

AVRUPA OMBUDSMANI'NIN AB İÇİNDE İYİ YÖNETİM, HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE İNSAN HAKLARINI KORUYUCU ROLÜ

Haydar EFE*

Özet

Ombudsman modern demokrasilerin anayasal mimarisinin önemli bir parçasıdır. Avrupa Ombudsmanı bürosu Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği vatandaşlığının bir parçası olarak kuruldu.

Bu çalışmanın amacı Avrupa Ombudsmanlığı Bürosu'nun rolünü, amaçlarını ve etkinliğini analiz etmektir. Bu kapsamda, Avrupa Ombudsmanı'nın tarihsel gelişimi, personel yapısı, bütçesi, şikayet prosedürü, hukuki kaynakları incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanı AB kurumları ile vatandaşları arasında bir arabulucu gibi hareket eder ve Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetimleri hakkındaki şikayetleri soruşturur. Bir üye devlet vatandaşı; AB'de yasal oturma hakkı olan gerçek kişiler ve bürosu Birlik içinde kayıtlı bulunan kurum, işyeri ya da diğer organlar, Avrupa Birliği Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi'nin yargısal rolü hariç, bir AB kurumunun soruşturulması için Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilir. Fakat, Avrupa Ombudsmanı'nın kararları bağlayıcı güce sahip değildir. Ombudsman her şeyden önce kamuoyu ve ikna gücüne güvenir ve tam olarak bağımsız ve tarafsız olarak hareket eder.

Avrupa Ombudsmanı Avrupa Birliği'nde demokrasi ve insan haklarının niteliğini geliştirme ve hukukun üstünlüğünü derinleştirme amaçlarına katkıda bulunmaktadır. Bu kapsamda, AB kurumlarına reformlar önerir. Onun temel amacı açık, demokratik ve sorumlu bir yönetimin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Avrupa Ombudsmanı yalnız şeffaflığı desteklemez ve yönetimin hizmet kültürünün gelişimine yardımcı olmaz aynı zamanda vatandaşlarla Avrupa Birliği kurumları arasında diyalog yoluyla güven inşa eder ve Birliğin kurumları içinde en yüksek davranış standartlarını teşvik eder. Bu yüzden, Avrupa Ombudsmanı'nın önemi giderek artmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Ombudsmanı, Kötü Yönetim, İyi Yönetim hakkı

* Yard. Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk ABD Öğretim Üyesi, e-posta: efedaydar@gmail.com

THE EUROPEAN OMBUDSMAN'S ROLE AS A GUARDIAN OF GOOD ADMINISTRATION, THE RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS IN THE EU

Abstract

Ombudsman is an important part of constitutional architecture of modern democracies. The Office of European Ombudsman was established by the Maastricht Treaty as part of the citizenship of the European Union.

The aim of this study is to analyze role, aims and effectiveness of the Office of European Ombudsman. In this context, the procedures of complaints, legal sources, staff structure, budget and historical development of European Ombudsman are discussed. The European Ombudsman acts as an intermediary between the citizen and the EU institutions and investigates complaints about maladministration by institutions and bodies of the European Union. A citizen of a member state; person who reside legally in EU; business, associations or other bodies with a registered office in the Union may appeal the ombudsman to investigate an EU institution with the exception of the Court of Justice and the First Instance acting in their judicial role. But, European Ombudsman has no binding powers to compliance with his rulings. The Ombudsman primarily relies on the power of persuasion and publicity and operates completely independently and impartially.

European Ombudsman's main objective is contribute to the 'consolidation of an open, democratic and accountable administration'. He contributes to the goals of deepening the rules of law and enhancing the quality of democracy and human rights in the European Union. In this context, He proposes reforms to the EU institutions. European Ombudsman not only encourages transparency and promotes an administrative culture of service but also build trust through dialogue between citizens and the European Union's institutions and to foster the highest standarts of behaviour in the Union's institutions. Therefore, importance of the European Ombudsman is increasing day by day.

Keywords: *European Ombudsman, maladministration, good administration right*

1. Giriş

Çağdaş demokrasi anlayışının bir ürünü olan, tüm Avrupa ülkelerinde uygulanan, Ombudsmanlık kurumu büyük ölçüde İspanya ve Danimarka hükümetlerinin girişimleriyle Avrupa Vatandaşlığı oluşturma çabalarının bir parçası olarak 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'na dahil edilmiştir. Bu yüzden, vatandaşlık ile ombudsmanlık kavramları birbirine sıkı sıkıya bağlıdır.

