönderilir. Ombudsman raporunda, konuyla ilgili haksız bulunan idarenin aynı yanlışlığı yapmaması için bir takım değişiklikler yapılması istenebilir.[106]

[103] Avşar, s. 157.
[104] Avşar, s. 152.
[105] Akıncı, s. 340.
[106] Akıncı, s. 342.

1.4.6. Eğitim Ombudsmanı

Eğitim ombudsmanı, öğrencilerin eğitim hayatlarıyla ilgili sorunlarıyla ilgilenmek üzere kurulmuş olan ombudsman türüne denir. Öğrenci ombudsmanı, akademik ombudsman veya sınıf ombudsmanı gibi isimler de almaktadır.[107]

Eğitim ombudsmanı yüksek öğrenimle ilgili sorunlara odaklandığı gibi, ilk ve orta öğrenim için de faaliyet gösterebilmektedir. Eğitim ombudsmanının görevini kısmen de olsa, psikolojik danışmanlar, sınıf öğretmenleri, rehber öğretmenler, kredi ve yurt müdürlükleri gibi kuruluşların görevlerine benzetebiliriz.[108]

Eğitim ombudsmanının özel bir türü olarak üniversite ombudsmanları da oluşturulmuştur. Bunlar, öğrenciler, fakülteler, akademik veya idari personel arasında ihtilaf oluşması durumunda arabulucu olarak çalışan ve uzlaşma arayan kişilerdir.[109]

Üniversite ombudsmanları sorunların çözümüne yardımcı olurken uzun süren bürokratik süreçlerin kısalıp, öğrencilerin mağduriyetinin giderilmesine yardımcı olmaktadır. Bu sebeple pek çok üniversite ombudsman oluşturarak öğrencilerin sorunlarını çözmede etkin bir yol oluşturmak istemektedir.[110]

1.4.7. Özel Şirket Ombudsmanı

Özel ve dar kapsamlı uzmanlık alanlarını gerektiren ombudsmanların, bankacılık, sigortacılık, emeklilik, yayıncılık gibi konularda kurulduğu ve etkinlik gösterdiği görülmektedir. Bu tür ombudsmanlar yasal statülü olabileceği gibi şirketin kendi isteği ile de faaliyet gösterebilirler. Örneğin İngiltere'de kurulan Emeklilik Aylığı ombudsmanı dayanağını yasalarda bulmaktadır.[111]

Özel sektördeki pek çok şirkette, müşteri hizmetleri stratejilerinin parçası olarak tıpkı kamuda olduğu gibi faaliyet gösteren ombudsmanlar karşımıza

---

[107] Özden s. 45.
[108] Özden ss. 45-46.
[109] Avşar s. 178.
[110] Art Glickman, "Campus Ombudsmen Help Students Fight Against Bureaucracy", **Wall Street Journal**, 11 Kasım 1969'dan Aktaran, Tom Sebok, Interviews with Pioneers of Higher Education Ombudsmen, Journal of the International Ombudsman Association, Cilt:6, Sayı: 2, 2013, s. 9.
[111] Akıncı, ss. 348-349.

çıkmaktadır. Bazı şirketlerde ombudsmanın yetkileri ve bağımsızlığı geniş ölçeklerde gerçekleşebilmektedir.[112]

Özel sektöre ombudsmanlarının atanması, ilgili sektörün üyeleri tarafından yapılmakta, mali desteği de bu üyeler sağlamaktadır. Mali bağımlılığın da etkisiyle ombudsman, üyeler karşısında belirli bir güç sağlamaktan ziyade bir hakem görevinde bulunma durumunun ötesine geçemeyebilmektedir. Çözüm olarak ombudsmanın görüşünün genel olarak bağlayıcılık taşıdığı ön kabulünün yetkililer tarafından kabulü gerekmektedir.[113]

1.4.8. Ulus-altı Ombudsmanlar

Ombudsmanlardaki çeşitlenme sadece ilgi alanlarına göre değil, aynı zamanda yetkili oldukları ulus-altı düzeylerde de gerçekleşmektedir. Bunlar bölgeler ve yerel yönetimler ombudsmanlarından oluşmaktadır.

Demokrasinin yerelden başladığı yönündeki anlayışın da etkisiyle, kamu hizmetlerinin yerelden başlanarak yukarı giderken en optimum düzeyde sağlanması düşüncesi olarak da ifade edilen subsidiyarite ilkesi, özellikle Avrupa Birliği politikalarında geniş yer bulmaktadır.[114] Bu kapsamda yerel hizmetlerin sayısının artmasıyla birlikte, bu hizmetlerle ilgili sorunları inceleyecek ulus-altı düzeyde ombudsmanlara duyulan ihtiyaç artmıştır. Böylece bölgesel ve yerel ombudsman sayılarında artışlar görülmüştür. Yerel ombudsmanlardaki artış şüphesiz o yöreye ait kronikleşmiş sorunlara odaklanılmasını sağlayacak ve demokrasiye etkili şekilde katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanları mahalli düzeyde faaliyet gösteren ve halkın yerel yönetimlerle olan sorunlarını inceleyen ombudsman türüdür. Çoğulculuk, katılım ve özgürlüğe dayanan yerel yönetim yapılarında katılıma ve hizmet kalitesinin arttırılmasına yardımcı olur.[115]

---

[112] Avşar, s. 150.
[113] Akıncı, s. 350.
[114] Gülsen Yılmaz, Türkiye'de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, Sayı: 18(1), 2005, s. 137. Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 7. Baskı, İzmir, 2008, ss. 17-20.
[115] Özden, s. 49.

Yerel yönetim ombudsmanına başvurmadan önce o konuda diğer tüm hukuki yolların tüketilmesi gerekebilir.[116] Ancak bu ön şartın ombudsmanın insanların mağduriyetini gidermede diğer denetim yollarına göre daha hızlı şekilde karar verme fonksiyonunu olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

Yerel yönetim ombudsmanı dışında, ulus ile yerel arasında bulunan bölgesel düzeyde de ombudsmanların kurulduğu görülmektedir. Üniter bir devlet olan Birleşik Krallık'ta, Galler[117], İskoçya[118] ve Kuzey İrlanda[119] için ayrı ayrı ombudsmanlar bulunmaktadır. Söz konusu ombudsmanlar, kendi bölgeleri içerisinde yetkileri dahilinde bir parlamento ombudsmanı gibi çalışmaktadırlar.

1.5. İNSAN HAKLARI VE OMBUDSMAN

İnsan hakları felsefesinin köklerinin, bugün Aydınlanma düşüncesinin kendisine temel olarak kabul ettiği Antik Yunan düşünürlerinden ve hatta en eski yazılı hukuk metinleri arasında bulunan Hammurabi kanunlarından bulduğu kabul edilmektedir.[120] İnsan hakları mücadelelerine baktığımızda ise 1215 tarihli Magna Carta Libertatum'dan beri insanlığın hafızasında yer edinmeye başladığını görürüz. Popularitesinin artması ise önce Yeni Dünya'da, Virginia Haklar Bildirgesi ve Amerikan Bağımsızlık Savaşı ile, daha sonra da Kıta Avrupa'sında Fransız İhtilali ile gerçekleşmiştir.

Tarihsel gelişim sürecinde incelendiğinde bahsedilen tüm bu yüzyıllar boyunca pek çok insan hakları mücadelesi verilmiş ve bu mücadeleler sonucunda da belli bir mesafe kat edilmiştir.

İnsan hakları kavramı politik bir içerik taşır. Bu düşünce politik baskıdan kurtulmanın bir formülü olarak modern çağlarda ortaya çıkmıştır. İnsan haklarıyla hukuki düzenin koruduğu haklar birbirinden farklıdır. İnsan hakları bir ideal olarak

---

[116] Avşar, s. 154.
[117] Public Services Ombudsman for Wales, http://www.ombudsman-wales.org.uk/.
[118] Scottish Public Services Ombudsman, http://www.spso.org.uk/.
[119] Northern Ireland Ombudsman, http://www.ni-ombudsman.org.uk/.
[120] Şeref Ünal, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No:89, Ankara, 2001, s.11'den Aktaran, Selen Öz, İnsan Hakları Düzenlemelerinin Türk Kamu Yönetimine Etkisi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007, s.5. Hediye Esra Arcan, "İnsan Hakları ve Medya: ABD Elit Medyasında Türkiye'ye İlişkin İnsan Hakları Haberlerinde Söylem İnşası"; **The New York Times Gazetesi Örneği**, İstanbul, 2010, ss. 9-10

hukuki haklar için bir hedef oluşturur.[121] Bu bağlamda bakıldığında ombudsman'ın üzerinde inceleme yetkisi olan haklar sadece hukuk düzeni tarafından korunan haklar olabilecektir. Daha da özelde anayasa ve/veya yasa koyucunun, ombudsman'ın inceleme yetkisine verdiği konulardır.

İnsan hakları kavramı günümüzde gittikçe artan şekilde vurgulanmaktadır. Bu durum da temel haklara yönelik olarak yapılan ihlalleri inceleyen ombudsman'ın önemini arttırmaktadır. Nitekim ombudsman günümüzde şeffaf yönetim anlayışının olduğu yönetimlerin önemli bir parçası haline gelmiştir. Çünkü yönetim günümüzde bireylerin korunmasını ve çıkarlarının kamusal hizmetle sağlanmasını gerektirir. Paradoksal olarak bireylerin kamuya karşı korunması durumu geçmişte yönetimin kamuyla ilgili sorumluluklarında yanlışlar olabileceğini gösteren tecrübelerle sabittir.[122]

Demokratik politika teorilerinin temelinde bireysel haklar ve insanlık onuru bulunur.[123] Ombudsmanın günümüzde demokratik yönetimlerin yaygın bir aracı haline gelmesi de demokrasi teorisinde yer alan bireysel hakların koruyuculuğunu üstlenmesindendir.

Birleşmiş Milletler, gerek genel ombudsmanı, gerekse alanında uzmanlaşmaya giderek sadece belli bir konuyla ilgilenen ihtisaslaşmış ombudsmanı ulusal insan hakları kuruluşları arasında saymaktadır.[124] Ulusal İnsan Hakları kurumları günümüzde dünyanın farklı coğrafyalarında ve özellikle Avrupa'da yaygın şekilde bulunmaktadırlar.

Günümüzde insan haklarının korunması ulusal hukuk düzeyinin ötesinde bir kavram haline gelmiştir. Uluslararası hukukun konuyla ilgilenmesiyle ulus-üstü bir koruyucu yapılar oluşturulmuştur. Bununla birlikte bahsi edilen ulus-üstü koruma ikincil nitelikte bir koruma olarak ulusal korumayı ikame etmeyi amaçlar.[125] Nitekim, insan haklarının sağlanması için çok sayıda uluslararası anlaşmalar ve bildirgeler bulunmaktadır. Söz konusu koruyucu normların tek başına insan haklarını

---

[121] Mustafa Erdoğan, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orient Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.24-25.
[122] Ivo Donat Firmo Mineiro, "The Role of the Ombudsman in Defending Human Rights, One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution", **Springer**, 2009, s. 329.
[123] John M.Capozzola, "An American Ombudsman: Problems and Prospects", **Western Political Quarterly**, June 1968, Cilt:21, No:2, s. 289.
[124] BM Genel Kurulu Kararı, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/168, (07.08.2016).
[125] Necmi Yüzbaşıoğlu, **İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması, İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 397

koruyamadığı için bu normların ulusal düzeyde etkili şekilde uygulanabilmesinin yolu ulusal insan hakları kurumları oluşturmaktan geçer.[126]

Ulusal insan hakları kurumları ifadesi geleneksel olarak iki farklı boyutu ifade etmektedir. Bunlardan ilki ombudsman, diğer ise insan hakları standartlarının ulusal düzeyde korunmasıyla ilgilenen ulusal kurumlardır.[127]

Birleşmiş Milletler, 20 Aralık 1993 tarihinde aldığı Genel Kurul Kararıyla "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlar" başlığında Paris İlkeleri olarak bilinen ilkeleri yayınlamış ve bu kapsamda başta İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi olmak üzere insan hakları uluslararası sözleşmelerinin, ulusal düzeyde daha etkin biçimde hayata geçirilmesinin gereğini vurgulamış ve bunu yapmanın yegâne yolunun ulusal ve yerel düzeyde insan hakları kurumları oluşturmak ve işlevlerini arttırıp onları güçlendirmek olduğu belirtilmiştir.[128]

Ulusal kurumların statüsüne ilişkin olarak da anayasal veya yasal olarak, insan haklarını koruyup geliştirecek konuma ve yetkilere sahip olmaları gereği ifade edilmiştir. Ulusal insan hakları kurumları, insan hakları ile ilgili olan iç hukuk ve dış hukuk hükümlerini kendi aralarında uyumlulaştırma ve insan haklarını korumayı etkinleştirme çalışmasını yapması gerekir.[129]

Bunu yaparken her türlü yazılı ya da görüntülü medya unsuru kullanılarak kamuoyu denetimi güçlendirmelidir. Kurumda yer alacak görevliler çoğulculuk anlayışına göre seçilmeli ve başta sivil toplum olmak üzere akademik çevreler ve devletin de katılımıyla oluşturulmalıdır.

Ulusal insan hakları kurumlarının bu iki farklı boyutu arasında göze çarpan farklılıklar mevcuttur. Ombudsman sivil toplumla işbirliğinde insan hakları kurumları kadar başarılı olamamaktadır. Bir diğer noktada ombudsman düzeltici bir denetim yaparken, ulusal insan hakları kurumlarının önleyici bir denetim rolü bulunmaktadır.[130]

Ombudsman'ın insan haklarına yaptığı katkı gittikçe artmaktadır. Bu artış ombudsmandaki ihtisaslaşmayla üst düzeye çıkmıştır. Ek olarak insan hakları

---

[126] Gauthier de Beco, "Avrupa'da Ulusal İnsan Hakları Kurumları", **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, 2007, s. 1.
[127] Beco, s. 1.
[128] İnsan Hakları Ortak Platformu, s. 1.
[129] İnsan Hakları Platformu, ss. 1-6.
[130] Beco, s. 1.

hukukunun geçirdiği hızlı gelişim gelecekte de devam edecek ve bu gelişime paralel olarak bir anlamda insan hakları kurumu görevi gören ombudsman da ek görevlere sahip olabilecektir.[131]

1.6. ETKİN VE ETKİLİ BİR OMBUDSMANIN UNSURLARI

Ombudsman'ın tanımında gördüğümüz gibi farklı ülkelerdeki değişik modeller tanımlamayı güçleştirmektedir. Çünkü söz konusu farklı modellerde ombudsmanın taşıdığı unsurlar aynı değildir. Fakat yine de tanım kısmında bahsedildiği gibi ombudsman olarak anılan kurumun, ortak bazı unsurları taşıması gerekir.

Ombudsman farklı sistemlere adapte edilebilen ve verim sağlanabilen bir yapıdır. Farklı modellerin oluşumu ombudsman çeşitliliğinin artmasının da bir diğer sebebidir.[132]

Bu unsurları sıralayacak olursak ilki ve en önemlisi siyasi tarafsızlığa sahip olunmasıdır.[133] Bu bakımdan parlamento gibi siyasi bir organ tarafından seçilen birinin siyasi tarafgirlikten uzak olarak işlevini yerine getirmesi bu konuda farklı siyasi görüşlerin birleşerek ortak bir aday üzerinde karar vermeleriyle mümkün olabilir. Siyasi oluşumların kendi adaylarını dikte ettirmelerinin önüne ancak seçimin belli bir salt çoğunluk şartı taşımasıyla engel olunabilir.

Öte yandan ombudsman seçiminin, halkın seçtiği temsilcilerden oluşan parlamento tarafından yapılması onun için bir demokratik meşruiyet kaynağıdır.[134] Ombudsman'ın parlamento bünyesinde teşkil edilmesi, onun bağımsızlığını sağlayacak bir etken olarak, yürütme görevini üstlenen kurumlardan ayrı tutulmak

---

[131] Linda C. Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", **Boston College Third World Law Journal**, Cilt:31:269, (Transplantation), ss. 309-310.
[132] Özer Köseoğlu, "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:79, s. 35.
[133] Capozzola, s. 289.
[134] Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:1, Mart 1998, s. 5.

istenmesi düşüncesinden de etkilenir. Bu durum parlamenter demokrasi olarak görünmeyen ülkelerde de yaygın şekilde görülmektedir.[135]

Ayrıca, ombudsman'ın yürütme organı tarafından oluşturulması istisnai bir durum olarak karşımıza çıkar. Söz konusu duruma İngiltere, İrlanda ve Fransa örnekleri verilebilir.[136]

Ombudsman, kendini kuran ve bünyesinde bulunduran yasama organına karşı olduğu gibi yürütmeye karşı da bağımsızdır.[137] Yürütmenin bünyesinde kurulduğu demokratik örneklerde dahi yürütmeden bağımsız hareket eder.

Ombudsman konusunun uzmanı olmalıdır. Öte yandan modern devletin insan hayatının pek çok alanında gerçekleştirdiği işlem ve eylemleri içerisinde geniş bir yelpazede denetim görevini yerine getiren ombudsmanın, her alanda konunun uzmanı olması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle inceleme yaptığı konuyla ilgili gerekli bilgi düzeyine sahip bilirkişilerin görüşlerinden yararlanmalıdır.[138]

Ombudsmanın, ele aldığı sorunlarla ilgili olarak evrensel bütün içerisinde değerlendirme yapabilme yeteneğine sahip olarak idarenin partizanlığını yapmaktan uzak olmalı ama aynı zamanda denetim yetkisini kullanırken de idareye karşı düşmanca tutum sergilememelidir.[139] Ombudsmanın yaptığı çalışmalarda adil davranmasının yanında, toplumsal meşruluğunun sağlanabilmesi için bunun bireyler tarafından da algılanması gerekir.[140]

Ombudsman'ın bir görevi de toplum ile yönetim arasında arabuluculuk yapmaktır. Bu bakımdan ombudsman olarak seçilecek kişinin eğitiminin bu görevin gerektireceği ihtiyaçları sağlayacak düzeyde olması gerekir. Sosyal bilimler konusunda uzmanlığa sahip birisinin seçilmesi yerinde olacaktır. Eğitim durumuna ek olarak tecrübenin de öneminin altı çizilmelidir. Kamudaki işleyişi bilmek yapacağı tespitlerin daha geçerli ve mantıklı şekilde çözüm önerileri sağlamasını

[135]Gabriele Kucsko Stadlmayer, **The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis, European Ombudsman Institution**, (ed: Gabriele Kucsko Stadlmayer), Springer Science Business Media, Wien, 2008, s. 10.
[136] Tortop, s. 5.
[137] Özden, s. 28.
[138] Larry B. Hill, "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy", **The American Political Science Review**, Cilt:68, No:3 (September, 1974), s. 1077.
[139] Larry, s. 1077.
[140] Akıncı, s. 333.

kolaylaştıracaktır. Tecrübe sahibi kişilerin seçilmesi için bir alt yaş sınırı getirilmesi uygulanan yöntemler arasındadır.[141]

Resmen herhangi bir yaptırım yetkisine sahip olmayan ombudsmanın yaptığı denetim sonucu şikâyetçiyi haklı görmesi durumunda somut durum ile ilgili hakkaniyete uygun çözüm önerebilir. Ele aldığı sorunlarda haksızlıkla karşılaştığında adalete uygun çözümler önermesi ombudsman'a saygınlık kazandıracaktır.[142]

Bazı özel örneklerde ombudsman'ın Anayasa Mahkemesine başvuru yapabildiği görülmektedir. İspanya Anayasası'nın 162. maddesine göre ombudsman soyut norm denetimi için ve bireysel başvuru için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir.

Ombudsman'a yapılan başvuruların mümkün olan en kısa sürede incelenip sonuçlandırılması yerinde olacaktır. Şikâyetlerin makul bir süre içerisinde incelenip sonuca bağlanması, mümkün değilse, şikâyetçiye incelemenin uzayacağının bildirilmesi, insanların ombudsmana olan güvenini üst düzeyde tutmayı sağlayacaktır.[143]

Ombudsmanın saygınlığının üst düzeyde tutulması, kendisinden beklenen işlevlerinin yerine getirilmesi için bir ön koşul oluşturur. Zira eğer ombudsman iktidarın taraftarı gibi davranırsa, bu durumda halkın nezdinde sorunlarına çözüm olarak görülecek bir makam olmaktan çıkacak ve insanlar ombudsmana başvuru yapmayı gereksiz göreceklerdir.[144]

Ayrıca ombudsman'a erişim kolay, vatandaşlığı ilgilendiren konular istisna olmak üzere vatandaşlık bağı aranmadan herkese açık ve ücretsiz başvurunun söz konusu olması ombudsman denetiminin daha etkili olmasını sağlayabilir.

Bununla birlikte bazı ülkelerde başvuru için çeşitli şekil şartlarının ön koşul olduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere'de başvuru doğrudan ombudsman'a yapılamamaktadır. Başvuru yapacak kişinin bir Avam Kamarası üyesine başvurması gerekmektedir. Şikâyeti uygun gören herhangi bir Avam Kamarası üyesi Ombudsman'a başvuru yapabilir. Öte yandan Lordlar Kamarası üyeleri bu yetkiye

[141] Özden, s. 117.
[142] Akıncı, ss. 304-305.
[143] Akıncı, s. 335.
[144] Tufan Erhürman, "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31/ 3, 1988, (Ombudsman), s. 94.

sahip değildir.[145] Başvuruyu güçleştiren bir başka örnek olarak da Yeni Zelanda örneği verilebilir. Yeni Zelanda'da yapılan başvurular için harç ödenmektedir.[146]

Başvuruda parlamenter aracılığı arama, başvuruyu ücrete tabi tutmak gibi şartların varlığı, yapılacak başvuruları zorlaştırmanın yanında bir filtre etkisi göstererek gereksiz başvuruların önüne geçilmesini sağlayacak ve ombudsmanın görevine daha az iş yükü içerisinde devam etmesine olanak verebilecektir. Görüldüğü gibi şekil unsurları bir yandan ombudsmanın etkinliğini sarsarken diğer yandan da yapıcı bazı etkiler de göstermektedir. Bu bakımdan şekil şartlarının tamamen zararlı olduğunu ifade etmek doğru olmayacaktır.