Bir kurumun kanuna uygun davranmaması, iyi yönetim ilkelerine saygı göstermemesi veya insan haklarını ihlal etmesi halinde söz konusu olan, idari usulsüzlükler, haksızlık, ayrımcılık, yetkiyi kötüye kullanma, cevap vermeme, bilgi vermeyi reddetme ve gereksiz gecikmeler gibi Birlik içindeki kötü yönetim örneklerini araştıran, aynı zamanda bu kötü yönetim örneklerinin nedenlerini bulmak için derinlemesine araştırmalar yapan; Avrupa Birliği kurum ve organlarına öneri ve tavsiyelerde bulunan; ancak herhangi bir Avrupa Birliği kurumu veya organına kararını düzeltmesi ya da değiştirmesini emretme yetkisi bulunmayan; mahkemelerin yerine geçmeyen tersine mahkemelerle yapıcı bir işbirliği yürüten Avrupa Ombudsmanı, kamuoyuna ve medyaya yaptığı açıklamalarla Avrupa Birliği kurum, organ ve ajanslarının daha iyi işleminde ve Avrupa vatandaşları ile AB kurumlarının yakınlaştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Temel amacı Avrupa Birliği'nde demokrasiyi geliştirmek, tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki iyi yönetimi geliştirmek ve Avrupa Birliği vatandaşlarına ve AB'de ikamet eden herkese daha yüksek standartlarda hizmet verilmesini sağlamak olan Avrupa Ombudsmanı, yayınladığı özel ve yıllık raporlarla, yaptığı soruşturmalarda Avrupa Birliği'nin tüm kurum ve kuruluşlarını hizmet sunarlar daha dikkatli olmaya sevk eder. Avrupa Birliği kurum ve organları her an bir Ombudsman araştırmasıyla karşı karşıya kalacaklarını hesap ederek eylem ve işlemlerinde daha dikkatli olmaya çalışmaktadırlar. Şayet bir soruşturmaya uğrarlarsa Avrupa Ombudsmanı'na yardım etmek, istediği belgeleri vermek ve her türlü işbirliğine gitmek yükümlülüğü altındadırlar.

Avrupa vatandaşlarının ve Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden bireylerin Avrupa Birliği kurum ve organlarıyla yaşadıkları sorunları yargı sürecine ya da mahkemeye başvurmadan, para ve zaman harcamadan ve zahmet çekmeden çözüme olanağı sunan alternatif bir kurum olan ve çok geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan, tarafsız ve bağımsız, dürüst, güvenilir, sır saklayabilen, sorumluluk sahibi olan ve kimseden emir ya da telkin almayan Avrupa Ombudsmanı, Birliğin kurumlarının daha iyi işleminde sağlamada çok önemli ve yapıcı bir rol üstlenmektedir. Avrupa Ombudsmanı, şeffaflığın yolsuzluğu önlemede çok önemli bir araç olduğu gerçeğini göz önünde tutarak, AB kurumlarının yönetimlerinin vatandaşları dinlemesini teşvik etmekte ve bu kurumların AB vatandaşlarına ve AB'de yasal olarak ikamet eden gerçek kişilere ve merkezi AB'de bulunan tüzel kişilere mümkün olan en iyi hizmeti vermelerini sağlamaya çalışmaktadır. Bu nedenlerle, etkinliği ve önemi sürekli artan Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'na AB vatandaşlarının ilgisi de her geçen gün artmaktadır.

2. Ombudsmanlık Kurumu Nedir?

İdarenin denetiminde klasik yöntemler olarak kabul edilen, idarenin idari makamlarca denetimi (idari denetim); yasama organınca yapılan denetim (siyasal

denetim); yargı organları tarafından yapılan denetim (yargı denetimi) ve kamuoyu denetimi gibi denetim mekanizmaları, etkili ve sağlıklı denetim yapılmasında yetersiz kalmaktadır. Günümüzde idarenin denetiminde, geleneksel denetim mekanizmalarının eksiklerini gidermek ve bireylerin haklarının daha iyi korunabilmesi için maliyetsiz, basit, direkt, pratik, hızlı kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda gözler günümüzde yüzden fazla ülkede uygulanan Ombudsmanlık kurumuna çevrilmiştir (Mutta, 2005: 106). İdare ile vatandaş arasında bir arabulucu olan Ombudsman, diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı bir işlev de üstlenmektedir. Örneğin idari yargının yerini almaz, ancak onun dava yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olan bir kurumdur (Kestane, 2006: 128).

Ombudsman, İsveç dilinde “Ombuds” “aracı” ve “man” “kişi” sözcüklerinin birleşmesiyle “aracı kişi” anlamına gelmektedir. Ombudsman kurumu ihdas edildiği her ülkede o ülkenin kendine özgü siyasal, sosyal, toplumsal ve hukuksal özelliklerine göre yetki ve statüsü farklılık arz etmekte ve dolayısıyla ismi ve tanımı farklı olmaktadır. Ombudsmanlığın temel amacı yönetimin iyileştirilmesidir. Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974 yılında yaptığı ve geniş kabul gören tanıma göre Ombudsman, “Anayasa ve yasama organı tarafından kurulan, başında yasama organına karşı sorumlu üst düzey ve bağımsız bir bürokratin bulunduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğratılmış vatandaşların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifli ile harekete geçerek araştırma yapma, disiplin cezası verme ve düzeltici işlem önerme ve rapor yayınlama yetkisi olan bir kurum” olarak tanımlanmaktadır (Mutta, 2005: 51).

Tarihte “Demirbaş Şarlı” olarak bilinen İsveç Kralı XII. Karl, 27 Haziran 1709'daki Poltova Savaşı'nda yenilmesinin ardından Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve beş yıl boyunca Edirne yakınlarında Demirtaş Paşa Konağı'nda kalmıştır. Şarlı, ülkesinde bulunmadığı süre içinde yokluğunda oluşabilecek yönetim bozukluklarının önüne geçebilmek için Osmanlı kurumlarını inceleyerek ülkesinde kral adına hareket eden kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket edip etmediklerini tespit etmek amacıyla bir kişiyi Ombudsman olarak atamıştır. Böylece, Ombudsmanlık, ilk olarak 1713'te İsveç'te kurulmuş, ardından 1809'da İsveç anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine kavuşmuştur. Bu İsveç modeli ışığında Ombudsmanlık kurumu, özellikle 1950'lerden sonra dün ya da giderek yaygınlaşmıştır. Finlandiya'da 1919'da ve Danimarka'da 1956'da kabul gören ve Danimarka'nın Ombudsmanlık kurumunu benimsemesinin ardından popüler olan Ombudsmanlık, Almanya, Fransa, Hollanda, Danimarka, İsviçre, Yunanistan, İsrail, Yeni Zellanda, Romanya, ABD'deki bazı eyaletlerde, 1980 ve 1990'lı yıllarda Afrika, Rusya ve Doğu Avrupa ülkeleri tarafından benimsenmiştir (Fendoğlu, 2010: 10-15).

Ombudsmanlık kavramının hızla yayılmasında Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşan ülkelerde Ombudsmanlığın uygulanmaya başlanmasının bu kurumun anlaşılmasını ve yayılmasını engelleyen dil sorununu ortadan kaldırmış olması ve ikinci olarak da Ombudsmanlık sisteminin farklı siyasi ve idari yapılara sahip ülkelerde uygulanabilme esnekliğini bünyesinde barındırmasının önemli payı vardır (Köseoğlu, 2010: 35). Ombudsmanlığın 1950'lerden sonra dün ya da bu kadar hızlı yayılmasının bir diğer önemli sebebi de Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi'nin Ombudsmanlığı 1975 tarih ve 457 sayılı kararıyla üye devletlere tavsiye etmesidir (Kestane, 2006: 129).

Günümüzde Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların idare karşısında şikayetlerini iletebilecekleri ve idare ile ilişkilerinde karşılaştıkları sorunları yargıya gitmeden çözebilecekleri bir kurum olmanın yanı sıra kamu kurumlarına ve kamu yöneticilerine kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağı ile ilgili danışmanlık yapan, yol gösteren, dolayısıyla kamu yönetimini geliştirme rolünü üstlenen bir kurum haline gelmiştir (Köseoğlu, 2010: 36).

3. Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nun Gelişimi

Avrupa Ombudsmanı oluşturma fikri, 1970'lerin ortalarından itibaren ortaya atılmaya başlanmıştır. 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın AT'ye katılımı sonrasında Avrupa Parlamentosu'nun Danimarkalı üyeleri, Avrupa Ombudsmanı oluşturma konusunda Konsey'den ve Komisyon'dan yorum talep etmişlerdir. O yıllarda hem Komisyon hem de Konsey Avrupa Ombudsmanlığı kurumunu gereksiz bularak, Ombudsman fikrine karşı olumsuz tavır aldılar. Komisyon, Avrupa Topluluğu vatandaşlarının Topluluğun faaliyetleri ile ilgili olarak Komisyon'a doğrudan başvurarak ya da üye devletlerdeki Komisyon büroları vasıtasıyla şikayette bulunma hakkının yanı sıra her vatandaşın AP'ye dilekçe verme hakkı olduğunu vurgularken, Konsey de temel haklara saygının Topluluğun vatandaşlarının korunması için yeterli olduğunun altını çizmiştir. Konu 18-24 Nisan 1974 Paris toplantısında tartışılmış, ancak bir sonuç alınamamıştır (Biering, 2005: 38).

Somut anlamda bir Avrupa Ombudsmanlığı kurumu oluşturma önerisi ise 1979'da Avrupa Parlamentosu tarafından Topluluk Ombudsmanının atanmasını öneren rapor (Official Journal 1979 C 140, 1979: 153) ile geldi. Söz konusu rapor, AP'nin benimsemesiyle yürürlüğe girecekti, ancak süreç devam etmedi. Bu başarısız girişimin ardından konu, 1985'de bir "vatandaşlar" Avrupa oluşturma yollarını araştırmak için atanan Adonnino Komitesi tarafından tekrar gündeme getirilmiştir. Fakat konu Maastricht Antlaşması'na yol açan 1990-1991 yıllarındaki hükümetlerarası müzakerelere kadar bir çözüme ulaştırılmadı (Magnette, 2005: 107).