Başvuruda şekil şartlarının varlığı, ombudsmanın yapısında var olan esneklik ve şekilci olmama özelliklerine aykırılık oluşturur. Bu bakımdan ombudsmanın medyadan öğrendiği, çevresinde şahit olduğu, kamuoyunda infiale neden olmuş konularla ilgili re'sen harekete geçmesi olanağının tanınması onun doğasının bir gereği olacaktır.[147]

Başvuruda şekil koşullarının ortadan en üst düzeyde kaldırıldığı en iyi örnek Avusturya Ombudsmanı olarak verilebilir. Avusturya Ombudsmanına yapılan müracaatların büyük kısmı sözlü olarak yapılabilmektedir. Hatta sözlü başvuruların telefonla yapılması da mümkün hale getirilmiştir.[148]

1.7. OMBUDSMAN'IN İŞLEVLERİ

Ombudsmanın görevi temelde kamu otoriteleriyle bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların incelenmesiyle ilgilidir.[149] Ombudsman, bir denetleyici olarak, denetimden beklenen işlevleri yerine getiren bir veya birden çok kişidir. Denetimin kamuya yönelik yapıldığından bahisle, temel işlevinin bireyleri bürokrasinin haksız uygulamalarından korumayı amaçladığı ifade edilebilir.[150]

---

[145] Süleyman Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, Mart, 1986, s. 161.
[146] Tufan Erhürman, **Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman**, Işık K, Lefkoşa, 1995, s.58'den Aktaran; Esgün, (KKTC), s. 25.
[147] Erhürman, s. 94.
[148] Pickl, s. 43.
[149] H.Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt:2, No:5, Ankara, 2006, s. 96.
[150] Capozzola, s. 289.

Ombudsman, spesifik olarak, idari işlemler içerisinde yer alan bir kişi, nesne veya olayı genel bir hukuki durumdan başka bir genel hukuki duruma sokan işlemleri ifade eden "birel işlemler" ile kamusal eylemleri denetim konusu kapsamına alır.[151]

Bu kapsamda ombudsman'ın üç temel işlevinden bahsetmemiz mümkündür. Bunları, koruma işlevi, denetleme işlevi ve yönetime katkı işlevi olarak sınıflandırabiliriz.[152]

Koruma işlevi, egemenliğe sahip yegâne otorite olarak devletin, bireylerin hak ve özgürlüklerine yapabileceği olası ihlallere karşı Ombudsman'ın üstlendiği koruyucu rolü ifade eder.[153] Büyük Buhran sonrası devletin sıklıkla her alanda müdahil olması onun boyutunu arttırmış, nitekim sosyal devlet anlayışının da etkisiyle, modern devlet insan hayatının pek çok alanında düzenlemeler yapar bir konuma gelmiştir.[154] Küreselleşme süreciyle minimalize edilmeye ve küçültülerek yetkileri azaltılmaya çalışılan devlet anlayışı, teoride çekildiği alanlarda düzenleyici işlemler uygulayarak yönlendirici olmaya devam etmektedir.

İşte bu kadar karmaşık hale gelen yapı karşısında vatandaşların hak ve sorumluluklarının farkında bireyler olarak bürokratik yapı karşısında korunmaları tek başına yargı makamları tarafından sağlanmaya çalışılırsa yargı işlevinin uzun zaman alan ve en azından devlet yapısı kadar karmaşık hale gelen şartlarından dolayı bazı sakıncalar doğacaktır. Bu bakımdan ortaya çıkan ek bazı, insan haklarını koruyucu yapılar oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır.[155]

Ombudsmanlar bireyleri kamunun sadece hak ihlallerine karşı değil, aynı zamanda kötü yönetim durumlarına karşı da korumaktadırlar. Ombudsmanlık uygulamada kötü yönetimin engellenmesinin en önemli araçlarından biri sayılmaktadır.

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasına göre iyi yönetim hakkı herkesin kendisini olumsuz etkileyecek işlem veya eylemlerin gerçekleştirilmesinden önce dinlenmesi, herkesin kendi bilgilerine erişim ve gizlilik haklarına saygı gösterilmesi

[151] Akıncı, s. 289.
[152] Akıncı, ss. 284-292.
[153] Akıncı, s. 284.
[154] Köseoğlu, s. 36.
[155] Küçüközyiğit, s. 94.

ve idarenin kişiyle ilgili alacağı kararlarda gerekçe gösterme yükümlülüğünün bulunmasını ifade eder.[156]

Demokratik bir toplum yapısında yurttaşlar siyasi sürece katılsa bile hükümet etmede fonksiyonu üzerindeki etkileri daha zayıf olur. Demokrasilerde bile bireyin karşı karşıya olduğu egemen devletin hayatın her alanına müdahale etmesi durumuna karşı korunmaya ihtiyaç duyar. Ombudsman bunu yaptığı denetleme işlevleriyle bir ölçüde yerine getirerek sağlar.[157]

Denetleme işlevi, ombudsmanın en temel işlevidir. Ombudsman, idarenin kasıtlı ya da ihmali herhangi bir şekilde kendisinden beklenilen şeklin dışında eylem ve işlemin dışına çıkarak bireyleri mağdur etmesiyle bireyin yakınması üzerine ya da kendiliğinden harekete geçer. Kendiliğinden harekete geçme yetkisi her ombudsmana verilmemiştir. Örneğin Avusturya'da Tyrol Bölgesi Ombudsmanının bu yetkisi bulunmamaktadır.[158]

Ombudsman yaptığı denetimle, idarenin vatandaşların sorunlarını gidermesinde bir katalizör görevi görecek ve hızlandırıcı bir etkiyi yaratacaktır.[159] Kamu alanındaki denetimin vatandaşların korunması sürecini hızlandırması kötü yönetimin önlenmesine açık bir katkı oluşturmaktadır.

Ombudsmanın hak ve özgürlükleri korumasıyla ilgili yaptığı denetim ile kötü yönetim sebebiyle gelen yakınmalar üzerine yaptığı denetimi birebir aynı görmemek gerekir. Hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görülen ombudsmanların kendilerini kötü yönetim durumlarıyla sınırlandırmaksızın, hak ihlalleriyle ilgili yaptıkları denetimlerin daha derinlemesine olduğu görülmektedir.[160]

Ombudsmanın yaptığı denetimlerin doğrudan veya dolaylı olarak sonuçlar yaratması mümkündür. Yapılan yakınmaların ne kadarının olumlu ne kadarının olumsuz sonuçlandığına bakılarak, yaptığı doğrudan etki görülebilir. Dolaylı olarak sağladığı etki ise bir bireysel yakınmadan beklenilenin ötesine geçilerek toplumsal bir tesirle genele yansıyan sonuçların oluşması durumu olarak ifade edilebilir. Yasal

---

[156] Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2013, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370854683465_code_2013_TR.pdf&type=pdf&download=true&lang=tr, (03.02.2015), (İdari Davranış Yasası), s. 7.
[157] Akıncı, ss. 284-285.
[158] Akıncı, ss. 286-287.
[159] Akıncı, s. 338.
[160] Jean Francis Thery, **Bağımsız İdari Otoriteler**, (ed:İbrahim Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s. 41'den Aktaran, Küçüközyiğit, s.97.

düzenlemenin yol açtığı bir haksızlıkla ilgili ombudsmanın önerisi üzerine yapılan değişiklik bu duruma örnek verilebilir.[161]

Ombudsman, kamusal işlem ve eylemlerin yerine getirilmesi sırasında, personelin hatası, kötü niyeti gibi nedenlerle ortaya çıkan çeşitli kötü yönetim hallerini filtreleyip ortadan kaldırmaya yardımcı bir araç niteliği görür. İşte söz konusu bu işlevi "Yönetime Katkı İşlevi" olarak nitelendirebiliriz.[162] Bunun ötesinde demokrasinin ve hukuk devleti ideallerinin sağlanması yolunda bir araç olarak değerlendirdiğimiz ombudsmanı, hukuka dayanan ve demokratik bir yönetime yaptığı katkılar bakımından da yönetime katkı işleviyle ilişkilendirmek de isabetli bir tespit olacaktır.

Bahsedilen bu üçlü sınıflandırma, ombudsmanın birbirinden ayrı ve bağımsız olarak ortaya çıkan işlevleri değildir. Tersine birbiriyle sıkı bağları olan bu işlevler aralarında geçişlilik taşır. Örneğin denetim işlevi koruma işlevini sağlamak için yerine getirilir. Denetim işlevinin sonucu olarak ortaya çıkan yukarıda bahsi edilen dolaylı etki, yönetime katkı işlevinin bir boyutunu oluşturur.

Bunun da ötesinde gelişen modern devlet yapısı içerisinde ombudsmanların, kamu kurum ve kuruluşlarına daha kaliteli bir kamu hizmeti sunumu için danışmanlık yapması söz konusudur.[163]

[161] Pickl, ss. 44-45.
[162] Akıncı, s. 292.
[163] Köseoğlu, s. 36.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ İÇERİSİNDE YARGI DIŞI DENETİM YOLLARI

2.1.1 Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi

Dilekçe hakkı, bireylerin özel ya da kamusal meselelerle ilgili düşünce, istek ya da önerilerini yargı dışındaki kamu organlarına iletmesi yetkisini ifade eder.[164] Siyasal haklar kategorisinde bulunan dilekçe hakkı, istek ve şikayetlerin kamuya aktarılmasında üstlendiği rol ile denetime katkı sağlamaktadır.[165]

Dilekçe hakkı ve ombudsman başvurusunun benzerlikleri nedeniyle, Avrupa Parlamentosu dilekçe komitesinin daha detaylı olarak ele alınması yerinde olacaktır. Her ikisinin de siyasal hak kategorisinde değerlendirilmesi ve başvuru ehliyeti yönünden her ikisinin de aynı düzenlemeye tabi olması bu iki başvuru yolunun paralelliğini de ortaya koymaktadır.

Dilekçe hakkı Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Anayasalarında da sıkça yer alan temel bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Hakkın kapsamında değişiklikler görülse de asgari müştereklerde ortak bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda üye ülkelerden Federal Almanya'nın Anayasası'nın 17. maddesine göre herkes yasama veya ilgili yürütme kurum ve kuruluşlarına dilekçeyle başvuru hakkına sahiptir. Bu açıdan incelendiğinde Alman anayasası, dilekçe hakkının kullanımında vatandaşlık bağı veya ikamet zorunluluğu aramamaktadır. [166] Benzer durum Belçika Anayasası için de geçerlidir.[167] Öte yandan Avrupa Birliği için dilekçe hakkında sınırlandırmalar üye ülkelerdekinden daha kuvvetlidir.

Kurucu anlaşmalara baktığımızda Maastricht Antlaşmasının dilekçe hakkına yer verdiğini görüyoruz.[168] Bunu diğer kurucu anlaşmalar olan Amsterdam[169] ve Nice Anlaşmaları da takip etmektedir. Söz konusu anlaşmalarla dilekçe hakkı AB

[164] Ömer Anayurt, "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, sayı: 23-24/1, 2001, s. 96.
[165] Odyakmaz, s. 27.
[166] Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, madde:17.
[167] Belçika Anayasası, madde: 28, 57.
[168] Maastricht Antlaşması, madde: 8d, 138d
[169] Amsterdam Antlaşması, madde: 21

vatandaşlarına ve yerleşik olan gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır.[170] Avrupa Birliği Hukuku normları incelendiğinde, kurucu anlaşmalardaki mevcut koşulların diğer belgelere de aynen yansıtılmış olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 44. Maddesine göre, Avrupa Birliği vatandaşları, üye ülkede ikametgahı veya kayıtlı bir işyeri bulunan her gerçek ve tüzel kişinin dilekçe ile Avrupa Parlamentosuna başvuru hakkı bulunmaktadır.[171]

Dilekçe hakkının etkin olarak kullanılabilmesi için bir takım mekanizmaların kurulması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda dilekçe komitesi oluşturmak insan haklarının korunmasının geleneksel yöntemlerinden biri olarak gösterilmektedir.[172]

Avrupa Parlamentosunun da bünyesinde söz konusu komitenin oluşturulmasıyla dilekçe hakkının kullanımı formüle edilmiştir. Dilekçe hakkının kullanımı süreci, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğünde detaylı olarak düzenlenmiştir. İçtüzük, Temel Haklar Şartıyla da paralellik içerisinde, başvuruda bulunabilme ehliyetini düzenlemektedir.[173]

Yapılacak başvurularda, başvuruyu yapanın ismi, milliyeti, daimi adresine yer verilir. Başvuruların Avrupa Birliği'nin resmi dillerinden birinde yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. Dilekçeler bireysel ya da toplu olarak verilebilir. Dilekçe veren bireylerin, imzalarını istedikleri zaman çekme hakları saklıdır ve tüm imzaların çekildiği dilekçe geçersiz ve hükümsüz hale gelmektedir. Dilekçeler alındığında, yukarıda belirtilen şekil şartlarına uygunluğu araştırılır ve uygun olanlar için dosya açılarak ilgili komisyona konu havale edilir.[174]

Kabul edilebilir bir dilekçe olağan gündem içerisinde ilgili komite tarafından yapılacak bir toplantıda ele alınabileceği gibi dosya üzerinden de inceleme yapılması Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü hükümlerince mümkündür. Komite gerekli görmesi durumunda şikayetçiyi bizzat da dinleyebilir.[175]

---

[170] Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, (16.02.2015), (ABİHA), madde:227
[171] Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, madde:44.
[172] Carla Dantas, "Right of Petition by Individuals within the Global Human Rights Protection System", **SUR – International Journal On Human Rights**, Sao Paolo, v.1, n.1, 2004, s. 192.
[173] European Parliament Rules of Procedure, http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf, (17.06.2016), (Rules of Procedure), madde: 215.
[174] Rules of Procedure, madde: 215.
[175] Rules of Procedure, madde: 216.

Komite, dilekçeyle ilgili olarak resen raporlama yapabilir. Ya da ikinci bir yol olarak, dilekçeyle ilgili karar vermek için konuyu parlamentonun gündemine taşımayı seçebilir. Bu ikinci şıkkın kullanılmasını Conference of Presidents'in alacağı kararla durdurmak mümkün olabilmektedir.[176] Conference of Predisdents ayda iki defa toplanarak parlamentonun iç organizasyonu, idari faaliyetleri ve ajandasını düzenlemekle yükümlü bir birimdir.[177] Meclis Başkanı, siyasi grup temsilcileri ve bağımsızları temsilen seçilen üyelerden oluşur.[178]

Elektronik ortamda, dilekçeye imza vermek ve çekmek elektronik imza kullanılarak her zaman yapılabilir.[179] Detaylı bir soruşturmayı gerektirecek dilekçeyle başvurulduğu zaman komite teştiş kurulu kurulmasını organize ederek maddi gerçeklere ulaşılmasına çalışır. Çalışmanın sonunda üyelerce hazırlanan rapor onaylanması için komite başkanına sunulmalıdır. [180]

Komite başkandan dilekçeyle ilgili konu hakkındaki görüş ve önerilerini Avrupa Parlamentosu'na, Komisyon'a ya da ilgili üye ülkeye bildirmesini isteyebilir. Dilekçe komitesi her altı ayda bir toplantı yaparak mevcut durumla ilgili değerlendirmelerini parlamentoya iletmektedir.[181]

Dilekçeyle ilgili komitenin karar vermesinin ardından başvuran kişi ya da kişilere karar ve kararın gerekçesi bildirilmelidir.[182]

2.1.2 Avrupa Komisyonu

Avrupa Komisyonu'nun yapısını ve faaliyetlerini ilgili daha önceki bölümlerde işlemiştik. Bu başlıkta ise yürüttüğü faaliyetlerden denetim yetkisine odaklanılmıştır.

Avrupa Komisyonu kurucu anlaşmaları koruma ve Avrupa Birliği hukukunu uygulama konusunda bir bekçi misyonuna sahiptir. Söz konusu misyon da onun doğrudan ve dolaylı olarak Avrupa Birliği hukukunun özneleri üzerinde denetim yapmasını gerektirmektedir. Bu özneler kurumlar, üye devletler ve hatta gerçek ve

[176] Rules of Procedure, madde: 216.
[177] Rules of Procedure, madde: 26.
[178] Rules of Procedure, madde: 27.
[179] Rules of Procedure, madde: 216.
[180] Rules of Procedure, madde: 216.
[181] Rules of Procedure, madde: 216.
[182] Rules of Procedure, madde: 216.

özel kişiler olabilmektedir.[183] Komisyon, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) denetiminde birlik hukukunun uygulanmasını gözetir.

Avrupa Birliği Hukuku'nun gerektiği gibi uygulanmasıyla alakalı olarak ilgili kurumları takip eder ve denetler.[184] Komisyon bunlara aykırı davrananların savunmasını isteyerek gerektiğinde onlar aleyhine ABAD'da dava açabilir.[185]

2.1.3 Avrupa Veri Koruma Denetçisi

Avrupa Veri Koruma Denetçisi birlik düzeyinde, birlik organ ve kurumlarının kişisel verileri korumada gösterdikleri dikkati inceleyip onlara tavsiyelerde bulunan ve konuyla ilgili işbirliğini teşvik eden bağımsız bir denetçidir.[186]

Veri korumasıyla ilgili temel düzenleme Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'nin 18 Aralık 2000 tarihinde çıkardığı "Kişisel Verilerin; Topluluk, Kurumlar ve Organlar Tarafından İşlenmesinde Bireylerin Korunması" kararıdır. Söz konusu kararla tüm birlik kurumlarının gerçek kişilerin bilgilerinin işlenmesi sürecinde özgürlüklere ve temel haklara saygılı olmaları gerektiği ifade edilmiştir. Aynı kararla kurulan Avrupa Veri Koruma Denetçisi'nin görevi, bireylerin verilerinin Birlik kurumları tarafından hukuka ve prosedürlere aykırı kullanılmasının önüne geçilmesidir. İlgili kararda detaylı tanımlara yer verilerek veri korumanın temelleri belirlenmiştir.[187]

Avrupa Veri Koruma Denetçisi görevini yerine getirirken, bağımsızlık, tarafsızlık, bütünlük ve bağlılık prensipleriyle hareket eder.[188] Yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleriyle ilgili olarak da yıllık rapor hazırlayarak başta Bakanlar

[183] Kamuran Reçber, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Nitelikleri**, Alfa Aktüel Yayınları, Mart 2010, Bursa, s. 135.
[184] Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği**, Beta Yayıncılık, 11. Baskı, İstanbul, 2014, s. 449.
[185] Enver Bozkurt ve Diğerleri, **Avrupa Birliği Hukuku**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2012, s. 149
[186] European Data Protection Supervisor, About EDPS, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/offonce/EDPS#, (09.05.2016).
[187] Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000.
[188] European Data Protection Supervisor, Code of Conduct, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/MembersMission/16-02-09_code_of_conduct_EN.pdf, (28.05.2016), 16.12.2015, s. 2.

Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon olmak üzere ilgili diğer birimlere de gönderir.[189]

Avrupa Veri Koruma Denetçisi'nin istişari bir takım görevleri de bulunmaktadır. Denetçi konuyla ilgili Avrupa Birliği organlarına yaptığı danışma faaliyetiyle, veri koruma alanındaki düzenlemelere doğrudan ve dolaylı etkilerde bulunabilmektedir.[190]

2.1.4 SOLVIT

Solvit, Avrupa Komisyonu ve üye devletler ile Norveç, İzlanda ve Liechtenstein tarafından, 2002 yılında kurulmuştur.[191] Bu yapı ile Avrupa Birliği vatandaşlarının, Avrupa Birliği üyesi bir başka ülkede ya da AB üyesi olmayan Norveç, İzlanda veya Liechtenstein'da karşılaştıkları haksızlık veya ayrımcılık içeren işlemlere karşı başvuru yapabilecekleri bir merci sağlanmıştır. Bu yapı genel olarak elektronik ortam üzerinden çalışmaktadır.[192]

Konunun Solvit'in görev alanına girmesi için üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Solvit'e başvurabilmek için ilk olarak AB veya Norveç, İzlanda ve Liechtenstein vatandaşlığına sahip olunması gerekiyor. İkinci olarak bu yapı, yukarıda sayılan ülkelerden, kişinin kendi uyruğu dışındaki ülkelere karşı kullanılabilir. Yani kişinin kendi ülkesine karşı kullanacağı bir başvuru mercii değildir. Son olarak bu yapının kullanılabilmesi için şikayet konusu durumun AB hukukunu ihlal eden bir ayrımcılık ya da haksızlık içermesi gerekmektedir.[193]

Eğer şikayet konusu durum mahkemeye taşınmışsa Solvit'in inceleme alanı dışına çıkmış olur. Solvit'in en kullanılabildiği başlıca alanlar, vize ve oturum hakları, araçlar ve sürücü ehliyeti konuları, aile hakları, yurtdışı çalışma izinleri,

---

[189] European Data Protection Supervisor Rules of Procedure, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/MembersMission/Duties/12-12-17_Rules_Procedure_EN.pdf, (20.06.2016), madde:14.
[190] European Data Protection Supervisor, Consultation, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation, (09.05.2016).
[191] European Comission, The EU Single Market, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_archives/2015/04/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm, (29.05.2016), 2015.
[192] European Commission, SOLVIT, What is Solvit?, http://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_en.htm, (06.04.2016), (What is Solvit?).
[193] What is Solvit?.

işsizlik yardımları, sağlık sigortası gibi alanlardır. Müşteri problemleri, şirketler arası problemler gibi konularsa Solvit'in alanı dışında kalmaktadır.[194]

Örneğin bir Fransız vatandaşı, Romanya'daki bir manastırdaki giriş ücretlerinin Romanya vatandaşlarıyla diğer AB üyesi ülke vatandaşları arasında 2 kat fiyat farkına sahip olduğunu görüp başvurması üzerine, Solvit konunun yeniden düzenlenmesi için kilise yetkilileriyle anlaşmıştır.[195]

Solvit'e başvuru yapıldığında, hem kişinin kendi ülkesi hem de ihlalin yapıldığı ülkedeki solvit merkezinde dosya açılır. Kişinin kendi ülkesindeki Solvit'te açılan dosyayı ihlalin yapıldığı ülkenin Solvit merkezine gönderir. 1 hafta içerisinde ihlalin olduğu ülkedeki merkez dosyayı kabul edip etmemeye karar verir. Kabul ederse 10 hafta içerisinde problemin çözümü için gerekli çalışmalara başlanır.[196]

Bu bakımdan bir arabulucu görevi gören Solvit'in, taraflar arasında bir çözüm bulma çabasının bir sonucu olarak Ombudsman benzeri bir yapı olduğu söylenebilir. Ayrıca ortaya çıkan uyuşmazlıkların bu şekilde oluşturulan idari bir yoldan çözülmesi yoluyla yargının yükünün hafifletilmesi yönünden de ombudsmanın işlevlerine bir ölçüde paralellik gösterdiği görülmektedir.

2.1.5 Avrupa Müşteri Merkezleri

Avrupa Birliği içerisinde bir iç Pazar oluşturulması, Avrupa Birliği'nin kuruluşundaki en temel sebepler arasında görülmektedir.[197] Uzun bir süreç boyunca giderek bütünleşen Avrupa Pazar'ında müşterilerin güveninin ve güvenliğinin sağlanması iç pazarın geleceği için bir güvence olarak görülmüş ve birlik politikalarında da güvenin maksimizasyonunun sağlanması fikri ön plana çıkmıştır.[198]

Avrupa Müşteri Merkezleri, Avrupa Birliği ile birlik üyesi olmayan Norveç ve İzlanda'da tüketici hakları farkındalığının yaratılması ve bu ülkelerdeki

[194] What is Solvit?.
[195] European Commission, SOLVIT, Discrimination, http://ec.europa.eu/solvit/problems-solved/discrimination/index_en.htm, (14.04.2016), (Discrimination).
[196] European Commission, SOLVIT, How Solvit Works, http://ec.europa.eu/solvit/how-solvit-works/index_en.htm, (:14.04.2016), (How Solvit Works).
[197] Karluk, s. 43.
[198] European Comission, EU Consumer Policy, http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/index_en.htm, (09.05.2016)(Policy).

tüketicilerin bu yapı içerisindeki bir diğer ülkede yaptıkları alışverişlerde korunmasını sağlamak fikri üzerine kurulmuştur.[199]

Avrupa Müşteri Merkezleri, internet üzerinden yapılan alışverişler, havayolu yolcu hakları, araç kiralamada karşılaşılan problemler, tatil harcamaları gibi pek çok farklı alanı da kapsayan konularda karşılaşılabilecek problemlerde tüketicilere tavsiyeler verme, sorun oluştuğunda çözmeye yardımcı olma veya yardımcı olma imkanı olmadığında onu uygun yerlere yönlendirme görevi üstlenmiştir.[200]

Günümüzde e-ticaretin yaygınlaştığı ve Avrupa'da büyük ölçüde sınırların kalktığı bir ortamda tüketicilere ulusal pazarın ötesinde Avrupa pazarında güven sağlama daha bütünleşik bir Avrupa'ya ulaşmanın temel taşlarından biridir.

Bu kapsamda Avrupa Müşteri merkezleri kurulduğu 2005 yılından, günümüze gittikçe artan bir şekilde müracaatlarla karşılaşmaktadır. 2005 yılında 42 binler seviyesinde olan yıllık başvurular, 2014 yılında yıllık 93 bin seviyelerine ulaşmıştır. Kurulduğu 2005 yılında müracaatların yarısından fazlası şikayet iken 2014 yılında bu oran %40 seviyesine düşmüştür. Bu da kurumun etkinliğini ve Avrupa pazarında artan ilişkilerle birlikte güven ortamının daha güçlü tesis edilebildiğini göstermiştir.[201]

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ KURULUŞU

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde galip devletler mağlup tarafa daha önce yaptıkları gibi ağır şartlar dayatmak yerine aradaki anlaşmazlıkların giderilmesine odaklanarak Avrupa'da ekonomik ve siyasal bir bütünleşmeyi tesis etme yönünde çabalar harcamaya başladılar. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) bu kapsamda oluşturulmuş kurumlardır.

[199] European Comission, EU Consumer Centers, http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm#related_documents, (09.05.2016)(Centers)
[200] European Comission, Centers.
[201] European Comission, The European Consumer Centres Network 10 Years Serving Europe's Consumers Anniversary Report 2005-2015, http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/docs/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf, (10.05.2016), s. 8.

AKÇT, AAET ve AET, hukuki olarak varlıkları birbirleri ile bağlantılı olan fakat ayrı birimlerdir. Siyasi açıdan ise tek bir yapı olarak görülebilir. Bu toplulukların diğer uluslararası organizasyonlardan farkı ise ulus-üstü bir yapı olarak üyelerinin egemenliklerinin bir kısmını bu yapıya devrederek ayrılmama ve dağılmama niyetiyle kaynaşmış ve birleşmiş bir yapı oluşturmaktır.[202]

Avrupa Toplulukları olarak adlandırabileceğimiz söz konusu üç topluluk için her bir topluluğun kendi bünyesinde ayrı organlar kurulmuştu. Birbirinden ayrı yapıya sahip bu topluluklar 1965 yılında Brüksel'de imzalanan Birleşme Antlaşması ile ortak organlara kavuşmuş oldular.[203]

Ekonomik yönden bütünleşmenin temel hedefinin, üye ülkelerin arasında mal, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımının mümkün olduğu bir ortak pazarın kurulması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede 1968 yılında Gümrük Birliği ile serbest mal dolaşımının önündeki engeller kaldırılırken, Avrupa Tek Senedi ile birlikte 1992 yılı sonuna kadar Tek Pazar önündeki engellerin kaldırılması kararlaştırıldı.[204] Böylece ekonomik entegrasyonda önemli adımlar atılmışken, bu adımların henüz siyasal olarak bütünleşmeye bir yansıması hissedilir düzeyde değildi.

Topluluğu oluşturan ülkelerde ekonomik ve siyasal bütünleşmenin gerçekleşebileceği anayasal zemin bulunmasına rağmen 1980'ler itibariyle gelinen nokta memnuniyet verici olarak görülmüyordu. Bu bağlamda daha kapsamlı bir bütünleşmenin gerçekleştirilmesi için Doğu Bloğunun dağılmasıyla da oluşan konjonktürde toplumsal baskılar artmıştı.[205]

Birliğin entegrasyonuyla ilgili Federalist ve Yeni İşlevselci akımların etkisiyle Ulus-üstü organlar üzerine bir yapılanmanın desteklendiği koşullar ancak 90'lı yıllarda sağlanabildi.[206]

İşte bütünleşmeye yönelik artan desteklerin ve çabaların sonucunda 1992 yılında imzalanıp 1993 Kasım'ında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'nda

---

[202] Bozkurt, s. 30.
[203] Bozkurt, ss. 41-42.
[204] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, AB'ye Genel Bakış, No:2, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf (27.01.2015), (Genel Bakış), ss.22-23.
[205] Bozkurt, s. 47.
[206] Carlos Moreiro Gonzalez, "The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution", **The Spanish Proposal to the Ingergovernmental Conference on Political Union**, Luxemburg, 2005, s. 27.

ekonomik alandaki bütünleşmeye Ortak Dış Politika, Ortak Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği gibi konuların da eklenmesiyle siyasal bir bütünleşme boyutu da kazandırılmış ve oluşturulan bu yeni yapıya "Avrupa Birliği" ismi verilmiştir.[207]

Yüzyıllar süren çatışmalar ve acı tecrübelerin sonunda işbirliği yapmaktan başka çaresi kalmadığını anlayan Avrupa ülkelerinin oluşturdukları bu yapıda karşılıklı güven ortamını sağlamaları kolay olmamıştır. Güven ortamı, yaşanan ufak boyuttaki krizlerde dahi sarsılmakta ve birliğin yapısı, politikaları ve geleceği hemen sorgulanır hale gelmeye başlamaktadır. Bu durumu ortadan kaldırmanın yolu açıklık ve hesap verilebilirliği ön plana çıkaran bir yönetim anlayışının Avrupa Birliğine yerleştirilmesinden geçmekteydi. AB vatandaşlarının Birliğe olan güvenini sağlamaya yönelik atılmaya çalışılan adımlar arasında Avrupa Birliği Ombudsmanı da yer almaktadır.[208]

Tarihsel süreç içerisinde, bir ombudsman kurulması fikri Avrupa Birliği kurulmadan çok önce Avrupa Topluluğu için ortaya atılmış fakat kabul edilmemiştir. Avrupa Parlamentosu üyesi bir grup Danimarkalı parlamenterin 1970'lerin ortasında yaptığı teklifler üzerinde yapılan tartışmalardan sonra hem Avrupa Parlamentosu hem de Avrupa Zirvesi tarafından lüzumsuz bir kuruluş olacağı düşüncesiyle ombudsman fikri reddedildi.[209]

Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi de 1975 yılında üye ülkelere yönelik 757 sayılı tavsiye kararı ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ombudsmanların kurulmasının kötü yönetime ve hak ihlallerine karşı daha etkin düzeyde bir korunmayı sağlayacağı ve yargı yoluna ek olarak katkıda bulunacağı düşüncesinden hareketle ombudsmanın yaygınlaştırılmasına yönelik tavsiyede bulunmuştur.[210] Avrupa içerisinde ombudsmanlığın yayılmasına yönelik etki yaratan bu adım şüphesiz Avrupa Topluluğunun bünyesinde bir ombudsman oluşturulması fikrine dolaylı olarak katkı sağlamıştır.

---

[207] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, (Genel Bakış), ss. 23-24.
[208] Durmuş Gökhan Turhan, Serkan Ökten, "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2014/1, Sayı:19, s. 217.
[209] Peter Biering, "The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution, Luxemburg", **The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union**, 2005, s. 38.
[210] Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi, 757 sayılı tavsiye kararı, (1975).

Nitekim Birleşik Krallık'tan, Avrupa Parlamentosu Milletvekili olan Lord O'Hagan tarafından verilen bir yazılı soru önergesinde de üye devletlerin bünyesinde bulunan ombudsmanların, idarenin kötü yönetimine karşı bir başvuru merkezi ve soruşturma makamı olarak önemli katkılar sağladığından bahisle Avrupa Komisyonu'nun da böyle bir ombudsman kurumunu oluşturarak üye ülke vatandaşlarına Avrupa Topluluğuna karşı başvuru merci yaratılması şeklinde bir düşüncenin bulunup bulunmadığı sorulmuştur. Komisyon ise Avrupa Topluluğu bünyesinde vatandaşların Komisyon'un kendisine direk olarak ya da parlamenterlerle iletişime geçme yoluyla sorunlarını onlara doğrudan iletebilmeleri dolayısıyla, bir ombudsmana gerek görülmediği cevabını vermiştir.[211]

Avrupa Parlamentosu Raporlarına baktığımız zaman ise 1979 yılından Maastricht Antlaşmasının imzalandığı döneme kadar geçen süre içerisinde pek çok defa bir Avrupa Birliği Ombudsmanı oluşturulmasından bahsedildiğini görüyoruz.[212]

Avrupa Parlamentosu, üye pek çok ülkede ombudsman tarzı yargı dışı denetleyici kurumların, idareyi hukuki yönden kontrol ederek vatandaşların korunmasında yararlar sağladığını ama Topluluk düzeyinde bir ombudsman kurulmasının uzun bir prosedürü ve Topluluk Antlaşmalarında değişiklikleri gerektireceğini bunun da zaman alacak bir süreç gerektirdiğini belirtmiştir. Söz konusu raporlarda kurulacak bir Topluluk Ombudsmanına neden ihtiyaç duyulduğu, ombudsmanın taşıması gereken şartlar, topluluk içerisindeki rolü gibi ayrıntılı konularda tavsiyeler verilmiştir.[213]

Daha sonra İspanya tarafından gerçekleştirilen dönemin hükümeti tarafından şekillendirilen bir ombudsman teklifi gerçekleştirildi.[214] herhangi bir güçlü politik bağlantılar kurulmaksızın Topluluğun ekonomik alandaki derinleşmesini tehlikeli olduğu tezini ileri süren dönemin İspanya Hükümeti, Hükümetlerarası Konferansta

---

[211] Written Question No:663/74, Lord O'Hagan to the Commision of the European Communities, (20.01.1975), Official Journal of the European Communities, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268307095218_663-74.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (25.11.2014), No C 86/54, 17.04.1975.

[212] European Ombudsman, European Parliament Reports and Resolutions, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268230392555_3940-90.pdf&type=pdf&download=true&lang=en (02.02.2015).

[213] Sir Derek Walker-Smith, European Parliament Working Documents 1979-1980, Document 29/79, Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4666/html.bookmark, (21.06.2016), ss. 5-11.

[214] Gonzalez, s. 28.

bu yöndeki tartışmaların gerçekleştirilmesini ve konunun daha ciddi ele alınmasını sağladı.[215] Bu kapsamda Avrupa Birliği vatandaşlığı oluşturulması ile ilgili olarak İspanya'nın Hükümetlerarası Konferansa yaptığı 21 Şubat 1991 tarihli öneride AB Vatandaşlarının, Avrupa Birliği'nin kötü yönetiminden korunması için bir ombudsman kurulması önerisi de yer alıyordu.[216]

Avrupa Parlamentosunun ombudsman kurulmasıyla ilgili olarak yayınladığı raporlara rağmen bir Topluluk Ombudsmanının kurulması fikri, Topluluğun siyasal olarak derinleşmeye başladığı dönemlere kadar kabul edilmemiştir.

İşte tüm bu çabaları içeren süreçlerin sonunda Avrupa ülkelerinin pek çok noktada ortak politika izleyerek birbirlerine eklemlenip bir çeşit Avrupa Birleşik Devletleri haline gelme çabaları içerisinde Avrupa Birliği Ombudsmanı Maastricht Anlaşmasıyla Avrupa Parlamentosu bünyesinde kurulmuştur.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ NORMLARINDA OMBUDSMANLIK KURUMU

Avrupa Birliği, 1 Kasım 1993 yılında imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması olarak da bilinen, Maastricht Antlaşmasıyla kurulmuştur. Söz konusu antlaşmayla siyasi bütünleşme üzerine önemli bir adım atan Avrupa ülkeleri egemenliklerinin önemli sayılabilecek bir bölümünde düzenleme yetkisini Avrupa Birliğine vermiştir. Bu noktada Avrupa vatandaşlarının haklarının, Birliğin organları tarafından ihlal edilmesinin veya kötü yönetimle karşılaşılmasının önüne geçilmesi için söz konusu kurucu antlaşma ile ombudsman'ın da dahil olduğu bir takım mekanizmalar geliştirilmiştir.

Maastricht Antlaşmasını, Avrupa Birliği'nin temel normu olarak görmek mümkündür. Bu kapsamda ombudsman ile ilgili genel düzenleme de Maastricht ile yapılmıştır. Antlaşmanın ilk halinde 138e maddesinde düzenlenen Avrupa Birliği

[215] Pedro Solbes Mira, "La citoyenneté européenne**", Revue du marché commun e de l'Union européenne**, 345, 1991 , s.168'den Aktaran; Gonzalez, s. 28.
[216] European Ombudsman, The Spanish Proposal for a European Ombudsman, 21.02.1991, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268230392555_3940-90.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (19.01.2015), (The Spanish Proposal), ss. 1-3.

Ombudsmanı[217], Amsterdam Antlaşması ile yapılan düzenlemelerde 195. maddede[218] düzenlenmiştir.

Günümüzde ise en son yapılan kurucu antlaşma olan 2009 Lizbon Antlaşması ile Birlik ve Topluluk kelimeleri arasındaki ayrımın giderilerek Topluluk ifadesi yerine Birlik ifadesinin kullanılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu Antlaşması yeniden düzenlenerek Avrupa Topluluğu Antlaşmasının adı Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirilmiştir.[219] Ombudsman hakkında düzenleme de Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 228. maddesinde işlenmektedir.[220]

Antlaşmanın 228. maddesine göre Avrupa Birliği Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından görev süresi için seçilir ve ABAD'ın yargısal fonksiyonu hariç tüm Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarını denetleme yetkisine sahiptir. Yapılan denetim sonucunda bir kötü yönetim vakası tespit edilirse, Ombudsman bunu ilgili kurum, organ, ofis ya da ajansa bildirir. İlgili merci konuyla ilgili olarak üç ay içerisinde görüşünü Ombudsman'a bildirmek zorundadır.[221]

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 228. Maddesi;

> *"1. Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı, yargısal işlevleri bakımından Avrupa Birliği Adalet Divanı hariç, Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim vakalarıyla ilgili olarak, Birlik vatandaşlarından ya da üye devletlerden birinde ikamet eden veya sicilde kayıtlı merkezi üye devletlerden birinde bulunan bir gerçek veya tüzel kişiden gelecek şikayetleri kabul etme yetkisine sahiptir. Ombudsman bu şikayetleri inceler ve bunlar hakkında rapor hazırlar.*
>
> *Ombudsman, görevleri çerçevesinde, iddia edilen olayların, devam eden veya sonuçlanmış olan bir davanın konusunu oluşturması durumu dışında, kendisine doğrudan ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla iletilen şikayetler temelinde veya resen, gerekli gördüğü soruşturmaları yürütür. Ombudsman, bir kötü yönetim vakası tespit ettiğinde, bunu üç aylık bir süre içinde görüşünü kendisine iletmekle yükümlü olan ilgili kurum, organ, ofis veya ajansa bildirir. Ombudsman, daha sonra Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kurum, organ, ofis veya ajansa bir rapor iletir. Şikayette bulunan kişi, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir.*

[217]Maastircht Antlaşması, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf, (20.06.2016), (Maastricht Antlaşması), Madde: 138e.
[218] Amsterdam Antlaşması, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2843,amsterdamtrpdf.pdf?0, (16.02.2015), (Amsterdam Antlaşması), Madde: 195.
[219] Bozkurt, s. 74.
[220] ABİHA, madde: 228.
[221] ABİHA, madde: 228.

Ombudsman, soruşturmalarının sonuçları hakkında Avrupa Parlamentosu'na yıllık bir rapor sunar.

2. Ombudsman, her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra ve Avrupa Parlamentosu'nun görev süresi için seçilir. Ombudsman yeniden atanabilir.

Ombudsman'ın görevine, görevinin ifası için gerekli şartları artık karşılamıyor olması veya ciddi bir suç işlemesi halinde, Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir.

3. Ombudsman, görevini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken hiçbir hükümet, kurum, organ, ofis veya ajanstan talimat isteyemez ya da alamaz. Ombudsman, görev süresi boyunca, kazanç karşılığı olsun ya da olmasın, başka hiçbir mesleki faaliyette bulunamaz.

4. Avrupa Parlamentosu, Ombudsman'ın görevini icra etmesine ilişkin kuralları ve genel koşulları, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek, Komisyon'un görüşünü ve Konsey'in muvafakatini aldıktan sonra, tüzükler vasıtasıyla resen belirler."[222]

Avrupa Birliği Ombudsmanının, düzenlendiği bir diğer kurucu belge Avrupa Atom Enerjisi Kurumunu Kuran Antlaşmadır. Ancak, Antlaşmanın tadil edilmiş halinin 107/d maddesindeki düzenleme[223], Lizbon Antlaşmasına ek olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşmayı Tadil Eden Protokol ile beraber feshedilmiştir.[224]

Avrupa Birliği Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu bünyesinde ihdas edildiğinden, Ombudsmanı düzenleyen bir diğer metin Avrupa Parlamentosu İçtüzüğüdür. İçtüzüğün onuncu başlığı Ombudsmana ayrılmıştır. Bu kapsamda 219-221. maddelerdeki düzenlemelerde Ombudsmanın seçimi ve görevden alınışıyla ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.[225]

Kurucu Antlaşmalardan sonra Avrupa Birliği Ombudsmanı ile ilgili detaylı düzenlemeler Avrupa Parlamentosu'nun çıkardığı "Ombudsman'ın Statüsü Kararı" ile düzenlenmiştir. Kimlerin ne şekilde başvuru yapabileceği, ombudsmanın yetkileri ve görevini nasıl ifa edeceği, ombudsmana karşı kurumların yükümlülükleri gibi pek çok alan ile ilgili olarak 1994 yılının Mart ayında çıkarılan karar Avrupa Birliği

[222] ABİHA, madde: 228.
[223] EUR-Lex, Provisions Amending The Treaty Establisihing The European Atomic Energy Community, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1992_224_R_0001_01&qid=1425321838143&from=EN, (24.02.2015), madde: 107/d.
[224] Lizbon Antlaşması, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2857,lizbontrpdf.pdf?0, (25.02.2015), (Lizbon), s. 201.
[225] Rules of Procedure, madde: 219-221.