1980'lerde Ombudsmanlık kavramı, genel olarak insan haklarının korunması kavramı ile ilişkilendirildi. Ve insan haklarına verilen öncelik, bir Avrupa Ombudsmanı kurulmasının yolunu açtı. Dolayısıyla, insan haklarıyla ilgili olması, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Ombudsmanı'na karşı çıkmada ısrar etmelerini zorlaştırmış ve AP' deki kararın geçmesini kolaylaştırmıştır (Hansen, 2005: 22).

1979'da Avrupa Ombudsmanlığı kurumunun kurulması kararı için gerekli koşullar mevcut değilken, 1992'ye gelindiğinde pek çok faktör Avrupa Ombudsmanlığı Kurumunun kurulmasının lehineydi (Hansen, 2005: 26). Topluluğun entegrasyonu konusunda iki farklı anlayışın bir araya gelmesi (Danimarka'nın Avrupa kuşuculuğu ile İspanya, Belçika ve Yunanistan hükümetlerinin federalist perspektifleri) uluslararası bir organ yaratılması için lehte bir hava oluşmasını sağlamıştır (Gonzales, 2005: 27).

Danimarka'nın Ombudsman kurumunun kurulmasıyla ilgili teklif vermesi doğaldı. Çünkü o yıllarda AB içindeki tek İskandinav ülkesiydi. Ve bir kuzey ülkesi olarak önemli bir ulusal ombudsman deneyimi vardı. İngiltere ise Komisyon'un gücünün sınırlanmasını istediğinden bu amaca hizmet edecek her öneriyi desteklemeye hazırdı. Danimarka'nın önerisi, İngiltere tarafından Komisyon üzerinde kontrol sağlayacak ek bir organ kurulması fırsatı olarak görüldü. Komisyon ise tam da aynı sebeple bu öneriye karşı çıkararak bir Avrupa Ombudsmanı oluşturulması yerine ulusal ombudsmanlar arasında bir organize işbirliği sistemi önerdi. Ancak bu öneri üye devletler arasında sınırlı bir sempatiyle karşılandı (Biering, 2005: 47).

Avrupa Parlamentosu da Avrupa Ombudsmanlığı kurumu oluşturulması konusunda istekli olmadığı gibi Avrupa Ombudsmanı'nın AP Dilekçeler Komitesi ve Soruşturma Komitesi'nin işlerini yaparak karmaşaya yol açacağı endişesi hakimdi(Biering,2005:47). AP ayrıca, AB vatandaşlarının siyasi, sivil ve sosyal korunmasındaki "ayrıcalıklı rolünü" ileri sürüyordu. Ancak bu tavrı zamanla değişti. Avrupa Ombudsmanı'nın rolüne yaklaşımında giderek daha yapıcı ve daha işbirliğine yönelik davranmaya başladı (Perillo, 2005: 81).

7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması'nın Avrupa Vatandaşlığını düzenleyen 8. maddesi (yeni Lizbon Ant 24. madde) Avrupa vatandaşlarının sahip olduğu haklar arasında Avrupa Parlamentosu'na başvurma hakkı yanında Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkını da saymıştır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Avrupa Birliği Antlaşması'nda bir Avrupa Ombudsmanı oluşturulması önerisi büyük ölçüde Danimarka ve İspanyol hükümetlerinin girişimleriyle olmuştur. Ancak ulusal deneyimlerinden yararlanarak ombudsman planı öneren bu iki ülkenin amaçları farklıydı. İspanyol hükümetinin planı, Avrupa vatandaşlığı ile doğrudan ilgili iken Danimarka'nın teklifi daha çok

Birlik kurumlarının bürokratik kontrolüyle ilgiliydi (Song and Della Sala, 2008: 481).

AB kurumları içinde ve AB kurumları ile üye devletler arasında önemli bir destek gören ve geniş bir konsensus sonucunda oluşturulan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği ile Avrupa Birliği vatandaşları arasındaki boşluğu doldurmaya ve AB kurumlarını daha fazla sorumlu ve hesap verebilir yapmaya yönelik bir adım olarak görülmüştür (Song and Della Sala, 2008: 481). Ancak, bu söz konusu dönemde Avrupa Parlamentosu içinde Avrupa vatandaşlarının şikayette bulunabilecekleri Dilekçeler Komisyonu zaten vardı. Dolayısıyla Avrupa Ombudsmanı'na gerek olmadığı şeklindeki eleştiriler en çok Dilekçeler Komisyonu'ndan gelmekteydi.