Resmi Gazetesinde yayımlandığı Mayıs ayında yürürlüğe girmiş ve Ombudsmana yaptığı çalışmalarda yetkilerini çizerek yol gösterici olmuştur. Daha sonra söz konusu Kararın bütçeyle ilgili hüküm içeren 12. ve 16. maddeleri yapılan değişikliklerle karardan çıkartılmıştır.[226]

Avrupa Birliği Ombudsmanı da kendi çalışma süreciyle ilgili detaylı olarak düzenleme yapan kısaca Uygulama Hükümleri olarak da ifade edilen, Avrupa Birliği Ombudsmanının Uygulama Hükümlerine İlişkin Kararı kabul ederek, bir nevi "İçtüzüğünü" kendisi düzenlemiştir. Uygulama Hükümlerinde, şikâyetin kabulünden, karar alma sürecine ve karar türlerine kadar denetim mekanizmasının işleyişine ilişkin olarak detaylı düzenlemeler yapılmıştır.[227]

Ombudsman ile ilgili olarak hüküm bulunan bir diğer önemli belge de 2000 yılındaki Nice zirvesinde kabul edilen, Avrupa Temel Haklar Şartı'dır.[228] İlgili şartın Vatandaşlık Hakları'nı düzenleyen bölümünde bulunan 43. maddesinde geçen ifade[229] ile Avrupa Birliği Antlaşmasının 228. maddesiyle de paralellik içerisindedir. Bu kapsamda, kötü yönetimle ilgili olarak birlik vatandaşlarının, birlik üyesi ülkede ikamet eden ya da gerçek ya da tüzel kişilerin, Avrupa Birliği Ombudsmanına şikâyet hakkı olduğu ifade edilmiştir.[230] Ayrıca Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi de, ombudsman denetiminde önemli bir yeri olan, İyi Yönetim Hakkı ile ilgilidir. [231]

İyi yönetim hakkının ihlali olarak niteleyebileceğimiz "kötü yönetim kavramı", ombudsman denetimi noktasında anahtar bir ifadedir. Avrupa Birliği de bu açıdan kötü yönetime karşı ombudsmanı etkin bir araç olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Parlamentosu da 2001 yılı Eylül ayında Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasını çıkartarak iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasıyla ilgili hayati bir araç ihdas etmiştir.[232] İyi yönetimle ilgili yapılması gerekenlerin ifade edildiği

---

[226] European Ombudsman, European Ombudsman Statue, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#def1, (16.02.2015), (Statue).
[227] European Ombudsman, Implementing Provisions, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces#def3, (18.02.2015), (Provisions).
[228] Eskişehir Valiliği, AB, Dış İlişkiler ve Proje Kordinasyon Merkezi, http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20B%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0%20TEMEL%20HAKLAR%20%C5%9EARTI.pdf (24.02.2015), s. ii.
[229] Eskişehir Valiliği, madde: 43.
[230] Eskişehir Valiliği, madde: 43. ABİHA, madde: 228.
[231] Eskişehir Valiliği, madde: 41
[232] European Ombudsman, İdari Davranış Yasası, s. 4.

yasanın 26. maddesinde Avrupa Birliği Ombudsmanına şikâyette bulunma hakkı düzenlenmiştir.[233]

2.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ STATÜSÜ VE YAPISI

2.4.1. Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı İçerisinde Ombudsman

Avrupa Birliği Ombudsmanı, yukarıda bahsedilen, başta Kurucu Antlaşmalar olmak üzere Avrupa Birliğinin ilgili hukuki normlarına göre, Avrupa Parlamentosu bünyesinde kurulan; ABAD hariç tüm Birlik kurum, organ, ofis ve ajansları üzerinde görev yapan[234] denetleyici bir kurumdur. Avrupa Birliği Ombudsmanı ile ilgili düzenlemelerde, Avrupa Komisyonu'nun görüşü ve Konseyin nitelikli çoğunlukla aldığı onay ile birlikte Avrupa Parlamentosunun kararıyla gerçekleştirilir.[235]

Avrupa Birliği Ombudsmanı, monokratik bir yapıda kurulmuştur ve ombudsmanın altında çalışan bir ombudsman vekilliği müessesesi düzenlenmemiştir.[236] Bununla birlikte ombudsman kendi atayacağı bir sekreter tarafından asiste edilebilir. Söz konusu sekreterlik bünyesinde çalışacak olan personel Avrupa Birliğinin diğer kurumlarında da geçerli olan genel hükümlere göre istihdam edilir.[237]

Ombudsmanın en önemli özelliğinden biri bağımsız olmasıdır. Ombudsmanlar bağımsızlıkları ilgili hukuki metinlerde bulunan hükümlerin yanı sıra, seçilme şekillerinden, dokunulmazlıklarından, bir başka görevle uğraşmalarının yasaklanması gibi çeşitli hükümlerden anlaşılabilir.[238] Nitekim Avrupa Birliği Ombudsmanın görev dönemi içerisinde kazanç karşılığı olsun ya da olmasın politik ve idari görevler dâhil herhangi bir görevi kabul etmesi Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Ombudsman'ın Statüsü Kararı tarafından yasaklanmıştır.[239] Bununla birlikte ombudsmanın görevini

[233] European Ombudsman, İdari Davranış Yasası, madde: 26.
[234] ABİHA, madde: 228.
[235] Köseoğlu, s. 38.
[236] Brigitte Kofler, **European Union, European Ombudsman Institutions** (ed:Gabriele Kucsko Stadlmayer), Springer Science Business Media, Wien, 2008, ss. 177-178.
[237] European Ombudsman, Statue, Madde: 11.
[238] Avşar, s. 132.
[239] ABİHA, madde: 228. European Ombudsman, Statue, madde: 10.

yerine getirirken bağımsızlığını temin eden bir güvence olarak, ABAD'da görev yapan bir hâkimle aynı düzeyde ödenek ve maaş hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.[240]

Ombudsman'ın bağımsızlığını sağlayacak bir diğer güvence de görevden alınışına ilişkindir. Avrupa Birliği Ombudsmanının görevine, ancak görevini yerine getirecek koşulları kaybetmesi veya ciddi bir kötü yönetim sürdürdüğü gerekçelerinden biriyle, Avrupa Parlamentosunun talebi üzerine ABAD tarafından son verilebilir.[241]

Ombudsmanın yürüttüğü soruşturmayla ilgili olarak Birliğe bağlı ilgili kuruluştan istediği belgelerin verilmesi ve bilgilerin paylaşılması zorunludur. Ancak gizliliğe sahip bilgilerde, Birliğin ya da ilgili organın gizlilik kurallarına riayet edilmesi gerekir.[242] İlgili kuruluş istenen belgelerin tamamını ya da bir kısmını gizlilik dereceli olarak tanımlayabilir.[243]

Avrupa Parlamentosu'nun 2001 tarihli ve 1049 sayılı, Avrupa Parlamentosu, konsey ve komisyon dökümanlarına kamusal erişimi düzenleyen 9. maddesi kapsamında belge gizliliğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Hassas belgeler olarak tanımlanan gizlilik derecesi bulunan belgeler, ilgili kuruluşun kuralları çerçevesinde gizli, çok gizli veya hizmete özel olarak sınıflandırılmaktadır.[244] Söz konusu belgelerin gizlilik dereceli sınıflandırılmaları için öncelikle Avrupa Birliği'nin, üye bir yada birden çok üye ülkenin, kamusal güvenliği, savunma ve askeri mevzulara ilişkin bilgileri, uluslararası ilişkilerle ilgili veya mali, parasal veya ekonomik politikaları ile ilgili olması gerekmektedir. Kişisel verilerin korunması ve güvenliği ile ilgili hükümler de bu kapsamda değerlendirilir.[245]

Ombudsman, Statü'de yazan şartlar altında denetimi altındaki kuruluş ya da organda görevli kişileri şahitlik yapmaya çağırabilir. Eğer gerekli görürse bu kişilerin yapacakları şahitlikler gizlilik hükümleri içerisinde yapılabilir.[246]

---

[240] European Ombudsman, Statue, madde: 9.
[241] TC Avrupa Birliği Bakanlığı, ABİHA, madde: 228. European Ombudsman, Statue, madde: 8.
[242] European Ombudsman, Statue, madde: 3.
[243] European Ombudsman, Provision, madde:5.
[244] Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 Regarding Public Access to European Parliamant, Council and Commision Documents, Official Journal of the European Communities, http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf, (06.04.2016), 31.05.2001, (Regulation (EC) No 1049/2001), ss. 45-46.
[245] Regulation (EC) No 1049/2001, madde: 4.
[246] European Ombudsman, Implementing Provision, madde: 5.

Ombudsmana yapılacak başvurularda, Avrupa Birliğinin resmi dillerinden biri kullanılmalıdır.[247] Avrupa Birliğinin resmi dilleri, Lüksemburg'un resmi dillerinden biri olan Lüksemburg Dili ve Avrupa Birliğinin tanıdığı isimle Kıbrıs Cumhuriyetinin resmi dillerinden olan Türkçe hariç olmak üzere üye ülkelerin resmi dillerinin tümüdür.[248] Hatta Avrupa Birliği internet sitesinde, Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın aksine, resmi dil olarak sadece Yunanca gösterilmektedir.[249] Bu bakımdan Avrupa Ombudsman'ına Türkçe olarak başvuru yapabilmek mümkün değildir.

2.4.2. Avrupa Birliği Ombudsmanının Seçimi ve Görevden Alınışı

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın seçimi çoğu ulusal örnekte olduğu gibi Parlamento tarafından gerçekleştirilir. Ombudsman'ın seçim süreci de parlamento seçimlerinin arkasından, parlamentonun toplanması ile başlar. Bir anlamda parlamento dönemi ile Ombudsman'ın görev süresi paralel şekilde beş yıldır. Yeni Ombudsman görevine başlayana kadar ölüm ya da görevden alma olmadıkça eski ombudsman görevine devam eder.[250] Avrupa Birliği Ombudsmanı, birlik vatandaşı olup ombudsmanlık görevini üstlenebilmesi için gerekli bilgi düzeyi ve deneyime sahip kişiler arasından seçilir.[251] Parlamento seçimleri sonrası ya da ombudsmanlığın boşalması halinde, Avrupa Parlamentosu Başkanı, ombudsman adaylarının başvuruda bulunması için süre tanır ve bu durum Avrupa Birliğinin Resmi Gazetesinde yayınlanır.

Aday olmak isteyenlerin, tanınan süre içerisinde, en az iki üye ülkeyi temsil eden 40 parlamenterin imzasıyla başvurması gerekir. Bu desteği sağlayabilen

---

[247] European Ombudsman, Provision, Madde:15.
[248] Campaign to Make Luxembourgish an Official EU Language, Luxemburger Wort, http://www.wort.lu/en/politics/european-elections-campaign-to-make-luxembourgish-an-official-eu-language-537a3624b9b3988708027656, (06.04.2016), 20 Mayıs 2014.
[249] European Union, Cyprus, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/cyprus/index_en.htm#goto_2, (25.03.2015). Kıbrıs Rum Kesimi Cumhurbaşkanlığı, http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf , (25.03.2015), madde:3.
[250] European Ombudsman, Statue, Madde: 7.
[251] Marillia Crespo Allen, "European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies", **European Parliament, Political Series** 117, 2001, s. 13.

adaylar, toplantıları tüm üyelere açık şekilde yapılan sorumlu komiteye başvururlar.[252]

Adaylıkları kabul edilenler alfabetik sırayla, gizli oy esasına göre oylamaya tabi tutulurlar. Seçim üç turlu olarak gerçekleştirilir. İlk iki turda çoğunluk sağlanamazsa, ikinci turda en çok oyu alan iki aday, üçüncü tur katılanların salt çoğunluğu ile ombudsman seçilir. Ancak üçüncü turda seçimin gerçekleşebilmesi için oylamaya, üye tam sayısının en az yarısının katılması gerekir. Üçüncü turda beraberlik oluşması halinde ise yaşça büyük olan aday seçilmiş sayılır. Oylama sonucu seçilen aday, pek çok örneğin aksine, Parlamento'nun değil, ABAD'ın önünde derhal yemin ederek göreve başlar.[253]

Ombudsman'ın tekrar seçilebilmesine ilişkin herhangi bir yasaklayıcı ifade bulunmamaktadır. Bundan dolayı 1995 yılından beri görev alan geçmişteki her iki ombudsman da ikinci dönemde de görev yapmışlardır.[254] İsveç, Norveç, Finlandiya gibi dünyanın pek çok ülkesinde de ombudsmanın tekrar seçimine izin verilmektedir.[255] Ama bu durum en azından teoride, ombudsman'ın tekrar seçilmek için çaba harcayarak, tarafsızlığını gölgeye düşürecek çalışmalar gerçekleştirmesine sebep olabilir.

Ombudsmanın görevini iyi şekilde yerine getirmediği takdirde görevden alınması söz konusu olur. Görevden alma, göreve getiren organ olan parlamento tarafından gerçekleştirilir. Ancak göreve parlamento tarafından seçilmek yerine, atama yoluyla gelen örneklerde dahi görevden almanın atamayı yapan organ yerine parlamentoya verildiği görülmektedir.[256]

Avrupa Birliği'nde de, ombudsmanın görevden alınması, Avrupa Parlamentosunun yetkisindedir. Parlamento üyelerinin onda biri, ombudsman'ın

---

[252] Rules of Procedure, madde: 219.
[253] European Parliament, Rules of Procedure, madde: 219.
[254] European Parliement, Emily O'Reily re-elected as European Ombudsman, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141215STO01803/html/Emily-O%E2%80%99Reilly-re-elected-as-European-ombudsman, (18.03.2015), 16.12.2014, (Ombudsman Election).
[255] Özden, s. 119.
[256] Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı Ombudsman**, IULA-EMME Yerel Yönetim Dünyası Yayını, İstanbul, 1997, s. 58'den Aktaran; Avşar, 133.

görevini yerine getirecek şartları kaybettiği ya da ciddi bir suç işlediği gerekçesiyle Avrupa Birliği Ombudsmanının görevden alınması talebinde bulunabilir.[257]

Ombudsman'ın görevden alınmasına ilişkin talep ilgili komiteye sevk edilir. Komitenin oy çokluğu ile görevden alınmaya ilişkin nedenleri yerinde görmesi üzerine durum Parlamentoya bildirilir. Üyelerin en az yarısının hazır bulunduğu gizli oylamada görevden alma oya sunulur. Görevden alınma talebi kabul edilirse, parlamentonun kararı, ABAD'a derhal bildirilir. Görevden alma sırasında ombudsman kendisi istifa ederse, görevden almaya ilişkin prosedür otomatik olarak sonlandırılmış olur.[258]

Görevden alınma ile ilgili parlamento kararı, ABAD Genel Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanır. Kararın alındığı oturuma tüm yargıç ve savcıların katılması prensipte kabul edilen düşüncedir. Ancak onbeş yargıcın katılımı toplantı için yeter sayıdır.[259]

2.4.3. Avrupa Birliği Ombudsman Teşkilatı ve Bütçesi

Avrupa Birliği Ombudsmanı monokratik yapıdadır. Tüm birlik yapısı bünyesinde tek ombudsman bulunmaktadır.[260] Bununla birlikte ombudsman'ın başında olduğu bir teşkilat ona yaptığı çeşitli aktivitelerinde yardım eder. Avrupa Birliği Ombudsmanı Avrupa Parlamentosu bünyesinde faaliyet gösterdiği için, ana çalışma merkezi Strasbourg kentindedir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu'nun faaliyet gösterdiği diğer merkez olan Brüksel'de de bir şube bulunmaktadır.[261]

Avrupa Birliği Ombudsmanı teşkilat yapısını inceleyecek olursak, Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın altında görev yapan bir Avrupa Birliği Ombudsmanı Kabinesi olduğunu görmekteyiz. Kabine, Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın talimatları doğrultusunda görev yapmaktadır. Ancak Kabine'nin başkanının ombudsman'ın kendisi olmadığını belirtmek gerekir. Kabinenin görevi, temelde ombudsmana

[257] European Parliament, Rules of Procedure, madde:221.
[258] European Parliament, Rules of Procedure, madde: 221.
[259] Reçber, s. 216.
[260] Kofler, s. 172.
[261] Kofler, s. 173.

tavsiyeler vererek ombudsmanın sahip olduğu vizyon doğrultusunda amaçladığı hedeflerine ulaşmasını sağlamaktır.[262]

Kabine üyelerinin, Avrupa Parlamentosu ile ilişkiler, ombudsman stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması, bütçe, politika tespiti, ombudsman teşkilatı içerisinde koordinasyonun sağlanması, soruşturmalar ile ilgili tavsiyelerde bulunma gibi görevleri vardır.[263]

Ombudsman teşkilatı bünyesinde bir de Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Genel Sekreter, genel sekreterlik bünyesindeki diğer görevlilerin de yardımıyla, Ombudsman'a teşkilatın içinde genel koordinasyonun sağlanması için politika belirlemede tavsiyelerinde bulunur. Genel Sekreterlik bünyesinde İletişim Birimi, Medya ve Dış İlişkiler Birimi ile Sicil Dairesi görev yapmaktadır.[264]

Ombudsman'ın denetim görevinin, verimli sonuçlar doğurmasında hayati bir role sahip olan kamuoyu desteğinin sağlanması için Avrupa Birliği Ombudsmanı bünyesinde İletişim Birimi kurulmuştur. İletişim Biriminin temel görevi, medya ve çeşitli kuruluşlar ile olan ilişkileri sürdürüp muhafaza etmektir. Ayrıca Avrupa'daki diğer ombudsmanlar ve Avrupa Ombudsmanlar Ağı ile iletişimden de sorumludur.[265]

Sicil Dairesi ise gelip giden tüm belgelerin kayıt ve dağıtımlarından sorumlu olan bölümdür. Yapılan şikâyetlerin ombudsmanın görev alanına girip girmediğinin tespiti ile de Sicil Dairesi ilgilenir. Ayrıca Ombudsman arşivleri ve kütüphanesi de bu birimin sorumluluk alanındadır.[266]

Ombudsman'ın altında görev yapan müdürlükler bulunmaktadır. Müdürlüklerin bünyesinde 4 tane Şikâyet ve Soruşturma Birimi bulunmaktadır. Bu birimlerin görevi, ombudsmana gönderilen şikâyetlerle, ombudsmanın re'sen incelediği dosyalarla ve Avrupa Ombudsmanlar ağındaki üyelerin gönderdiği sorgularla ilgili olarak Ombudsman'ın denetim faaliyetini yerine getirmesine yardımcı olmaktır.[267]

Ombudsman bünyesindeki bir başka kuruluş da Personel, Yönetim ve Bütçe Birimi'dir. Bu birim, ombudsman teşkilatı bünyesinde çalışan personeller, insan

[262] European Ombudsman, The Ombudsman's Team, http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/team.faces, (19.03.2015), (Ombudsman's Team).
[263] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[264] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[265] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[266] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[267] European Ombudsman, Ombudsman's Team.

kaynakları, bütçe ve mali konularla ilgili görevlere sahiptir. Birimin personel ile ilgili yetkileri arasında insan kaynakları, örgüt içi iletişim ve organizasyon, mesleki eğitim ve yetki alanları gibi konularda yetkilidir. Bütçe ile ilgili yetkilere baktığımızda ise birim bütçe hesaplamalarıyla ilgili olarak bütçe ile ilgilenen Avrupa Birliği birimlerine gerekli verileri gönderir. Yürürlükteki mali kurallar çerçevesinde bütçenin kullanımını, ekonomik ve etkin şekilde kullanılmasından sorumludur. Bu birim dışında Avrupa Birliği Ombudsmanında bir adet Veri Koruma Görevlisi kadrosu bulunmaktadır. [268]

Avrupa Birliği Ombudsmanı ile birlikte ombudsman teşkilatını oluşturan çeşitli birimlerin bünyesinde 80 görevli hizmet vermektedir.[269] Ombudsman dışındaki görevliler, Avrupa Birliği'nin çalışanlarına uygulanan genel hükümlere göre istihdam edilirler.[270]

Bütçe, bir kurumun bağımsızlığının temini için sayılan unsurlar arasında yer alır. Kurumun işleyişinin sağlanması için yeterli gelirin bulunmasının yanında, bu gelirin sağlanmasında bağımsızlığı, gölgeye düşürmeyecek gelir kalemlerinden kaçınılması gerekir.[271] Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın bütçesine, Avrupa Birliği bütçesi içerisinde sekizinci bölümde yer verilir. Avrupa Birliğinin 2015 yılı bütçesine göre, 10.346.105 Euro harcaması olan Avrupa Birliği Ombudsmanı, harcamaların finansının 1.224.812 Euro'sunu kendi öz kaynaklarından karşılarken, geriye kalan 9.121.293 Euro kadar Avrupa Birliği'nin katkısını almaktadır.[272] Görüldüğü gibi ombudsman harcamalarının büyük bir bölümü transfer harcaması olarak yapılmaktadır.