Avrupa Ombudsmanı, parlamentoya ait bir organ olarak Avrupa Parlamentosu üyelerinin AB kurumlarını kontrol etme yeteneklerini artırmak için oluşturulmuştur. Bu nedenle bir yandan parlamenter incelemenin klasik şeklini oluştururken diğer yandan da rolü itibarıyla mahkemeye benzemektedir. Bireyler şikayetleri için Avrupa Ombudsmanı'na başvurur ve Avrupa Ombudsmanı kabul ettiği davaları çözmek için genel prensipler belirler ve onları uygular. Avrupa Ombudsmanı'nın melez yapısı, yani bu iki tip yetkisini ustalıkla bir araya getirmesi başarısında önemli bir etkidir (Magnette, 2003: 678).

1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nın Avrupa Ombudsmanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 195. maddesi şöyledir: "*Avrupa Parlamentosu, bütün birlik vatandaşlarından ya da bir üye devlette ikamet eden ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek ve yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri kabul etmekle yetkili bir Ombudsman tayin eder.*

Her yıl Ombudsman, soruşturmalarının sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar.

Ombudsman, her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi sürecinde atanır. Ombudsman, görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir.

Ombudsman görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir. Görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir kuruluşun talimat isteyemez ve kabul edemez. Görevi süresince ücret karşılığı ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz.

Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey'in onayı ile, Ombudsman'ın ve görevlerini yerine getirmesinin kurallarını ve genel koşullarını saptar" (Karluk, 2007: 210).

Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 8.d maddesine her birlik vatandaşının Topluluk organlarından birine ya da Ombudsman'a ATA'nın 314. maddesinde belirtilen Topluluğun resmi dillerinden biriyle yazılı şekilde başvurma hakkına ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahip olduğu hükmü eklenmiştir.

16 Ekim 1997 tarihinde "Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği" kabul edilmiş ve bu söz konusu yönetmelik 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2008 yılındaki değişiklik ile birlikte, şikayet sahibi ile Ombudsmanın soruşturma yaptığı kurumlar arasındaki güvenin korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, şikayet sahibinin ilgili kurumun Avrupa Ombudsmanı'na gönderdiği materyalleri görebilmesi ve Avrupa Ombudsmanı'nın soruşturmaya ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesi garanti edilmiştir (Köseoğlu, 2010: 39).

2000 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı Birliğin kurum ve organlarının işleyişinde bir ölçü olarak alan Avrupa Ombudsmanı için söz konusu şart çok önemli bir araçtır. Şartın "Vatandaşlık Hakları" başlıklı 5. bölümünün 43. maddesi Ombudsman'a ayrılmıştır. Söz konusu maddeye göre "*Birliğin her vatandaşı ve bir üye devlette ikamet eden veya kayıtlı iş merkezine sahip her gerçek ya da tüzel kişi, yargı işlerini yerine getiren İlk Derece Mahkemesi ve Adalet Divanı hariç olmak üzere, Topluluğu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerindeki idari aksaklıkları Birlik Ombudsmanı'na bildirme hakkına sahiptir*" (AB Temel Haklar Şartı).

Avrupa Birliği devletlerinden Fransa ve Hollanda'da yapılan referanslarda reddedilmesiyle onaylanamayan AB Anayasası'nda da Ombudsmanlık Kurumu, AB'nin demokratik yaşam biçiminin bir parçası olarak düşünülmüş ve Ombudsman'ın AP tarafından atanacağı ve AB kurumları, organları ve kuruluşları arasında bağımsız bir arabulucu olarak görev yapacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Anayasal Antlaşma taslağının III. Kısım, VI. Başlığı kapsamındaki Avrupa Parlamentosu'na ilişkin hükümlerinde Avrupa Ombudsmanı ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Ombudsmanı'nı atayacağı ve Ombudsman'ın ABAD dışındaki AB kurum ve ajanslarının aktivitelere ilişkin Birlik vatandaşlarının ya da üye devletlerde yerleşik gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerini incelemekle yetkili olduğu belirtilerek soruşturmaların sonucu hakkında Avrupa Parlamentosu'na yıllık raporlar sunacağı belirtilmiştir (Yiğit, 2004). Birlik vatandaşlığının sahip olduğu haklar kapsamında AB vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu'na, Avrupa Ombudsmanı'na ve danışma organlarına AB'nin resmi dillerinden biriyle başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 24. maddesi (AT ant eski 21. maddesi) "Birliğin her

vatandaşı 228. maddeye uygun olarak kendiliğinden Ombudsman'a başvurabilir." (2008/C 115/01, 9 May 2008) şeklindeki ifadesiyle ve 20 madde ile (eski ATA Ant. 17. madde) ile Avrupa Birliği vatandaşlarının haklarından biri olarak Ombudsman'a şikayette bulunma hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na başvuru hakkı sağlanmıştır. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte Maastricht Antlaşması'nın Ombudsmanlık kurumunu düzenleyen 195. maddesi Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesi olmuştur. Ve Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı "Topluluk kurum ve organları"ndan "Birlik kurumları, organları, büroları veya ajanlarına" doğru genişletilmiştir. Böylece Lizbon Antlaşması, AB'nin sütunlu yapısını ortadan kaldırdığı için eski ikinci sütun (Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası) şimdi Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı içine girmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 13. maddesine göre Avrupa Konseyi de bir kurum olarak sayıldığından bu söz konusu kurum da Avrupa Ombudsmanı'nın yetki sahası içine dahil edilmiştir (Annual Report 2009 The European Ombudsman).

Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesi ile eski 195. maddede yapılan bir diğer önemli değişiklik ise 195. maddedeki "*Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi sürecinde atanır.*" ifadesi yerine "*Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı*" ifadesi konulmuş olmasıdır (13 December 2007, 2007/C 306/01 Official Journal of the European Union). Avrupa Ombudsmanı'nın yasal statüsünde yapılan bu değişiklikler Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliğini artırmıştır.

4. Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü

Birlik vatandaşı olup bütün medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilen Avrupa Ombudsmanı, kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara ve Ombudsmanlık görevlerini üstlenebilecek deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır. Ombudsman görevini yerine getirirken bağımsızdır; Topluluklar ve Birlik vatandaşları yararına hareket eder; herhangi bir hükümet ya da diğer bir organdan talimat almaz ve göreviyle bağdaşmayacak eylemlerden kaçınır.

Ombudsman göreve başladığında Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde görevini tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst çalışacağına dair yemin eder. Ombudsman, görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen siyasi ya da idari herhangi bir görev ya da meşguliyetle meşgul olmamalıdır. Avrupa Birliği Adalet Divanı yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. Ayrıca, Ombudsman ile Ombudsmanlık çalışanları Avrupa Birliği'nde diğer çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere tabidir.

Ombudsman görev süresinin sona ermesi, istifa etmesi ya da görevinden azledilmesi hallerinde görevleriyle ilgili uygulamaları bırakmalıdır. Ayrıca,

Ombudsman görevinden azledilmesi durumu dışında, yerine yeni birisi atanana kadar görevinde kalır. Görev süresi bitmeden ayrılması durumunda ise üç ay içerisinde parlamento döneminin geri kalan kısmı için bir halef atanır.

AB Konseyi, AB Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu gibi AB kurum ve kuruluşlarında yönetimden kaynaklanan kusur ve aksaklıkları araştırmak ve raporlamakla yükümlüdür. Kurum ve organların başarısız idaresi olarak tanımlanan kötü yönetim örnekleri arasında idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetki istismarı, eksik bilgi vermek, bilgi vermeyi reddetmek ve gereksiz olarak işlemlerin geciktirilmesi sayılabilir (Karlık, 2007: 209).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği Adalet Divanı'ndaki yargıçlardan farklı olarak kendi girişimiyle soruşturma başlatma gibi önemli bir ayrıcalığa sahiptir. Mahkemeler ise hukuku geliştirmek için yalnızca önlerine gelen davalara bağlıdır. Ombudsman bu konumuyla vatandaşların savunucusu rolü yanı sıra belirli genel ilkelerin koruyucusu rolü de oynar. Ancak kendi girişimiyle başlattığı soruşturmaların sayısı sınırlıdır, yılda birkaç taneyi geçmez (Magnetite, 2005: 110).

Her parlamento döneminin başında gizli oyla Dilekçeler Komisyonu'nun sorumlu olduğu bir prosedür sonucunda Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı'nın görev süresi beş yıldır (www.europarl.europa.eu).

Bir kez seçilen Avrupa Ombudsmanı ikinci defa da seçilebilir. Nitekim bugüne kadar görev yapan her iki Avrupa Ombudsmanı da ikinci kez seçilerek görev yapmışlardır. Avrupa Ombudsmanı'nın seçimine ilişkin oylamanın başlaması için üyelerin yarısının oturuma katılması gerekir. Seçim üç turda yapılır. İlk iki turda bir aday için çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda parlamenter sayısının en az yarısının katılımıyla salt çoğunluğu sağlayan aday Avrupa Ombudsmanlığına seçilir. Nitekim İlk Avrupa Ombudsmanı olan eski Finlandiya Ombudsmanı Jacop Söderman, 1995'de üçüncü turda seçilmiştir. 27 Eylül 1995'te iki yardımcısıyla birlikte görevine başlayan ve 1999'da tekrar seçilen Söderman görevini 2003 yılına kadar devam ettirmiştir. İkinci Avrupa Ombudsmanı ise 15 Ocak 2003'de seçilerek 1 Nisan 2003'te görevine başlayan, 2005 yılında ve ardından 2010 yılında yeniden seçilen ve halen görevi başında olan Nikiforos Diamandouros'dur. 2014 yılına kadar görevinin başında kalacak Diamandouros, 2010 yılındaki Avrupa Parlamentosu'nda yapılan gizli oylamada 340 oy ile tekrar Avrupa Ombudsmanı seçildi (www.europarl.cy).