Yine 2015 Bütçesi içerisinde harcamalara bakıldığında, en çok harcamanın 8.256.305 Euro ile personel giderleri olduğu görülüyor. Personel giderlerini, 1.512.500 Euro gider ile demirbaş harcamaları, onu da 577.300 Euro gider ile Ombudsman'ın genel fonksiyonuna ait giderler izlemektedir.[273]

---

[268] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[269] European Ombudsman, Ombudsman's Team.
[270] European Ombudsman, Statue, madde:11.
[271] Tufan Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:49, Sayı: 1, (Türkiye), s. 170
[272] Official Journal of the European Union, European Union Budget Section VIII – European Ombudsman, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2015/en/SEC08.pdf, (:27.03.2015), (Section VIII), 13.03.2015, ss. 2102-2103.
[273] Official Journal of the European Union, Section VIII, s. 2111

2.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN DENETİM YETKİSİ DÂHİLİNDEKİ KURUMLAR, EYLEM VE İŞLEMLERİ

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 yılında yaptığı düzenleme ile Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın denetim alanı "Topluluk Kurumları ve Organları" olarak belirlenmiştir. Lizbon Anlaşmasıyla ise bu tanım genişletilerek Avrupa Birliği kurumları, organları, ofisleri ya da birimleri ifadesi kullanılmıştır. Böylece Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın görev alanı genişletilerek işlevselliği arttırılmıştır.[274] Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın Statüsünün 2. maddesine göre, tüm AB kurum ve organları ombudsmanın denetimi alanındadır. Bunun istisnası ABAD ve İlk Derece Mahkemesidir.[275] Bu noktada ABAD ve ilk derece mahkemelerinin görev alanına bakmak yararlı olacaktır.

ABAD, Avrupa Birliği hukukunun uygulanmasını denetleyen temel yapıdır.[276] Yapılan antlaşmaların yorumlanması görevi ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlama görevi ABAD'a verilmiştir. Gerçek ya da tüzel kişi, üye devlet ya da bir birlik kurumu tarafından açılan davalara bakar.[277] Yargılama süreci dava dilekçesi ya da ulusal mahkeme kararının divana ulaştırılmasıyla başlar. Duruma göre ABAD, anayasa mahkemesi, idare mahkemesi ya da hukuk mahkemesi işlevlerini yerine getirir.[278] ABAD'ın yaptığı yargılamanın önemli bir özelliği re'sen harekete geçme yetkisinin bulunmamasıdır.[279] ABAD'ın bakacağı davalar; yorum davaları, hukuka aykırılık davaları ve tam yargı davaları olarak sıralanabilir.[280]

ABAD, birlik kurumlarının eylem ve işlemlerinde birlik hukukundan kaynaklı yetkilerini aşıp aşmadıkları ve birlik hukukuna riayet edip etmediklerini kontrol eder. Birlik hukukunun öznesi olan AB kurum ve kuruluşları, üye ülkeler, tüzel ve gerçek kişiler arasında, AB hukukunu ilgilendiren uyuşmazlıklarla ilgili kararları verir.[281] Bu kapsamda incelenen davalar yorum davaları kategorisine girmektedir.

---

[274] Köseoğlu, s. 41.
[275] European Ombudsman, Statue, madde: 2.
[276] ABİHA, madde: 17.
[277] ABİHA, madde: 19.
[278] Karluk, s. 463.
[279] Bozkurt, s. 153.
[280] Bozkurt, s. 157.
[281] Bozkurt, s. 152.

ABAD'da görülen bir başka dava tipi ise iptal davası'dır.[282] Konsey, Komisyon, Avrupa Merkez Bankası'nın tasarrufları ile Avrupa Parlamentosu'nun, Avrupa Birliği Konseyi'nin ve AB'ye bağlı diğer organ, ofis ve ajansların üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarını denetler. Divan yargılama sonucu işlemi kısmen veya tamamen iptal edebilir.[283]

Divan ayrıca karar alması gerektiği halde karar almayan kurumlara karşı da bazı durumlarda yetkilidir. Karar almaları için açılan davalara bakarak, ilgili kurumun anlaşmalarla verilen görevini yerine getirmesini sağlayabilir.[284]

ABAD'a intikal eden bir konuyla ilgili ombudsmana yapılacak başvurular, ombudsmanın denetim alanına girmediği gerekçesiyle kabul edilmeyerek kapatılacaktır.[285]

İlk derece mahkemesi, Lizbon Antlaşmasıyla getirilen değişiklikle ABAD ve Uzmanlaşmış Yargı Daireleri'nin yetkili olduğu konuların dışında iptal, eylemsizlik, tazminat, sözleşmeye tabi sorumluluk davaları ve personelin çalıştıkları AB kurumlarına açtıkları davalarda yetkilidir.[286]

Avrupa Birliği Ombudsman'ı önündeki dosyayı incelerken yer yönünden herhangi bir kısıtlamaya tabii değildir. Uygun şekilde yapılan bir şikayetin konusu eylem veya işlem, Avrupa Birliği sınırları içerisinde gerçekleşsin ya da gerçekleşmesin Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın soruşturma alanına girmektedir. Zira Avrupa Birliği kurumlarının faaliyetleri çoğu zaman birlik sınırlarını aşan bir hale bürünebilmektedir. Avrupa Birliği Hukuk'un Egemenliği Kosova Misyon'u aldığı kararlar çerçevesinde personel kadrolarında azaltmaya gitmeye yönelik kurum içi düzenlemelerde değişikliğine gitmiştir. Yapılan değişiklikler sonucu artan şikayetler üzerine Avrupa Birliği Ombudsmanı konuyla ilgili inceleme başlatmıştır.[287]

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın yaptığı soruşturmalarda incelediği temel konu kötü yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğidir. Bu kapsamda iyi yönetim

---

[282] Bozkurt, s. 159.
[283] ABİHA, madde: 263-264. Bozkurt, ss. 160, 161.
[284] Bozkurt, s. 162.
[285] European Ombudsman, Provisions, madde: 3.
[286] Bozkurt, s. 167.
[287] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64209/html.bookmark, (20.06.2016), Case:OI/2/2015/MG

koşullarının belirlendiği normlardan ilki, Avrupa Temel Haklar Şartındır. Söz konusu düzenlemeyle, iyi idare hakkının, bireyleri olumsuz etkileyen işlemlerle ilgili dinlenme, bireylerin kendileriyle ilgili bilgilere erişme ve gizliliklerine riayet etme ve idarenin bireylerle ilgili kararlarında gerekçe göstermesi yükümlülüğünü kapsadığı belirtilmiştir.[288] Ayrıca yine bu kapsamda Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın ombudsman tarafından yapılan incelemelerde bir ana kaynak olduğunu daha önce de belirtmiştik. Söz konusu yasa ile Avrupa Birliği vatandaşlarına aldıkları hizmetlerde hangi standart düzeyini beklemeleri gerektiği somutlaştırılmıştır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu da aldığı bir kararla Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın kötü yönetim olduğu tespitini yaparken bunu yasadaki hükümlere bağlı olarak yapmasını istemiştir.[289] Bu da yasanın Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın faaliyetlerindeki önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Yasa metni incelendiğinde iyi yönetim ilkeleri; mevzuata uygun hareket etme, ayrımcılık uygulanmaması ve eşitlik ilkesine aykırı hareket edilmemesi, yapılan eylem ve işlemlerde amaç ile araç arasında denge kurulması, yetkinin kötüye kullanılmaması, kamu görevlisinin tarafsız ve bağımsız olması, nesnel bakış açısının sağlanması, işlemin tutarlılığı, bilgilendirme hakkına saygı, adaletlilik, nezaket, başvuruların yapıldığı dilde yanıtlanması, başvurularda alındı bilgisinin iletilmesi, kurum içi yanlış başvurularda başvurunun kurumun doğru birimine yönlendirilmesi, savunma ve fikir beyan etme hakkına saygı, makul süre içerisinde karar verilmesi, kararların gerekçelerinin belirtilmesi, hak ve menfaat ihlalinde itiraz hakkının verilmesi, kararların tebliğ edilmesi, kişisel verilerin korunması, bilgi edinme hakkının ve bilgiye erişimin sağlanması, kamunun bilgilendirilmesi ilkeleri sayılabilir.[290]

2.6. AVRUPA OMBUDSMANLAR AĞI

Avrupa Ombudsmanlar Ağı, ombudsman ve benzeri yapılar arasında etkili bir işbirliğini sağlayacak yapıyı sağlamak için kurulmuş, Avrupa Birliği üye ve aday ülkeleri ile Avrupa Ekonomik Bölgesindeki 36 ülkede bulunan ulusal ve bölgesel 95

[288] Avrupa Temel Haklar Şartı, madde: 41
[289] European Ombudsman, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası Kitapçığı, Giriş Hükümleri.
[290] European Ombudsman, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası.

Ombudsman'dan, Avrupa Birliği Ombudsman'ından ve Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesinden oluşan bir yapıdır.[291]

Avrupa Ombudsmanlar Ağı yaptığı etkinlikler arasında üyeler arasında deneyim ve ilginç tecrübelerin paylaşıldığı, Avrupa Hukukuna ilişkin görüş alışverişinin gerçekleştirildiği seminerler, etkinlikler, çeşitli çalışma toplantıları gerçekleştirilmesi bulunmaktadır. Söz konusu yapı bu şekilde ombudsmanların koordineli çalışmalarıyla, başarılarının kıta genelinde artmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır.[292]

[291] European Ombudsman, The European Network Ombudsmen, http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enointroduction.faces, (20.03.2015), (The European Network Ombudsmen).
[292] European Ombudsman, The Network's activities, http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/network.faces, (20.03.2015), (The Network Activities).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANININ ÇALIŞMA USULÜ VE KARARLARI

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANINA BAŞVURU

3.1.1. Başvuru Hakkı

Başvuru hakkı konusunda bahsedilmesi gereken başlıca nokta; kimlere başvuru hakkı verildiği, yani kimlerin ombudsmana şikâyette bulunma ehliyeti olduğu hususudur. Öte yandan bu hakkın ne tip bir temel hak ve hürriyet sınıflandırmasına girdiğinin tespiti de üzerinde durulması gereken bir başka noktadır.

Avrupa Birliği Ombudsmanının, Avrupa Vatandaşlığı kavramıyla yakın bir bağı bulunmaktadır. Zira Avrupa Topluluğunda denetim mekanizmalarıyla ilgili olarak daha önce Avrupa Birliği Ombudsmanı kurulması fikri kabul görmezken, Avrupa vatandaşlığı fikrinin hayata geçirilmesi ile ombudsmanın kurulması düşüncesi benimsenmiştir.[293] Bu yakın bağdan dolayı ombudsmana başvuru hakkı bir vatandaşlık hakkı olarak kabul edilebilir. Nitekim Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı da Ombudsmanı, Vatandaşlık Hakları başlığı altında saymaktadır.[294]

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 43. maddesinde geçen ifadeyle,

> *"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 hariç olmak üzere Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarını Birlik kamu denetçisine havale etme hakkına sahiptir"*[295]

denilmektedir.

Öte yandan, bu hak vatandaşlar dışında, vatandaşlık bağlarına bakılmaksızın herhangi bir AB ülkesinde ikamet eden yerleşiklere de tanınmıştır. Ayrıca üye

[293] Lord O'Hagan, Written Question No:663/74. European Ombudsman, Spanish Proposal, s.1-3.
[294] Eskişehir Valiliği, ss. 14-15.
[295] Avrupa Temel Haklar Şartı, Madde: 43.

devletlere ait sicillerde kayıtlı olan iş merkezine sahip gerçek ve tüzel kişiler de Avrupa Birliği Ombudsmanına başvuru yapabilecektirler.[296]

Bu şekilde üye ülkelerdeki şirketler, sivil toplum örgütlerinin, derneklerin, üniversitelerin, belediyelerin ve tüzel kişiliğe haiz diğer kuruluşların, AB ile ilgili mağduriyetlerinin önüne geçecek bir yapı oluşturulmuştur.[297] Tüzel kişi başvuruları da, Ombudsman denetiminde önemli bir yer tutmaktadır. Nitekim 2013 yılında sonuçlandırılan, başvuru üzerine açılmış 441 soruşturmanın 101 adedi tüzel kişi başvurularıdır.[298]

3.1.2. Başvuru Hakkının Kullanımının Değerlendirilmesi

Başvuru hakkının öznesi, sınırları ve konusu kadar önemli olan bir diğer konu da başvuru hakkının kullanım yoğunluğudur. Başvuru hakkının, tanındığı halde, toplum tarafından benimsenmeyip, kullanılmaması, ombudsmanın etkin şekilde görevini yerine getirmesine engel olacaktır. Bu bakımdan başvuru sayısı kişilerin haklarını koruması açısından bir gösterge kabul edilebilir.

Yapılan başvuruları, istatistiksel olarak beş yıllık süreçte inceleyecek olursak, başvurulardaki değişimi daha kolay irdeleyebiliriz. Şikayet üzerine açılan soruşturmalar, toplam şikayet içerisinde Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın yetkisi içine girip de, soruşturma açılması kabul edilebilir olup buna lüzum görülen dosyaları ifade eder.

Başvuru hakkının niceliksel olarak değerlendirilmesinin yanında, bireyler tarafından doğru anlaşılıp, yapılacak başvurularda, etkinliğin sağlanması bir başka önemli göstergedir. Nitekim başvuru hakkının etkin kullanımıyla, Birliğin icraatlarında yapabileceği olası hatalara devam etmesinin önü kesilebilir. Başvuru hakkının ne kadar doğru anlaşılıp anlaşılmadığı yapılan şikâyetler ile bu şikâyetler sonucu açılan soruşturma sayılarının oranlanması ile ortaya çıkabilecektir.

---

[296] ABİHA, madde: 228.
[297] European Ombudsman, An Information Sheet For Bussinesses and Organisations, www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1372154736677_InfoSheet_2012_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en,(19.06.2016), (Information), s. 1.
[298] European Ombudsman, Annual Report 2013, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1411395928232_AnnualReport2013_EN_web_final.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (1.3.2015), (2013), s. 8.

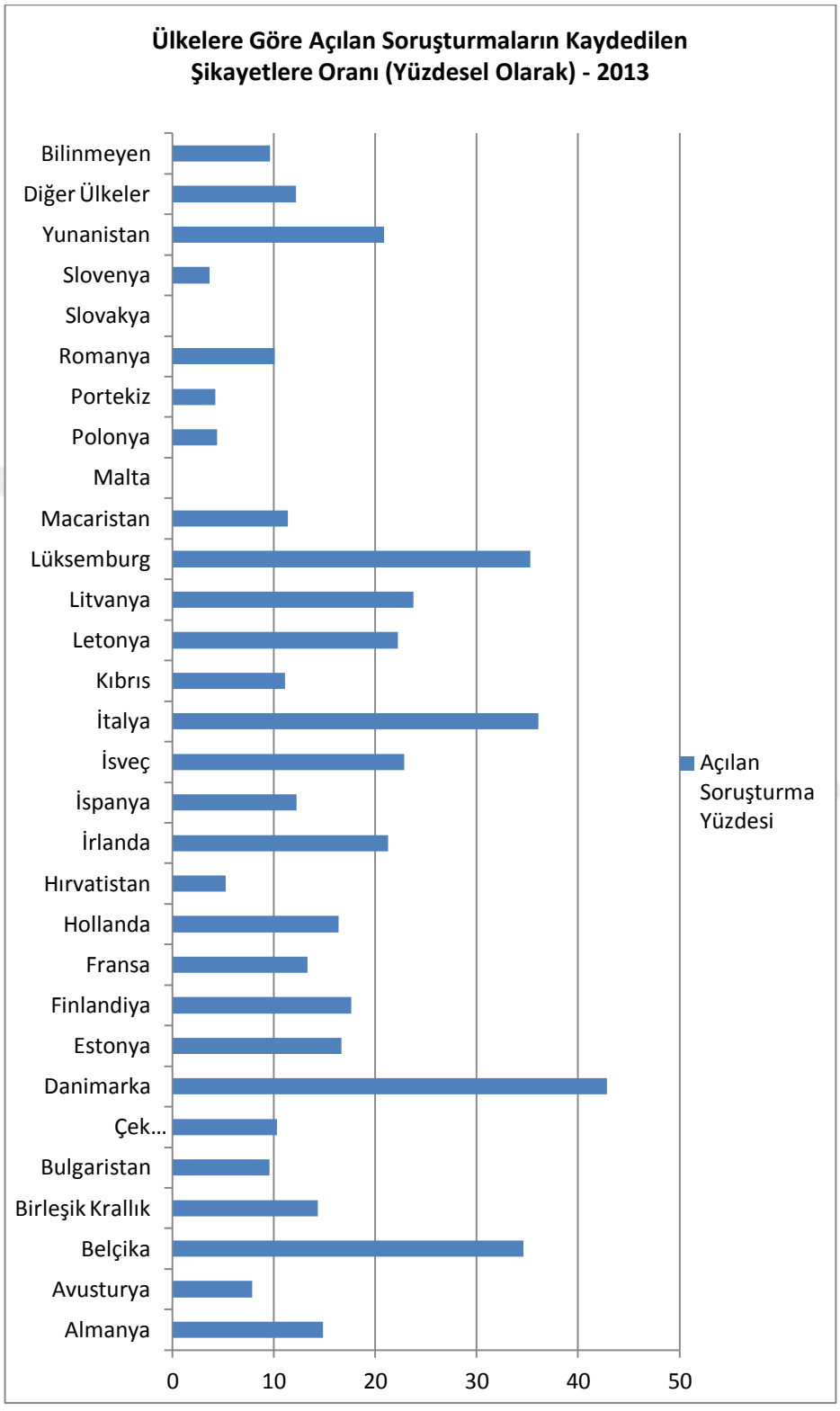
Tablo 1: Avrupa Birliği Ombudsmanı'na Yapılan Başvuruların Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Toplam Şikayet Sayısı	Şikayet Üzerine Açılan Soruşturmalar	Resen Açılan Soruşturmalar	Açılan Toplam Soruşturma Sayısı
2009[299]	3098	335	4	339
2010[300]	2667	323	12	335
2011[301]	2510	382	14	396
2012[302]	2442	450	15	465
2013[303]	2420	341	9	350

Avrupa Birliği Ombudsmanına 2013 yılında yapılan başvuruları ve açılan soruşturma sayılarını ülkelere göre sınıflandırdığımızda aşağıdaki grafik karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu grafik incelendiğinde çoğu ülkeden yapılan başvuruların %20'sinden daha az bir oranının soruşturma konusu yapıldığı görülmektedir. Bu da Avrupa Birliği Ombudsmanı ile ilgili olarak yeterli farkındalığın henüz sağlanamadığını göstermektedir.

[299] European Ombudsman, Annual Report 2009, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1272294789807_ar_2009_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), (2009), s. 35.
[300] European Ombudsman, Annual Report 2010, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1305279627079_ar_2010_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), (2010), s. 19.
[301] European Ombudsman, Annual Report 2011, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1342423836168_ar_2011_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), (2011), s. 19.
[302] European Ombudsman, Annual Report 2012, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1369395534442_ar_2012_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), (2012), s. 18.
[303] European Ombudsman, 2013, s. 7.

Tablo 2: Ülkelere Göre Açılan Soruşturmaların Kaydedilen Şikayetlere Oranı



Kaynak: European Ombudsman,2013, s. 9

Avrupa Birliği Ombudsmanına yapılan başvurulardaki, şikâyet edilen kurumların incelediğimizde en çok şikâyetin Avrupa Komisyonuna geldiği görülmektedir. Zira 2015 yılında şikâyet üzerine açılan 263 başvurunun 145 tanesi Avrupa Komisyonuna yöneltilmiş şikâyetlerdir. Diğer şikâyetlerin 30 tanesi Avrupa Birliği Ajanslarına, 26 tanesi Avrupa Personel Seçme Ofisine, 21 tanesi Avrupa Parlamentosuna, 12 Tanesi Avrupa Dış Eylem Servisine, 5 tanesi Avrupa Yatırım Bankasına, 24 tanesi de diğer kurumlara yöneltilmiştir.[304]

3.2. BAŞVURU'NUN ŞEKİL KOŞULLARI VE İLK İNCELEME AŞAMASI

Ulusal ombudsman örneklerine baktığımızda, şikâyette bulunabilmek için bir parlamenterin aracılığına başvurmak[305] gibi çeşitli şekil koşulları getirildiğini görebiliyoruz. Avrupa Birliği Ombudsmanında ise bu durum bulunmamaktadır. Kişiler şikâyet haklarını doğrudan doğruya kendileri kullanabilmektedirler.[306]

Avrupa Birliği Ombudsmanına başvuru ile ilgili olarak 2 yıllık bir zamanaşımı öngörülmüştür. Süre şikâyet edilecek olayın ya da durumun varlığından haberdar olunmasından itibaren başlamaktadır. Şikâyeti Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın internet sitesi yoluyla elektronik ortamda yapmak mümkün olduğu gibi, Avrupa Birliği'nin tüm resmi dillerinde mevcut olan başvuru formunu postalayarak da başvuruda bulunulabilecektir. Başvuru formu internet sitesinden yazdırılarak ulaşabilir durumdadır. Ayrıca istek üzerine ombudsman tarafından da temin edilmektedir.[307]

Avrupa Birliği Ombudsmanı, şekil koşullarından olabildiğince uzak olarak vatandaşların sorunlarını gidermek üzere başvurularını inceleyerek birliğin denetim yönünden açıklarını kapatma yönünde önemli bir yarar sağlamaktadır.

---

[304] European Ombudsman, Annual Report 2015, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1464330196230_AnnualReport2015_EN_web_final.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), 2016, s. 34.
[305] Süleyman Arslan, s. 161.
[306] European Ombudsman, Statue, madde: 2.
[307] European Ombudsman, Problems with the EU? Who can help you?, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1321523123721_whocanhelpyou2011_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (28.2.2015), (Who can help you?), 2011, s. 6.

Yapılan müracaatlarla ilgili olarak kayıt yapılıp numaralandırma yapılır. Şikâyetin alındığıyla ilgili makbuz şikâyetçiye gönderilerek, şikâyetin kayıt numarası ve inceleyecek görevli bildirilir.[308]

Ombudsman'a yapılan başvuruların önemli bir kısmı hakkında soruşturmaya gerek görülmediği ya da Avrupa Birliği Ombudsmanının yetkisiz olduğu durumlarda şikayette bulunma oranının istatistikî verilerin de ortaya koyduğu üzere yüksek olduğu görülmektedir. Ombudsman kendisine şikâyetlerdeki bu eksiklikleri gidererek vatandaşların mağduriyetini giderme misyonu edinmiştir. Aynı durum birliğin diğer denetim organları için de geçerlidir.

Nitekim Dilekçe hakkını kullanan birisinin dilekçesi gerek görüldüğünde Avrupa Parlamentosu tarafından, dilekçeyi veren kişinin de rızasıyla Ombudsmana şikâyet olarak devredilebilir. Aynı şekilde gerek gördüğünde Ombudsman, bir şikâyeti, şikâyetçinin de rızasıyla Avrupa Parlamentosuna yapılmış bir dilekçe olarak sevk edebilir. Ayrıca uygun görülmesi durumunda yine şikâyetçinin rızasıyla şikâyet diğer bir Birlik kurumuna yapılmış bir başvuru olarak dönüştürülebilir.[309]

Bu kapsamda, Avrupa Birliği Ombudsmanı 2013 yılında 1359 dosya hakkında tavsiyede bulunmuş ya da diğer AB kurumlarına havale etmiştir. Bunlardan 51 tanesi Avrupa Parlamentosu dilekçe komisyonuna gönderilen dosyalardır. Avrupa Komisyonuna 178 adet, Diğer Birlik Organlarına ise 503 adet dosya havale edilmiştir.[310]

Ombudsman, Kurucu Antlaşmalarda ve Statüde belirtilen kurallara uygun başvuruları kabul eder. Şikâyette bulunan kişinin başvuru ehliyetine sahip olup olmadığı, şikâyet edilen kurumun ve/veya olayın Ombudsmanın yetkisinde olup olmadığı gibi konularda yapılan inceleme sonucu kabul edilebilir görünmeyen başvuru dosyaları kapatılarak ilgili şikâyetçiye haber verilir.[311]

Yetki dâhilinde olup da kabul edilebilir sayılan dosyalar hakkında soruşturma için yeterli sebep olmadığı gerekçesiyle dosya kapatılabilir.[312] Bu durum soruşturmanın ilerleyen durumlarında da sebebin ortadan kalması halinde mümkün olabilir. Nitekim Avrupa Birliği Ombudsmanı, OI/15/2014/PMC numaralı dosyada

[308] European Ombudsman, Provisions, madde: 2.
[309] European Ombudsman, Provisions, madde: 2.
[310] European Ombudsman, 2013, s. 33.
[311] European Ombudsman, Provisions, madde: 3.
[312] European Ombudsman, Provisions, madde: 4.

Avrupa Dış Eylem Servisi'nin Kosova'da konuşlandırdığı AB Hukukun Üstünlüğü Misyonu tarafından gerçekleştirilen bazı kötü yönetim durumlarıyla ilgili soruşturma başlatmış ve bazı usulsüzlükler tespit etmiştir. Bu sırada Avrupa Dış Eylem Servisi de konuyla ilgili artan şikâyetler üzerine deneyimli bir uzmanı soruşturma için görevlendirmiştir. Söz konusu uzmanın şikâyetlerdeki sorunlarla ilgili konuları açıklığa kavuşturması ile Ombudsman soruşturmanın devamına gerek olmadığına karar verip dosyayı kapatmaya karar vermiştir.[313]

Soruşturmaya gerek görüldüğünde Ombudsman, şikayetçiyi ve ilgili kurumu durumdan haberdar ederek şikayetin bir kopyasını ilgili kuruma gönderir. Normal şartlar altında 3 ayı geçmeyecek bir sürede ilgili kuruluşun görüşünü Ombudsmana iletmesi gerekir. Görüşün ilgili kurumun gizlilik taşıyan belgelerindeki bilgileri taşıması gerekmez. Kurumun gönderdiği görüş, Avrupa Birliği Ombudsmanı tarafından şikâyetçiye iletilir ve ona cevap vermesi için 1 ayı süreyi geçmeyecek bir fırsat verilir.[314]

Ombudsman dosya üzerindeki incelemesini bitirdiğinde dosyayı kapatarak, şikâyetçiye ve ilgili kuruma sonucu gerekçesiyle birlikte bildirir.[315]

3.3. KENDİLİĞİNDEN HAREKETE GEÇME DURUMU

Ulusal düzenlemelerde gereksiz başvuruları önleme maksadıyla şikayet başvurularının bir parlamenter gibi aracı kullanılarak yapıldığı ombudsman örnekleri bulunmaktadır. Böyle örneklerde ombudsmanın bir dosyayı incelemesi için harekete geçirilmesi gerekmektedir. Bu durumda ombudsmanın re'sen bir inceleme yapmasının önü tıkalı olabilir.

Ancak Avrupa Birliği, Ombudsmanı kurarken bu fikri benimsemeyerek, onu olabildiğince ulaşılabilir kılmaya çalışmıştır. Zira AB Ombudsmanı gerekli gördüğü konularda soruşturma açarak dosyayı re'sen incelemeye başlayıp sonuçlandırabilir. Ombudsmanın re'sen yaptığı soruşturmadaki yetkileri, şikayet durumu ile aynıdır.[316]

---

[313] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/58544/html.bookmark, (20.06.2016), OI/15/2014/PMC.
[314] European Ombudsman, Provisions, madde: 4.
[315] European Ombudsman, Provisions, madde: 4.
[316] European Ombudsman, Provisions, madde: 9.

Avrupa Komisyonu'nda kalkınma işbirliği alanında çalışacak personelin seçimiyle ilgili olarak Avrupa Birliği Ombudsmanına daha önce yapılan ve inceleme sonucunda haklı bulunmuş bir başvuru ile bağlantılı olarak daha sonra Avrupa Birliği Ombudsman'ı tarafından da re'sen bir inceleme başlatılmış ve iyi yönetim anlayışının sağlanması yönünde bir takım tavsiyelerde bulunulmuştur.[317]

Bireysel bir başvuru hakkı yanında, Ombudsmanın kendiliğinden bir denetime başlayabilmesi, tek tek bireylerden ziyade özellikle toplumsal açıdan önemli olan, geneli ilgilendiren konulara ilişkin olarak daha fazla önem arz etmektedir. Ombudsman bu şekilde vatandaş ile yönetim arasında ilişkilerin gelişmesine katkı sağlar. Ayrıca yönetimin belli bir konuda izleyeceği uygulamaların standartlaşmasını sağlamak suretiyle yönetimde süreklilik ilkesine katkıda bulunur. Bu şekilde aynı durumda olan kişilere farklı uygulamalar yapılmasının önüne de geçilmiş olunur.[318]

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN KARAR TÜRLERİ

Yukarıda da belirtildiği gibi ombudsmanların, yaptıkları denetim sonucunda hukuki bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Söz konusu durum Avrupa Birliği Ombudsmanında da aynen geçerlidir. Bununla birlikte, ombudsman verdiği kararlarla, dolaylı olarak idare üzerinde bir etkiye sahiptir.

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın verdiği kararlar, Ombudsman tarafından kabul edilen, Uygulama Hükümlerinde düzenlenmiştir. Bunlar genel olarak "Barışçıl Çözüm", "Eleştirel İfade", "Öneri Taslağı", "Özel Rapor" olarak sayılabilir.[319] Ayrıca Ombudsman, kötü yönetim tespit edemeyebilir ya da uyuşmazlık ilgili kuruluş tarafından sonlandırılabilir. Söz konusu düzenleme içerisinde bulunan karar türlerinden, ilki olarak sayabileceğimiz "Barışçıl Çözümdür". Ombudsman barışçıl çözümün mümkün olabildiği kanaatine vardığı durumlarda, ilgili kurum ile şikayetçi

[317] Avrupa Birliği Ombudsman Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59981/html.bookmark, (20.06.2016), OI/1/2013/FOR.
[318] Akıncı, s. 287.
[319] İlke Göçmen, "Avrupa Ombudsmanı'nın Soruşturması", **Prof. Dr. Gürgan Çelebican'a Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını**, Ankara, 2011, s. 498.

arasında, sorunun daha fazla uzayarak mağduriyeti arttırmadan, ortadan kaldırılması ve şikayetçinin tatmin edilmesi için bir arabulucu gibi çalışır.[320]

Yaptığı arabuluculuk çalışması ile şikayet konusu anlaşmazlığın çözüldüğü kanaatine varan Ombudsman, vereceği gerekçeli karar ile dosyayı kapatarak durumu taraflara bildirir.[321]

Avrupa Birliği Ombudsmanına 2012 yılında yapılan bir başvuru ile Avrupa Yatırım Bankasına, daha önce de Polonya'daki termik santrallerle ilgili olarak üzerinde değerlendirme yapılan, sağladığı fonlamayla ilgili sera gazı etkisi hakkında değerlendirme metodolojisini sormuştur. Bu konuda Avrupa Yatırım Bankasının ret cevabı vermesi üzerine Ombudsman, çevreyle ilgili bilgilere kamusal erişimin ihlal edildiğinden bahisle Ombudsman, ilgili belgelerin kamusal erişime açılmasını istemiş ve Avrupa Yatırım Bankasının bunu kabul etmesiyle dosya "Barışçıl Çözüm" ile kapatılmıştır.[322]

Eğer söz konusu dosyada "Barışçıl Çözüm" bulma imkanı yoksa ya da gösterilen çabalara rağmen başarılı olunamadıysa, ombudsman şikayet ile ilgili olarak soruşturmasını yaparak, dosyayı, eleştiri yöneltme veya rapor düzenlenerek tavsiyede bulunma yollarından biriyle karara bağlar.[323]

"Eleştirel İfade" Ombudsman'ın kararlarından bir diğeridir. Somut olayda, kötü yönetim durumunu ortadan kaldıracak koşulların bulunmaması durumu ile kötü yönetim örneğinin genel sonuçlar doğurmaması durumu birlikte mevcut olursa, Ombudsman sorunla ilgili olarak eleştirel ifadede bulunma yoluna gider. Ayrıca olayın soruşturulması sonucunda oluşan kanaati hakkında ombudsman ilgili tarafları bilgilendirir.[324]

Avrupa Yatırım Bankası, bir İtalyan şirketinin, Bosna Hersek'te yapılan bir ihaleye, ihale şartnamesine uygun hareket etmediği için dahil edilmemesi kararını almıştır. Bunun üzerine, Avrupa Yatırım Bankasındaki şikayet mekanizmalarına başvurularda bulunan şirket, haklı bulunmuş ama yönetim tarafından yine de ihale

[320] European Ombudsman, Provisions, madde: 6.
[321] European Ombudsman, Provisions, madde: 6.
[322] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/54499/html.bookmark, (20.06.2016), 863/2012/(RA)FOR.
[323] European Ombudsman, Provisions, madde: 6.
[324] European Ombudsman, Provisions, madde: 7.

dışı bırakılmıştır. Dosyayla ilgili hukuki hata saptamasında bulunan ombudsman, şikayeti eleştirel ifadede bulunarak kapatmıştır.[325]

Ombudsman, kötü yönetim durumunu, idare tarafından kendiliğinden ortadan kaldırılabilir olarak görüyorsa ilgili kuruma göndermek üzere hazırlayacağı raporlarla "Öneri Taslağı" sunar. Kötü yönetim örneği oluşturan durumun genele yansıyan sonuçlar oluşturması durumunda da aynı yöntem izlenir.[326]

Ombudsman'ın hazırlayacağı rapor, bağlayıcı olmamasının da doğal bir sonucu olarak, ilgili kuruluş tarafından aynen kabul göreceği gibi, kısmen de kabul görebilir.

Bir Parlamento Asistanının, Parlamenterin isteği üzerine işten çıkartılmasına ilişkin olarak yapılan başvuruda asistan, işten çıkartılmasını bir kötü yönetim örneği olarak ifade ederek zararının tazmin edilmesini istemiştir. Ombudsmanın yaptığı inceleme sonrası, Avrupa Parlamentosuna, ex gratia tazminatı ödemesi ve Parlamento üyelerinin, asistanlarının sözleşmesinin feshedilmesine ilişkin isteklerinin personel dosyalarına eklenmesini talep etmiştir. Bunu kabul eden Avrupa Parlamentosu 1500 Euro ex gratia ödemesi yapmıştır.[327]

Ombudsmanın hazırladığı raporla ilgili olarak geri dönüşün sağlanması, ilgili kurumun durumu daha ince bir hassasiyetle incelemesi için bir etkendir. İlgili kurum ayrıntılı görüşünü üç ay içerisinde ombudsmana göndererek ombudsmanın şikayet konusu dosyayla ilgili ne gibi önlemler alınacağı hakkında bir fikir sahibi olması sağlanır. Eğer ombudsman ilgili kurunun gönderdiği ayrıntılı görüşü, kötü yönetim durumunun ortadan kaldırılması için yeterli içerikte görmez ise Avrupa Parlamentosuna kötü yönetim durumu ile ilgili görüşünü içeren "Özel Rapor" göndererek soruşturmayı sonlandırır.[328]

Ombudsman'ın yapılan başvuru ile ilgili görevi bu noktada sona erer. Soruşturma sonucu yapılan saptama veya ifade edilen görüş kendiliğinden bir icrailik kazanmaz. Ortaya çıkartacağı sonuçlar ve etkileri bakımından soruşturma sonrası,

---

[325] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/58183/html.bookmark, (20.06.2016), 178/2014/AN.
[326] European Ombudsman, Provisions, madde:8.
[327] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/summary.faces/en/59064/html.bookmark, (20.06.2016), 2132/2012/OV.
[328] European Ombudsman, Provisions, madde:8.

ilgili kurumların, ombudsman kararları neticesinde, şikâyet konusu sorunları otokontrol ile ortadan kaldırması veya Parlamento denetimi gibi değişik mecralara intikali ile sağlanabilir.

3.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI'NIN DİĞER BİRLİK KURUMLARIYLA İLİŞKİSİ VE KARARLARININ AB POLİTİKALARINA ETKİSİ

Avrupa Birliği yapısı içerisinde yer alan organ ve kurumların birbirleriyle yakın etkileşim ve çalışma içerisinde oldukları açıktır. Ombudsman çoğu örnekte olduğu gibi Avrupa Birliği için de Parlamento bünyesinde oluşturulmuş bir yapıdır. Buradan hareketle ombudsman'ın bu ilişkiler ağı içerisinde en çok etkileşim içinde olduğu AB kurumunun Avrupa Parlamentosu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Ombudsman'ın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi, her yıl hazırladığı yıllık raporlarla çalışmasını parlamentoya özetlemesi ve görevden alınması için ABAD'a başvuruyu yapanın yine Avrupa Parlamentosu olduğu düşünülürse, başlangıçtan sonuca tüm sürecin parlamentoyla ilişkili olduğu görülecektir.

Aslında ombudsmanın parlamentoyla olan etkileşimi bunun da ötesine geçmektedir. Zira ombudsman ve çalışanları görevlerini parlamento çatısı altında yürütmektedirler ve bu durum onları bir takım idari ortaklıklara da itmektedir.

İşte bu gerekliliğin bir sonucu olarak Avrupa Birliği Ombudsmanı ve Avrupa Parlamentosu arasında önce 1995[329] yılında bir işbirliği antlaşması imzalanmıştır. Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın kurulduğu ilk zamanlardan sonra yapılan yasal değişikliklerin de etkisiyle çalışan personel ve bütçe bakımından gösterdiği artış teşkilat yapısının büyümesine ve daha önce yapılan işbirliği anlaşmasının yetersizlik göstermesine sebep olmuştur. Bu sebeple 2006 yılında yeni bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır.[330]

[329] European Ombudsman, Framework Agreement on Cooperation between the European Parliament and the European Ombudsman, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1336551258000_Agreement%20-%20Cooperation%20Agreement%20signed%20on%2015.03.2006.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (03.04.2016), 15.06.2006, Giriş Bölümü, (Framework Agreement).
[330] European Ombudsman, Framework Agreement, Giriş Bölümü.

Bu anlaşmayla taraflar işbirliğiyle alakalı belli prensipler belirlemişlerdir. Görevlerini daha iyi bir şekilde yerine getirmek için aralarında kendi hizmetleriyle alakalı bilgi sirkülasyonunu sağlayarak daha yakın istişare ortamı tesis etmeye karar vermişlerdir.[331]

İşbirliğinin gerçekleşeceği başlıca alanlar anlaşmada belirlenmiştir. Bunlar; "Binalar, Genel Finansal Konular, Genel Yönetim ve Genel Levazım Desteği, Enformasyon ve İletişim Politikaları, Bilgi Teknolojisi, Hukuki Uzmanlık ve Danışmanlık, Sağlık ve Sosyal Hizmetler, Profesyonel Eğitim, Tercüme ve Yorumlama ile Araştırma, Dökümantasyon ve Arşivleme konularıdır."[332]

İşbirliği anlaşmasına göre Avrupa Parlamentosu, Ombudsman için gerekli olan ofis alanını kiralayacak, gerekli ekipman ve bilgi teknolojilerini sağlayacaktır. Ombudsman için Avrupa Parlamentosu bilgi sistemi ağına bağlantı sağlayacağı bir ağ da temin edilecektir. Tüm bu ekipmanların ve yazılımların sorumluluğu da Ombudsman'a bırakılmaktadır.[333]

Kiraların yıllık olarak ödenmesi kararlaştırılmıştır. Ofis alanı kirasına, güvenlik, temizlik, ısınma, havalandırma, elektrik ve su faturaları ücretleri de eklenmektedir. Bütçe de bu giderler için bir önceki yıl ortaya çıkan kalemlere bakılarak tahminde bulunulur.[334]

Ombudsman'ın, Avrupa Parlamentosu içerisinde uygulanan genel kural ve düzenlemelerle uyumlu hareket etmesi yine bu anlaşmayla kararlaştırılmıştır. Bu anlaşmayla Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın Avrupa Parlamentosu için verilen genel lojistik hizmetlerden ücretsiz faydalanması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda ombudsman, parlamento üyesi gibi hizmet araçlarından yararlanabilecektir.[335]

Ombudsman kararlarının, Avrupa Birliği politikalarına yönelik etkinliğini arttırmaya yönelik olarak bir takım ilkeler de yine bu anlaşmada benimsenmiştir. Avrupa Birliği Ombudsmanı tarafından üye ülkelere ve aday ülkelere yapılacak resmi temaslarda, Avrupa Parlamentosu'nun temsilcilikleriyle işbirliği yapılır. Ayrıca Avrupa Birliği Ombudsmanı tarafından parlamento üyelerini bilgilendirmek için oluşturulan çeşitli malzemelerin dağıtımı da Avrupa Parlamentosu tarafından

[331] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 1.
[332] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 2.
[333] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 3.
[334] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 3.
[335] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 2,3.

yapılmaktadır. Bu bağlamda işaret edilebilecek değişikliklerde bir başka nokta Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın düzenleyeceği toplantılar, basın konferansları, seminerler hususunda kolaylık sağlanmasının kararlaştırılmış olmasıdır.[336] Özellikle bu ombudsman denetiminin etkinliğinin sağlanması için hayati bir durumdur. Çünkü ombudsman, sahip olduğu kamuoyu desteği kadar güçlü olacak ve yetkileri icrai bir nitelik kazanmaya başlayacaktır.

Söz konusu işbirliği anlaşmasının bir başka öne çıkan yönü tercüme faaliyeti alanındaki işbirliğidir. Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın etkinliği için kararlarının Avrupa Birliği vatandaşları tarafından bilinilirliği gerekir. Kararların her ülke vatandaşlarının diline çevrilmesi faaliyeti ombudsmanlık ofisi için zor ve büyük yük getiren bir iş olacağı açıktır. Bu sorunun çözümü tercüme faaliyetlerinin Avrupa Parlamentosu tercüme birimlerince yapılmasıyla gerçekleşmektedir. Anlaşma hükümlerine göre gönderilen tercüme işlerinin tamamlanması için süre sınırı da konulmuştur.[337]

Avrupa Birliği Ombudsmanı ile Avrupa Yatırım Bankası, aralarında, yapılacak ombudsman başvurularına ilişkin iyi niyete dayanan bir işbirliğini geliştirmek amacıyla 9 Temmuz 2008 günü bir protokol imzalamıştır. Bu protokol çerçevesinde her iki tarafın ortak konusu paydaş katılımını ilişkileri ve korunmasında çıtayı yükseltmektir. Söz konusu protokol taraflara karşılıklı yetki ve sorumluluklar yükleyen bir hukuki belge niteliği değildir. İki kurum arası ortak anlayışın ortaya konulduğu daha çok paylaşılan yönetsel prensiplerin ifade edildiği bir belgedir. [338]

Benzer şekilde Avrupa Birliği Ombudsmanı ile protokol imzalayan bir başka birlik organı da Avrupa Veri Koruma Denetçisi'dir. Bu protokol bir anlamda, Avrupa Birliği içerisindeki iki denetleyici yapının ortak anlayışını yansıtmaktadır. Bu protokol ile kötü yönetim kavramının, veri korumayla ilgili kurallara ilişkin yanlışlıkları kapsadığı vurgulanmaktadır. Birbirlerinin görevleriyle ilgili karşılıklı yetki ve sorumluluk sınıflandırılmasına gidilmemiş, mağduriyetle ilgili şikayetçinin istediği merciye başvurmayı seçebileceği ifade edilirken, veri koruma alanındaki uzmanlığın Avrupa Veri Koruma Denetçisi'nde olduğu tekrar edilmiştir. Protokolde

[336] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 6.
[337] European Ombudsman, Framework Agreement, madde: 12.
[338] Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Investment Bank.