Avrupa Konseyi'nin Ombudsman'ın görevlerini ifasını düzenleyen genel koşullar ve düzenlemeler üzerine Avrupa Parlamentosu'nun 17 Kasım 1993 tarihli kararını onaylayan 7 Şubat 1994 tarihli kararı sonrasında (94/114/ECSC, EC, Euratom) Avrupa Ombudsmanı'nın statüsü, 9 Mart 1994 tarihinde 17 maddeden oluşan "Ombudsmanın Görevlerini Yerine Getirmesini İçeren Düzenlemeler ve Genel Şartlar" hakkında Avrupa Parlamentosu kararı (94/262 ECSC, EC, Euratom)

ile kabul edilmiştir. 14 Mart 2002 tarihinde kabul edilen yeni bir karar ile söz konusu kararın 12. ve 16. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca Avrupa Parlamentosu'nun 18 Haziran 2008 tarihli kararı (2008/587/EC, Euratom) ile de Ombudsman'ın statüsünde bazı değişiklikler yapılmıştır.

Seçilen Avrupa Ombudsmanı görevini yerine getirirken kötü yönetimde bulunmuşsa ya da görevi ifa edebilmesi için taşınması gereken koşulları taşımadığı anlaşılmışsa Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı'nın görevine son verebilir.

Birlik hukuku çerçevesinde hakların adli korunmasının alternatifi değil, tamamlayıcısı olarak düşünülmesi gereken (Işıkkay, 2001) Avrupa Ombudsmanı, AB kurumları hakkındaki kötü yönetim (maladministration) şikayetlerini, yani kurumların ilgili kanunlara uygun olmayan hareketlerini inceler. Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmek için Avrupa Birliği'ne üye ülke vatandaşı olma şartı yoktur. Üye ülkelerde yaşayan herhangi birisi de bu kuruma başvurabilir. Bireylerin haricinde tüzel kişiler, dernekler ve şirketler de Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunabilirler (Özden, 2010: 114).

Haklarında araştırma yapılan birimler veya bireyler ombudsmanların istediği her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlüdürler. Gizlilik gerektiren konular da buna dahildir. Zaten Avrupa Ombudsmanı'nın denetim alanlarından bir tanesi de vatandaşların bilgi edinme haklarıyla ilgilidir. AB vatandaşları, AB kurumlarından bilgi edinme hakkına sahiptir. Eğer herhangi bir kurum bilgi vermeyi reddederse Avrupa Birliği Adalet Divanı'na (ABAD) ya da Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmektedir (Özden, 2010: 114).

AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal otoriteler ve kurumlarla ilgili şikayetler ile ticari işletmeler veya özel kişiler hakkındaki şikayetler, Avrupa Ombudsmanı'nın ilgi alanı dışındadır. Ombudsman, şayet bir şikayetin AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal otoriteler ve kurumlarla ilgili olduğuna karar vererek şikayeti incelemese sorunun çözümü için şikayet edenin hangi ilgili kuruma gitmesi gerektiği konusunda onu bilgilendirir ve yönlendirir.

Ombudsman, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ve İlk Derece Mahkemesi'nin hukuki rolü hariç Avrupa Birliği'nin bütün kurumları ve organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim örneklerinin belirlenmesine yardım eder ve düzeltilmeleri için tavsiyelerde bulunur. Ancak ilgili AB kurumunun ya da organının tavsiyeyi reddetme hakkı vardır. "Kötü Yönetim" in (Maladministration) tanımı ise Avrupa Ombudsmanı'nın 1997'deki yıllık raporunda yapılmıştır: "*Kötü yönetim, bir kamu kurumunun bağlı olduğu prensip ve yasaya uygun davranmadığı zaman ortaya çıkar*"(www.ena.lu). Ayrıca, ilk Avrupa Ombudsmanı Jacop Söderman 1995'deki yıllık raporunda "kötü yönetim" in ne anlama geldiğini açıklamıştır. Söderman, şayet bir Topluluk kurumu ya da organı

antlaşmalara ya da Topluluk için bağlayıcı olan metinlere uygun davranmamışsa ya da ABAD veya İlk Derece Mahkemesi'nin ilke ve kurallarını uymamışsa bu durumda ortada açıkça bir kötü yönetimin var olduğunu belirtmiştir. Bunlara ek olarak, Birliğin üzerine kurulmuş olduğu temel haklara saygılı olmak zorunluluğunu da saymıştır (Söderman, 2005: 87).