öne çıkan bir başka nokta da mükerrer dosya açılmasının önüne geçilmesine yönelik yapılan düzenlemedir. Aynı olayın her iki kurumun da alanına girmesi durumunda yapılacak mükerrer bir incelemenin önüne geçilmesi için incelenmeye alınan başvuruyla ilgili bilgi paylaşımı yapılması kararlaştırılmıştır. [339]

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın verdiği çeşitli kararlar, konularının güncel olması sebebiyle de Avrupa Birliği'nin kurumlarının politikalarında önemli değişmeler yaratabilmekte ve kamuoyundaki etkisi bağlamında daha fazla ses getirebilmektedir. Hatta söz konusu bu etkiler kurumsal politikalarda değişime de sebep olabilmektedir.

Örneğin, Avrupa Birliği Ombudsmanı mültecilerin geri dönüşleriyle ilgili olarak 2014 yılında bir re'sen inceleme başlatmıştır. İncelemenin muhattabı olan kurum "Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Operasyonel Yönetimi Ajansı'dır". Avrupa Birliği göçmen politikası, yapılan göçler sonucu gelen göçmenlerin çeşitli durumlarda gönüllü olarak ya da zorla geri gönderilmesini kapsamaktadır. Bu durum da potansiyel olarak çeşitli hak ihlallerini taşımaya adaydır. Nitekim yapılan incelemelerde yasallık ve ayrımcılık yasağı ilkelerinin ihlal edilerek kötü yönetime sebep olunduğuna karar verilmiştir. Bunun kararla ilgili olarak birlik içi kurumlar haricinde pek çok üye ülke ombudsmanı, üye ülke parlamentoları, insan hakları kurumları ve insan haklarıyla ilgili sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı çeşitli değerlendirmelerde bulunulmuştur.[340]

Avrupa Birliği Ombudsmanı bir başka önemli kararında Avrupa Komisyonu'na yapacağı ödemelerde zamanlamaya riayet etmesi yolunda telkinde bulunmuştur. Daha önce aynı konuda yapılan 3 ayrı başvuruyu takip eden, 2008 ile 2012 arası rakamlar ve istatistiki veriler üzerinde yapılan re'sen inceleme sonrası soruşturmayı devam ettirmeye gerek olmadığını ancak eldeki veriler ışığında bakıldığında geç ödemelerin 2013 yılında da gerçekleşme riskinin bulunduğu ifade edilmiştir.[341]

---

[339] Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor (2007/C 27/07).

[340] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu//cases/decision.faces/en/59740/html.bookmark, (20.06.2016), OI/9/2014/MHZ.

[341] Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/53103/html.bookmark, (20.06.2016), OI/2/2013/EIS.

Avrupa Birliği Ombudsmanı gittikçe gelişen ve derinleşen Avrupa Birliği yapısının çeşitlenen ve neredeyse hemen her alana yayılmış olan işlevlerinin kalitesinde artış sağlayan ve idari süreçlerdeki yanlışlıkları birlik organlarına uyguladığı baskıyla gideren bir işlev yerine getirmektedir.[342]

[342] Viktoriya Serzhanova, "Ombudsman of the European Union", **Analele Universitatii din Oradea, Seria Relatii Internationale si Studii Europene**, TOM III, s. 84.

SONUÇ

Bu çalışmada incelenen, hem geniş anlamda ombudsmanın, hem de özel olarak Avrupa Birliği Ombudsmanının, yapıları ve özellikleri itibariyle bir denetleyici kuruluşun kendisinden beklenen görevleri yerine getirebilmesini sağlayacak standartlarda olması gerekmektedir. Ombudsmanların, yetkilerinin hukuki yaptırımdan yoksun olmasına rağmen, pek çok farklı uygulamada kötü yönetim durumunu bertaraf etmek ve insan haklarını tesis etmek gibi temel amaçlarının etrafında etkin bir rol oynadığı görülüyor. Ancak başarılı sayılacak bu uygulamaların genelde yerleşik demokrasilerde olması bir tesadüf olarak görülemez.

Bu bağlamda, ombudsman ile ilgili değerlendirmede bulunurken çoğu zaman gözden kaçabilecek bir ayrıntıya değinmek yerinde olacaktır. Ombudsmanın başarısının sırrının ilk bakışta anlaşılamaması onun taşıdığı gerçek koşulların aksine görünürde yetkisiz gözükmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum yaptırım gücü olmayan bir kurumun, başarılı örneklere sahip olmasının, bir çelişki olacağı ön kabulünden kaynaklanmaktadır. Ombudsmanın gizli gibi görünen bu etkisinin incelenmesi, aslında bir çelişkinin var olmadığını anlamamıza hayati bir katkı sağlayacaktır. Ombudsman yaptırımdan yoksun bir denetleyici kuruluş değil, hukuki bir yaptırımı bulunmayan bir denetleyici kuruluştur. Zira onun yaptırımı daha çok kamuoyu üzerinde etki yaratarak politik ve bürokratik yapılar üzerinde baskı oluşturabilmesinden gelmektedir. Kamuoyu baskısı, medya özgürlükleri, toplantı ve gösteri yürüyüşünün önünde kısıtlamaların bulunmaması, dernek faaliyetlerinin sosyal hayatta etkili olması gibi pek çok olgu ile doğru orantılı bir etkiye sahip olan ombudsmanın başarısı, korumaya yardımcı olduğu demokrasinin toplumda yerleştiği ölçüde artacaktır. Bu kapsamda yukarıda da bahsedildiği gibi yerleşik demokrasilerde daha başarılı örneklerin olması, özgür bir medyanın var olması, kamuoyunun yönetimi etkileme gücünün yüksek olması gibi etkenlerden kaynaklanmaktadır.

Ombudsman denetimi, denetim türleri içerisinde Yasama, Yürütme ve Yargı denetimlerinin dışında bir denetimdir. Ancak kendisinin de ikinci derece bir denetim olmasından dolayı diğer denetim türleriyle yakın bir ilişkisi vardır. Bu yakın ilişki en çok yasama denetiminde göze çarpar hale gelir. Zira Ombudsman yaptığı denetimler sonucunda Parlamentoya raporlar sunmaktadır. Sunulan bu raporların, yasama organı

tarafından iyi bir şekilde üzerinde hassasiyetle durularak incelenebilmesi, Ombudsman denetiminin başarısına olumlu yönde katkı yapacaktır. Bu bakımdan siyasi denetimin güçlü olması, Ombudsman denetiminin etkinliğini arttıracaktır.

Siyasi denetim kapsamında yer alan, parlamenterlerin yürütme üzerinde bulunan denetim yetkisinin kullanımı ombudsmanın etkinliğine hayati bir katkı sağlar. Bu bakımdan Parlamenter sistem ve Meclis Hükümeti sistemleri gibi parlamentonun güçlü olduğu sistemlerde ombudsmanın etkinliği daha kuvvetli olacaktır.

Bu noktada değinilmesi gereken bir başka husus ombudsmanların statüsüyle de yakından ilgilidir. Ombudsman çoğu kere yasama organına bağlı olarak görev yapmaktadır. Bu durum onun idareden bağımsızlığını en azından teorik olarak sağlarken yürütmenin yasamadaki etkisi sebebiyle ombudsmanın idarenin bir uzantısı haline gelebileceği sorununu yaratır. Yerine getirmekle yükümlü olduğu işlevlerinde bağımsızken, idari açıdan yasama organına bağlı olması bağımsızlık unsurunun zedelenmesine ne derece zarar verebileceği yasama-ombudsman ilişkileri çerçevesinde ele alınmalıdır.

Ombudsmanın yasamaya bağlılığını sadece devlet yapılanmasındaki bir konumlama olarak tutulması ve olası yasama etkilerinden bağımsız hareket etmesi çeşitli unsurların bir araya gelmesiyle mümkün kılınabilir. Bunların ilki ombudsmanın seçimi konusunda parlamentoda nitelikli bir çoğunluğu anayasal olarak şart koşmaktır. Görevden alınmada getirilecek çeşitli güvenceler ve tekrar seçim hakkının bulunmaması gibi koşullar bu bağımsızlığa yardımcı olacaktır.

Sonuçta ombudsman tarihsel koşulların da getirdiği etkiyle genellikle yasamaya bağlı olarak kurulan ama işlevleri bakımından yasamadan da bağımsız ikircikli yapısını genel manada korumaktadır.

Pek çok demokratik kurumda olduğu gibi ombudsman da başarısını iyi niyetle ve demokratik usuller çerçevesinde çalıştırılmasıyla elde edebilir. Bu kapsamda demokrasiyi ve insan hakları değerlerini benimsemiş bir Avrupa yaratma düşüncesiyle oluşturulan Avrupa Birliğinin dayandığı Liberal Demokrasi ilkeleri içerisinde şeffaflığın sağlanması için denetleyici yapıların oluşturulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Avrupa Topluluğu gerçekleştirdiği genişleme ve derinleşme süreçleriyle Avrupa Birliği halini almış ve yüzyıllardan beri çatışan Avrupa son yarım asır içerisinde birleşme yolunda çok hızlı mesafeler kat etmiştir. Giderek artan bütünleşmeyle birbirine daha sıkı bağlarla entegre parçalardan oluşan bir Avrupa oluşmuştur. Avrupa Birliği Ombudsmanının da bu hızlı değişim sürecinde stabil bir yapıda kalması düşünülemez. Genişleme ve derinleşme süreçlerinde ulaşılan büyümeye paralel olarak ileriye dönük bir bakış açısıyla yeterli yapısal dönüşümün sağlanması gerekmektedir.

Bu bağlamda ele alınması gereken en önemli nokta Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın monolist yapısıdır. Büyük bütçelerle, yüz milyonlarca insanı yakından ilgilendiren pek çok işlemi ve eylemi gerçekleştiren ve kıtanın büyük bölümüne yayılmış olan bir yapının denetiminde önemli bir rol verilen tekli yapıda bir ombudsmanın iş yükü altında kalması ve büyümeye ayak uyduramaması sonucu etkisinde azalma ile Birlik vatandaşları nezdinde itibarının sarsılması geri dönüşü olmayan zararlar doğmasına sebep olacaktır.

Bu noktada ombudsman'a başvuru hakkının sınıflandırılması ile ilgili de değinilmesi gereken bir hata göze çarpmaktadır. Avrupa Temel Haklar Şartında, Ombudsman'a Başvuru Hakkı, Vatandaşlık Hakları başlığı altında sayılmıştır. Fakat bilindiği gibi Ombudsman'a vatandaşlar dışında, Avrupa Birliği'nde ikamet eden yerleşikler de başvurabilir. Yine aynı şekilde sadece vatandaşlar ve yerleşikler için söz konusu olacak toplu görüşme ve eylem hakkı, iş bulma hizmetlerine erişim hakkı, haksız işten çıkarma durumunda korunma hakkı gibi haklar diğer başlıklarda sayılmaktadır. Bu da Avrupa Temel Haklar Şartı'nın sistematiğinin özenli hazırlanmadığı izlenimini yaratmaktadır. Zira, ombudsmana başvuru hakkı, dilekçe hakkı gibi hakların da bulunduğu başlığın vatandaşlık haklarından çok "kamusal haklar" başlığı ile ifade edilmesi daha doğru olurdu.

Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Birliği Ombudsman'ı arasında yakın bir işbirliği söz konusudur. Pek çok alana yayılan bu yakın iş birliğinin en azından teoride Ombudsmanın bağımsızlığına aykırılık oluşturma potansiyeli bulunmaktadır. Bu işbirliği üzerine yapılan kurumlararası işbirliği anlaşmasının yerine ombudsmanın bağımsızlığını daha iyi koruyabilecek bir hukuk normu haline getirilmesi ve

uygulmadaki eksikliklerle ilgili belli ölçüde yaptırımların sağlanması yerinde olacaktır.

Avrupa Birliği'nin hukuk sistemi bir bölgesel-ulusüstü hukuk sistemi olarak günümüzde türünün tek örneği sayılacak etkinlikte işleve sahiptir. Oluşmaya başladığı ilk günlerden bugüne kadar kayda değer düzeyde mesafe alarak gelişmesine devam etmektedir. Siyasi olarak entegrasyon süreciyle, devletler önemli pek çok konuda egemenliklerini Birliğe devretmişlerdir. Günümüzde ülkeler artık oluşturdukları ombudsmanlıklarda uzmanlaşmaya giderken, çok farklı alanlarda düzenleme yapan Birlik organlarının, ajanslarının, kurumlarının tek bir Ombudsman tarafından denetime tabi tutulması, uzmanlaşma yoluyla sağlanacak daha etkin bir korumayı Birlik vatandaşlarından esirgemektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

Akıncı, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Bası, İstanbul, 1999.

Avşar, B.Zakir. **Ombudsman, Hayat** Yayınları, İstanbul, 2012.

Black, Henry Campbell. **Black Law Dictionary**, West Publishing Company, St.Paul, Minnesota, 1990.

Bozkurt, Enver. ve Diğerleri. **Avrupa Birliği Hukuku**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2012.

Erdoğan, Mustafa. **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orient Yayıncılık, Ankara, 2007.

Eroğul, Cem. **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Kırlangıç Yayınevi, Beşinci Bası, Ankara, 2006.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Eylül, 2008.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 10. Bası, Bursa, Ekim 2010.

Gözübüyük, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 26.Bası, Ankara, Temmuz 2008

Kaboğlu, İbrahim Özden. **Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 2007

Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 36. Basım, Kasım 2014, Ankara

Karluk, Rıdvan. **Avrupa Birliği**, Beta Yayıncılık, 11. Baskı, İstanbul, 2014

Kofler, Brigitte. European Union, **European Ombudsman Institutions**, (ed:Gabriele Kucsko Stadlmayer), Springer Science Business Media, Wien, (ss.171-178), 2008

Köksal, Mustafa. **Ombudsman "Kamu Hakemi"**, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007

Kucsko Stadlmayer, Gabriele. The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe- Legal Comparative Analysis, **European Ombudsman Institution**, (ed: Gabriele Kucsko Stadlmayer), Springer Science Business Media, Wien, (ss. 1-68), 2008

Odyakmaz, Zehra. ve Diğerleri. **İdari Yargı**, İkinci Sayfa Basım Dağıtım, 5.Bası, Mayıs 2010

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2005

Özden, Kemal. **Ombudsman**; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tasam Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2005

Öz, Selen. **İnsan Hakları Düzenlemelerinin Türk Kamu Yönetimine Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007

Reçber, Kamuran. **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Nitelikleri**, Alfa Aktüel Yayınları, Mart 2010, Bursa

Temizel, Zekeriya. **Yurttaşın Yönetimine Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı "Ombudsman",** Kent Basımevi, 1.Baskı, 1997, İstanbul

Toprak, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, 7. Baskı, İzmir, 2008

Yüzbaşıoğlu, Necmi. İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000

Makaleler:

Allen, Marillia Crespo. "European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies", **European Parliament**, Political Series 117, 2001

Altun, Murat. Kuluçlu, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, Yıl:2005, ss.23-51

Anayurt, Ömer. "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Sayı: 23-24/1, 2001, ss.95-128

Arcan, Hediye Esra. "İnsan Hakları ve Medya: ABD Elit Medyasında Türkiye'ye İlişkin İnsan Hakları Haberlerinde Söylem İnşası", **The New York Times Gazetesi Örneği**, İstanbul, 2010

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

Beco, Gauthier de. "Avrupa'da Ulusal İnsan Hakları Kurumları", **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, 2007, ss.1-31

Biering, Peter. "The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution", **The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union**, Luxemburg, 2005, ss.38-51

Capozzola, John M.. "An American Ombudsman: Problems and Prospects", **Western Political Quarterly**, June 1968, Cilt:21, Sayı:2, ss.289-301

Chrisstensen, Bent. "The Danish Ombudsman", **University of Pennsylvania Law Review**, Cilt:.109, Sayı: 8 (Jun. 1961), ss.1100-1126

Dinçkol, Hulusi Alphan. "İdari Yargı'da Hakimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı**, Yıl:2013, Cilt:19, Sayı: 2, Beta Yayınevi, İstanbul, ss.1567-1593

Dantas, Carla. "Right of Petition by Individuals within the Global Human Rights Protection System", **SUR – International Journal On Human Rights**, Sao Paolo, v.1, n.1, 2004, ss.187-208

Erhürman, Tufan. "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31, Cilt: 3, 1988: 87-103.

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

Esgün, İbrahim Uğur. "Ombudsman Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:45, Sayı:1, 1996, ss.251-278

Fawcett, J.E.S.. "The Spread of the Ombudsman System in Europe, The World Today", **The Royal Institute of International Affairs Yayınları**, Cilt: 31, Sayı: 11, November 1975, ss.469-474

Gezgin, Suat. "Medyanın Toplumsal İşlevi ve Kamuoyu Oluşumu", **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Hakemli Dergisi**, Cilt:1, Sayı:12, 2002, ss.11-20

Gonzalez, Carlos Moreiro. **The European Ombudsman Origins, Establishment**, **Evolution**, "The Spanish Proposal to the Ingergovernmental Conference on Political Union", Luxemburg, 2005, ss.27-37

Göçmen, İlke. "Avrupa Ombudsmanı'nın Soruşturması, Prof. Dr. Gürgan Çelebican'a Armağan", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını**, Ankara, 2011, ss.493-539

Gülener, Serdar. "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, Yıl:2013, ss.1-27

Hill, Larry B.. "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy", **The American Political Science Review**, Cilt: 68, Sayı:3 (September, 1974), ss.1075-1085

İnan, Atilla. "İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 1997, Sayı:25, ss.43-59

Kala, Ahmet. "Lonca", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt:27, İstanbul, 1988, ss.211-212

Kazıcı, Ziya. "Ahilik", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İstanbul, 1988, ss.540-542

Köseoğlu, Özer. "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:79, ss.31-79

Küçüközyiğit, H.Galip. "Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt:2, No:5, Ankara, 2006, ss.90-111

Mineiro, Ivo Donat Firmo. "The Role of the Ombudsman in Defending Human Rights, One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution", (Ed. Jorge Cosya Oliveira, Paulo Cardinal), **Springer**, 2009, ss.329-337

Özen, Şükrü. "Kadılkudat", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi** Cilt:24, İstanbul, 1988, ss.77-82

Pickl, Victor J.. "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986, ss.37-46

Rief, Linda C.. "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", **Boston College Third World Law Journal**, Cilt: 31, (Transplantation), ss.269-310.

Sebok, Tom. "Interviews with Pioneers of Higher Education Ombudsmen", **Journal of the International Ombudsman Association**, Cilt:6, Sayı: 2, 2013, ss.8-44

Serzhanova, Viktoriya. "Ombudsman of the European Union, Analele Universitatii din Oradea", **Seria Relatii Internationale si Studii Europene**, TOM III, 2011, ss.81-85

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

Turhan, Durmuş Gökhan., "Ökten, Serkan. Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2014/1, Sayı:19, ss.213-225.

Yılmaz, Gülsen. Türkiye'de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık, Gazi Üniversitesi **Fen Bilimleri Dergisi**, Sayı: 18(1), 2005, s. 137

Yılmaz, Halil. "Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri", **Ankara Barosu Dergisi**, 2004, Sayı:2: ss.75-104

İnternet Kaynakları:

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, "Türk Dil Kurumu" http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=kamu denetçisi&guid=TDK.GTS.5432b4f58d4d59.82717652, (06.10.2014)

Gottherrer, Dean. Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution, http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary %20Session%20II_Dear%20Gottehrer.pdf, (01.10.2014)

Karahanoğulları, Onur. İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/yargidenetimininsinirlanmasi.pdf, (08.07.2016).

Conference of Ombudsmen opened in Tehran, Norway the Official Site in Iran, 09.10.2013, http://www.norway-iran.org/News_and_events/Conference-of-Ombudsmen-opened-in-Tehran/#.VEgInv0cTIV, (21.10.2014)

İnsan Hakları Ortak Platformu, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlar, Çeviren: Kerem Altıparmak, Hasan Sayim Vural, http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/paris_ilkeleri.pdf, (22.03.2015)

Askeri Ombudsmanlık, http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg_military-ombusdman_tu.pdf, (17.01.2015), DCAF Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, Mart 2006

Çocuk Ombudsmanlığı Sempozyumu, TC Kamu Denetçiliği Kurumu, http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-3920-cocuk-ombudsmanligi-sempozyumu.html, (19.01.2015), 17-18.11.2014

Public Services Ombudsman for Wales, http://www.ombudsman-wales.org.uk/, (15.05.2016)

Scottish Public Services Ombudsman, http://www.spso.org.uk/, (15.05.2016)

Northern Ireland Ombudsman, http://www.ni-ombudsman.org.uk/, (15.05.2016)

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2013, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370854683465_code_2013_TR.pdf&type=pdf&download=true&lang=tr, (03.02.2015), (İdari Davranış Yasası)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, AB'ye Genel Bakış, No:2, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf (27.01.2015), (Genel Bakış)

Written Question No:663/74, Lord O'Hagan to the Commision of the European Communities, (20.01.1975), Official Journal of the European Communities, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268307095218_663-74.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (25.11.2014), No C 86/54, 17.04.1975

European Ombudsman, European Parliament Reports and Resolutions, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268230392555_3940-90.pdf&type=pdf&download=true&lang=en (02.02.2015)

Walker-Smith, Sir Derek. European Parliament Working Documents 1979-1980, Document 29/79, Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4666/html.bookmark, (21.06.2016)

European Ombudsman, The Spanish Proposal for a European Ombudsman, 21.02.1991, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1268230392555_3940-90.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (19.01.2015), (The Spanish Proposal)

European Ombudsman, Framework Agreement on Cooperation between the European Parliament and the European Ombudsman, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1336551258000_Agreement%20%20Cooperation%20Agreement%20signed%20on%2015.03.2006.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (03.04.2016), 15.06.2006, Giriş Bölümü, (Framework Agreement)

Maastircht Antlaşması, http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf, (20.06.2016).

TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Amsterdam Antlaşması, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2843,amsterdamtrpdf.pdf?0, (16.02.2015).

TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Lizbon Antlaşması, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2857,lizbontrpdf.pdf?0, (25.02.2015).

TC Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, (16.02.2015).

European Parliament Rules of Procedure, http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf, (7.06.2016).

European Ombudsman, European Ombudsman Statue, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#def1, (16.02.2015).

European Ombudsman, Implementing Provisions, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces#def3, (18.02.2015).

Eskişehir Valiliği, AB, Dış İlişkiler ve Proje Kordinasyon Merkezi, http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20B%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0%20TEMEL%20HAKLAR%20%C5%9EARTI.pdf (24.02.2015)

EUR-Lex, Provisions Amending The Treaty Establisihing The European Atomic Energy Community, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1992_224_R_0001_01&qid=1425321838143&from=EN, (24.02.2015)

European Ombudsman, The Ombudsman's Team, http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/team.faces, (19.03.2015).

Official Journal of the European Union, European Union Budget Section VIII – European Ombudsman, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2015/en/SEC08.pdf, (27.03.2015), 13.03.2015

European Ombudsman, Framework Agreement on Cooperation between the European Parliament and the European Ombudsman, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1336551258000_Agreement%20%20Cooperation%20Agreement%20signed%20on%2015.03.2006.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (03.04.2016), 15.06.2006, Giriş Bölümü.

European Ombudsman, The European Network Ombudsmen, http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enointroduction.faces, (20.03.2015).

European Ombudsman, Annual Report 2015, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1464330196230_Ann

ualReport2015_EN_web_final.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (18.06.2016), 2016.

European Ombudsman, Annual Report 2009, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1272294789807_ar_2009_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (22.06.2016)

European Ombudsman, Annual Report 2010, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1305279627079_ar_2010_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (22.06.2016)

European Ombudsman, Annual Report 2011, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1342423836168_ar_2011_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (22.06.2016)

European Ombudsman, Annual Report 2012, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1369395534442_ar_2012_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (22.06.2016)

European Ombudsman, The Network's activities, http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/network.faces, (20.03.2015).

European Ombudsman, An Information Sheet For Bussinesses and Organisations, www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1372154736677_InfoSheet_2012_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (20.06.2016).

European Ombudsman, Annual Report 2013, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1411395928232_AnnualReport2013_EN_web_final.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (01.03.2015).

European Ombudsman, Problems with the EU? Who can help you?, http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1321523123721_whocanhelpyou2011_en.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, (28.02.2015), 2011

European Commission, SOLVIT, What is Solvit?, http://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_en.htm, (06.04.2016).

European Commission, SOLVIT, Discrimination, http://ec.europa.eu/solvit/problems-solved/discrimination/index_en.htm, (14.04.2016).

European Commission, SOLVIT, How Solvit Works, http://ec.europa.eu/solvit/how-solvit-works/index_en.htm, (14.04.2016).

European Comission, EU Consumer Policy, http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/index_en.htm, (09.05.2016),

European Comission, EU Consumer Centers, http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm#related_documents, (09.05.2016).

European Comission, The European Consumer Centres Network 10 Years Serving Europe's Consumers Anniversary Report 2005-2015, http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/docs/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf, (10.05.2016)

European Data Protection Supervisor, About EDPS, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/offonce/EDPS#, (09.05.2016)

European Data Protection Supervisor, Code of Conduct, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/MembersMission/16-02-09_code_of_conduct_EN.pdf, (28.05.2016), 16.12.2015

European Data Protection Supervisor, Consultation, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation, (09.05.2016)

Campaign to Make Luxembourgish an Official EU Language, Luxemburger Wort, http://www.wort.lu/en/politics/european-elections-campaign-to-make-luxembourgish-an-official-eu-language-537a3624b9b3988708027656, (06.04.2016), 20 Mayıs 2014

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi Anayasası, http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf, (25.03.2015)

European Union, Cyprus, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/cyprus/index_en.htm#goto_2, (25.03.2015)

Petition, Encyclopaedia Britannica, Britannia Academic Encyclopaedia Britannica Inc., 2016, http://academic.eb.com/EBchecked/topic/454043/petition, (13 Mart 2016)

Petition of Right, Encyclopaedia Britannica, Britannia Academic Encyclopaedia Britannica Inc., 2016, http://academic.eb.com/EBchecked/topic/454047/Petition-of-Right, (13 Mart 2016)

Bill of Rights, The Official Home of UK Legislation, http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction, (06.04.2016), 1688

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 Regarding Public Access to European Parliamant, Council and

Commision Documents, Official Journal of the European Communities, http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf, (06.04.2016), 31.05.2001.

European Parliement, Emily O'Reily re-elected as European Ombudsman, http://www.europarl.europa.eu/news/en/newsroom/content/20141215STO01803/html/Emily-O%E2%80%99Reilly-re-elected-as-European-ombudsman, (18.03.2015), 16.12.2014.

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64209/html.bookmark, (20.06.2016), Case:OI/2/2015/MG

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı,http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/58544/html.bookmark, (20.06.2016), OI/15/2014/PMC

Avrupa Birliği Ombudsman Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59981/html.bookmark, (20.06.2016), OI/1/2013/FOR

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/54499/html.bookmark, (20.06.2016), 863/2012/(RA)FOR

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/58183/html.bookmark, (20.06.2016), 178/2014/AN

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/summary.faces/en/59064/html.bookmark, (20.06.2016), 2132/2012/OV

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu//cases/decision.faces/en/59740/html.bookmark, (20.06.2016), OI/9/2014/MHZ

Avrupa Birliği Ombudsmanı Kararı, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/en/53103/html.bookmark , (20.06.2016), OI/2/2013/EIS

BM Genel Kurulu Kararı, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/168, (07.08.2016).

EKLER

EK 1: AVRUPA DOĞRU İDARİ DAVRANIŞ YASASI

Madde 1

Genel Hükümler

Kamu ile ilişkilerinde, Kurumlar ve görevliler, bundan böyle "Yasa" olarak adlandırılan, bu Doğru İdari Davranış Yasası'nda yer alan ilkelere uymak zorundadırlar.

Madde 2

Kişisel Uygulama Alanı

1. Bu Yasa, tüm yetkililerin ve Personel Yönetmeliği ile Çalışma Koşullarına tabi diğer resmi görevlilerin kamu ile ilişkilerinde uygulanacaktır. Bundan böyle "yetkili" terimi hem yetkilileri hem de diğer resmi görevlileri tanımlamak amacı ile kullanılacaktır.
2. Kurumlar ve bu kurumlara bağlı idareler, bu Yasa hükümlerinin kendileri için çalışan, sözleşmeli personel, devlet memuru statüsündeki uzmanlar ve stajyerler gibi diğer kişilere de uygulanması için gerekli önlemleri alacaklardır.
3. "Kamu" terimi, bir Üye Ülke'de ikamet eden ya da kayıtlı olan veya olmayan tüm gerçek ve tüzel kişiler anlamında kullanılmaktadır.
4. Bu Yasa'da:
   a. "Kurum" terimi bir AB kurum, organ, ofis ya da ajansı anlamındadır;
   b. "Yetkili" terimi Avrupa Birliği yetkilisi ya da görevlisi anlamında kullanılmaktadır.

Madde 3

Maddi Uygulama Alanı

1. Bu Yasa, özel hükümlerle düzenlenmedikçe, kurumların ve bu kurumlara bağlı idarelerin kamu ile olan tüm ilişkileri için geçerli olan doğru idari davranış genel ilkelerini içermektedir.
2. Bu Yasa'da düzenlenen ilkeler kurum ve yetkilileri arasındaki ilişkilere uygulanmayacaktır. Bu tür ilişkiler Personel Yönetmeliği'nce düzenlenmektedir.

Madde 4

Yasaya Uygunluk

Yetkili, yasaya uygun davranmalı ve AB mevzuatında yer alan kuralları ve işlemleri uygulamalıdır. Yetkili, özellikle bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen kararların yasal bir dayanağı olmasını ve içeriklerinin yasalara uygun olmasını sağlamaya dikkat etmelidir.

Madde 5

Ayrımcılık Yapılmaması

1. Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensupları aynı şekilde muamele edileceklerdir.
2. Farklı bir muamele yapılması halinde, yetkili bu durumun söz konusu olayın özel nitelikleri nedeniyle haklı olmasına dikkat edecektir.
3. Yetkili özellikle kamu üyeleri arasında, tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, lisana, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, varlığa, soya, maluliyete, yaşa ya da cinsel eğilimlere dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacaktır.

Madde 6

Orantılılık

1. Yetkili, karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edecektir. Yetkili özellikle, sınırlama ya da yükümlülüğün işlemin amacıyla orantılı olmadığı durumda, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ya da yükümlülük getirmekten kaçınacaktır.
2. Yetkili, karar alırken özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeye saygı gösterecektir.

Madde 7

Yetkinin Kötüye Kullanılmaması

Yetkiler sadece ilgili hükümler tarafından öngörüldükleri amaçlar için kullanılmalıdır. Yetkili, bu tür yetkilerini özellikle herhangi bir yasal dayanağı olmayan ya da kamu menfaati gözetmeyen amaçlarla kullanmaktan kaçınacaktır.

Madde 8

Tarafsızlık ve Bağımsızlık

1. Yetkili tarafsız ve bağımsız olacaktır. Yetkili kamu üyelerini olumsuz yönde etkileyecek keyfi işlemden ve aynı zamanda gerekçesi ne olursa olsun ayrıcalıklı uygulamadan kaçınacaktır.
2. Yetkilinin davranışı asla kişisel, ailevi ya da milli menfaatleri veya politik baskılar tarafından yönlendirilmeyecektir. Yetkili kendisi ya da yakın bir aile ferdinin maddi bir menfaatinin olduğu hiçbir karara katılmayacaktır.

Madde 9

Nesnellik

Yetkili, karar alırken ilgili etkenleri dikkate alacak, her bir etkene hak ettiği önemi verecek, konuyla ilgisi bulunmayan ögeleri göz ardı edecektir.

Madde 10

Meşru Beklentiler, Tutarlılık ve Bilgilendirme

1. Yetkili, hem kendi idari davranışında hem de kurumun idari işleminde tutarlı olacaktır. Aksi şekilde davranılmasını gerektiren meşru gerekçelerin bulunduğu münferit vakalar dışında, yetkili kurumun normal idari uygulamalarını takip edecektir.Bu tür gerekçelerin mevcut olması halinde, yazılı kayıt altına alınacaklardır.
2. Yetkili, kurumun geçmişteki uygulamaları ışığında, kamu üyelerinin meşru ve makul beklentilerine saygılı davranacaktır.

3. Yetkili, gerektiğinde, uhdelerinde bulunan belirli bir konunun ne şekilde takip edileceği ve çözüme kavuşturulacağı hususunda kamuyu bilgilendirecektir.

Madde 11

Adaletlilik

Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır.

Madde 12

Nezaket

1. Yetkili kamu ile ilişkilerinde hizmetkâr, doğru, nazik ve ulaşılabilir olacaktır. Yetkili mektupları, telefonları ve e-posta mesajlarını yanıtlarken mümkün olduğunca yardımcı olmaya gayret gösterecek ve sorulan soruları mümkün olduğunca eksiksiz ve doğru bir şekilde yanıtlayacaktır.
2. Kendisine sorumlulukları dışındaki bir konuyla ilgili bir başvuru yapıldığında, vatandaşı konuyla ilgili yetkiliye yönlendirecektir.
3. Herhangi bir kamu üyesinin hak veya menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyen bir hata meydana geldiği takdirde, yetkili özür dileyecek ve hatasından kaynaklanan olumsuz etkileri en hızlı şekilde düzeltmeye çaba gösterecek ve Yasa'nın 19'uncu Maddesi hükümleri uyarınca ilgili kişiyi temyiz hakları konusunda bilgilendirecektir.

Madde 13

Mektupların Vatandaşın Ana Dilinde Yanıtlanması

Yetkili, her bir Birlik vatandaşı ya da herhangi bir kamu üyesinin Antlaşma dillerinden birinde Kurum'a yazdığı mektuba aynı dilde cevap almasını sağlayacaktır. Bu kural, mümkün olduğu ölçüde, dernekler (Sivil Toplum Örgütleri) ve şirketler gibi tüzel kişiler için de geçerlidir.

Madde 14

Alındı Bilgisinin İletilmesi ve İlgili Yetkilinin Bildirilmesi

1. İki haftalık süre içerisinde tatminkar bir cevap verilebilecek olanlar dışında, Kuruma yazılan her bir mektuba ya da yapılan şikayete iki haftalık süre içerisinde alındı bilgisi iletilecektir.
2. Kurum'un cevabi yazısında ya da alındı bilgisinde, konu ile ilgilenen yetkilinin adı, telefon numarası ve görevli olduğu bölüm de belirtilecektir.
3. Aynı konu ile ilgili olarak çok sayıda gönderilmesinden dolayı suistimal niteliği taşıyan ya da anlamsız mektup ya da şikâyetlere alındı bilgisi iletilmesine ya da cevap yazılmasına gerek yoktur.

Madde 15

Kurumun İlgili Servisine İletme Yükümlülüğü

1. Kuruma gönderilen bir mektup ya da şikâyetin, konu ile ilgilenme yetkisi olmayan bir Genel Müdürlüğe, Müdürlüğe ya da Birime hitaben yazılmış ya da iletilmiş olması durumunda söz konusu Genel Müdürlük, Müdürlük ya da Birim, dosyanın vakit kaybetmeden kurumun ilgili servisine iletilmesini sağlayacaktır.
2. Mektubu ya da şikâyeti ilk olarak alan servis, durumu mektubun ya da şikâyetin sahibine bildirecek ve dosyanın iletildiği yetkilinin adını ve telefon numarasını da bildirecektir.
3. Yetkili, belgelerdeki eksiklik ve hataları kamu üyesine ya da örgüte bildirerek düzeltmeleri için bir fırsat verecektir.

Madde 16

Dinlenme ve Fikir Beyan Etme Hakkı

1. Bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda, yetkili kişi karar verme sürecinin tüm aşamalarında karşı tarafın savunma hakkına saygı gösterilmesini sağlayacaktır.
2. Her bir kamu üyesi, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların alınması gereken durumlarda, karar alınmadan önce görüşlerini yazılı olarak bildirme ve gerektiğinde fikirlerini sözlü olarak ifade etme hakkına sahip olacaktır.

Madde 17

Kararların Makul Bir Süre İçerisinde Verilmesi

1. Yetkili, kuruma yapılan her bir talep ya da şikayet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her halükarda talebin ya da şikayetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesi sağlayacaktır. Aynı kural kamu üyeleri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararla ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notlara verilecek yanıtlar için de geçerlidir.
2. Kuruma yapılan herhangi bir talep ya da Yetkili, kuruma yapılan her bir talep ya da şikayet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her halükarda talebin ya da şikayetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesini sağlayacaktır. Aynı kural kamu üyeleri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararla ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notalara verilecektir.

Madde 18

Kararların Gerekçelerini Belirtme Yükümlülüğü

1. Kurumun gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararında, ilgili olaylar ve hukuki dayanağı işaret edilerek kararın gerekçesi belirtecektir.
2. Yetkili yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınacaktır.
3. Benzer kararların çok sayıda kişiyi ilgilendirmesi nedeniyle, kararın gerekçesinin ayrıntılı bir şekilde bildirilmesinin mümkün olmadığı ve buna bağlı olarak standart yanıtlar yollandığı durumlarda, yetkili, açıkça talep eden vatandaşa kararın bireysel gerekçesini bildirecektir

Madde 19

İtiraz Hakkının Belirtilmesi

1. Gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek bir kurum kararı, bu karara karşı olası itiraz edebilme hakkını da belirtecektir. Bu kararda özellikle ilgili kanun yollarının niteliği, hangi kuruma başvurulabileceği ve hakkın kullanılabileceği nihai süre belirtilecektir.
2. Bu tür kararlarda özellikle Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın sırasıyla 263. ve 228. maddelerinde öngörülen, yargıya başvurma ve Ombudsman'a şikâyette bulunma haklarına atıfta bulunulacaktır.

Madde 20

Kararın Tebliğ Edilmesi

1. Yetkili, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararlar alınan bireylerin, bu karar alınır alınmaz yazılı olarak bilgilendirilmesini sağlamalıdır.
2. Yetkili, kararların ilgili kişiye ya da kişilere bilgi tebliğ edilmeden önce başka kaynaklara bildirilmesinden kaçınmalıdır.

Madde 21

Verilerin Korunması

1. Bir vatandaşın kişisel verileriyle ilgilenen yetkili, Avrupa Parlamentosu'nun ve Avrupa Birliği Konseyi'nin, kişisel verilerin Avrupa Topluluğu kurum ve kuruluşları tarafından işlenmesi sırasında bireylerin korunmasına ve bu tür verilerin serbest dolaşımına yönelik, 18 Aralık 2000 tarihli ve (EC) 45/2001 sayılı Tüzüğü hükümleri uyarınca, ilgili bireyin mahremiyetine ve kişilik haklarına saygı gösterecektir.
2. Yetkili özellikle, kişisel verileri meşru olmayan amaçlar için kullanmaktan ve bu verilerin yetkisiz kişilerin eline geçmesinden kaçınacaktır.

Madde 22

Bilgi Talebi

1. Yetkili, sorumluluğu altındaki ilgili bir konuda, kamu üyelerine talep ettikleri bilgileri verecektir. Yetkili, uygun olduğu durumlarda, uzmanlık alanını ilgilendiren bir konuda nasıl idari işlem başlatılacağı hakkında bilgi verecektir. Yetkili verdiği bilgilerin açık ve anlaşılır olmasına dikkat edecektir.
2. Sözlü bilgi talebinin çok geniş kapsamlı ya da ayrıntılı olması durumunda, yetkili ilgili kişiye talebini yazılı olarak yapması tavsiyesinde bulunacaktır.
3. Talep edilen bilginin gizlilik tabiatı nedeniyle ifşa edilememesi durumunda, yetkili bu Yasa'nın 18'inci Maddesi hükümleri uyarınca, ilgili kişiye talep ettiği bilginin verilememesinin nedenlerini açıklayacaktır.
4. Sorumluluk alanına girmeyen konularda bilgi vermesi talebinde bulunulan bir yetkili, talepte bulunan kişiye, konuyla ilgili yetkilinin adını ve telefon numarasını vererek yönlendirecektir. AB Enstitüsü'nün başka bir kurum ya da kuruluşu hakkında bilgi

talebinde bulunulduğunda, yetkili talepte bulunan kişiyi ilgili Enstitüye yönlendirecektir.
5. Uygun olduğu durumlarda, yetkili, talebin konusuna bağlı olarak, bilgi talebinde bulunan kişiyi, kurumun kamuya bilgi sağlamakla sorumlu servisine yönlendirecektir.

Madde 23

Belgelerin Kamunun Erişimine Sunulması Talepleri

1. Yetkili belgelere erişim taleplerini, kurum tarafından kabul edilen kurallara ve (EC) 1049/2001 sayılı Tüzükte düzenlenen genel ilke ve sınırlamalara uygun şekilde değerlendirecektir.
2. Yetkili sözlü olarak yapılan belgelere erişme talebini yerine getiremezse, vatandaşa talebini yazılı yapması tavsiyesinde bulunacaktır.

Madde 24

Kayıtların Yeterli Tutulması

Kurumun birimleri, gelen ve giden mektupların, kendilerine gönderilen belgelerin ve bunlarla ilgili olarak aldıkları önlemlerin yeterli kaydını tutacaklardır.

Madde 25

Kamunun Yasa Hakkında Bilgilendirilmesi

1. Kurum kamuyu bu Yasa'dan kaynaklanan hakları konusunda bilgilendirmek amacı ile etkili önlemler alacaktır. Mümkün olduğu takdirde, metni internet sitesinde elektronik formda sunacaktır.
2. Komisyon, tüm kurumlar adına, Yasa'yı bir broşür halinde yayınlayıp vatandaşlara dağıtacaktır.

Madde 26

Avrupa Ombudsmanı'na Şikayette Bulunma Hakkı

Bir kurumun ya da yetkilinin bu Yasa tarafından düzenlenen ilkelere riayet etmemesi durumunda, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 228. Maddesi ve Avrupa Ombudsmanı Statüsü uyarınca, Avrupa Ombudsmanı'na şikâyette bulunulabilecektir.

Madde 27

Uygulamanın Gözden Geçirilmesi

Her bir kurum, iki yıllık dönemin sonunda Yasa'nın uygulanmasını gözden geçirecek ve sonuçlarını Avrupa Ombudsmanı'na bildirecektir.

EK 2 : Codex Holmiensis 2. Kitap 31-32. Sayfalar