Bir üye devlette ikamet eden gerçek kişi ya da merkezi bir üye devlette bulunan tüzel kişiler direkt ya da Avrupa Parlamentosu aracılığıyla yargı görevini icra eden ABAD ve İDM'nin yargı ile ilgili kararları dışındaki kararları da dahil olmak üzere Birlik kurum ve organlarının kötü yönetimleri konusunda Ombudsman'a şikayette bulunabilir. Ombudsman, yargı görevini icra eden Avrupa Birliği Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi (İDM) dışında, Birlik kurum ve organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetimlerini açığa çıkarmaktadır. Birlik kurum ve organları dışındaki kurum ya da mercilerin faaliyetleri Ombudsman denetimi dışındadır. (mad.2/1)

2000 yılında kabul edilen ve anlaşmalarla konulmuş hükümlerle yasal olarak aynı bağlayıcılığa sahip olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, tüm AB kurum ve organları gibi Avrupa Ombudsmanı tarafından da dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros da şartta yazan haklar konusunda Avrupa vatandaşlarını bilgilendirme görevini üstlenmiştir. Diamandouros, Avrupa Parlamentosu ile birlikte yaptıkları vatandaşların haklarıyla ilgili araştırmanın ilk bulgularından biri Avrupa vatandaşlarının % 72'sinin Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı hakkında yeterince bilgiye sahip olmadıkları ve vatandaşların %13'ünün ise şartı hiç duymadıkları gerçeğinin ortaya çıkmasıdır. Diamandouros, *"Araştırmaya göre, soru sorulanların % 42'si Avrupa Birliği'ndeki şeffaflık düzeyinden tatmin olmalarını ifade etmişlerdir. Bu, şart hakkındaki bilgi eksikliği ile birlikte çok rahatsız edicidir. Ombudsmanın diğer AB kurumları ve Avrupa Ombudsmanlar Ağı ile işbirliği içinde vatandaşlara hakları hakkında bilgi verme konusunda yapılacak daha çok şey bulunduğu açıktır."* şeklindeki ifadesinin yanı sıra şartın amacının daha şeffaf, vatandaşla dost ve sorumlu bir AB yönetimi olduğunun altını çizmiştir (Press Release No 6/2011).

5. Avrupa Ombudsmanlığı Kurumu'nun Örgüt Yapısı ve Bütçesi

Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Genel Sekreterlik, Hukuk Müşavirliği, İdari ve Mali İşler Dairesi bölümlerinden oluşur. Avrupa Ombudsmanı Sekreteryası, Avrupa Ombudsmanı'nın bürosunun yönetiminden sorumludur ve Ombudsman'a tavsiyelerde bulunur. Sekreterliğin başında bir genel sekreter ve iki genel sekreter yardımcısı bulunur. Sekreterlik, Avrupa Ombudsmanı'nın bürosunun yönetiminden sorumludur ve yazışmaları ve AB kurumları ile olan ilişkileri düzenler. Genel Sekreter, kurumun içinde stratejik planlamadan ve Ombudsman bürosunun genel yönetimini gözetmekten sorumludur. Ayrıca, Ombudsman'a faaliyetlerinin

planlamasında ve bürosunun yapısı ve yönetimi üzerine tavsiyelerde bulunur (Annual Report 2009 The European Ombudsman).

Hukuk müşavirliği ise temelde avukatlardan oluşur, görevleri Avrupa Ombudsmanı'na iletilen şikayetleri incelemek ve hukuk müşavirliği müdürünün gözetimi altında soruşturmaları yürütmektir. Hukuk Müşavirliği müdürü Ombudsman'a hukuki strateji ve müşavirliğin yönetimi hakkında tavsiyelerde bulunur ve Ombudsmanlık kurumunun hukuksal işleri ile ilgilenir. Hukuk Müşavirliği'nde çalışan memurlar, Birliğin 23 farklı dilinden Ombudsman'a gelen şikayetlerle ilgilenirler. Avrupa Ombudsmanı'nın kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırma ve soruşturmaların teklifinde ve uygulanmasında vatandaşlardan gelen taleplerin yanıtlanmasında görevlidirler (Annual Report 2009 The European Ombudsman).

İdari ve Mali İşler Dairesi, Ombudsman'a gelen şikayetler ve Ombudsman'ın araştırmaları haricindeki tüm işlemlerden sorumludur. Bu daire dört alt bölümden oluşmaktadır. Bunlar: İdari ve Personel Bölümü, Personel Komitesi, Bütçe ve Finans Bölümü, Medya, Girişim ve Sivil Toplum Birimi, İletişim Bölümü ve Şikayet Değerlendirme Bölümü'dür. Ayrıca Veri Koruma Yetkilisi de vardır. İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı Ombudsmanlık Kurumu'nun tüm idari işlemlerinden sorumludur. İdari Bölümün faaliyet alanı memurların yönetimi ve istihdamı, yazışmalar ve arşiv vb. konulardır. Finans Bölümü, Ombudsmanlık kurumunun bütçe ve mali işlemleriyle ilgilenirken İletişim Bölümü bireylere ve kurum ya da şirketlere hakları konusunda bilgi vermektir. Şikayet Değerlendirme Bölümü ise gelen şikayetlerin kayıt ve numaralandırılması gibi işlemlerden sorumludur. Medya, Girişim ve Sivil Toplum Birimi, Ombudsman'ın yapmış olduğu tüm faaliyetleri bütün Birliğe duyurur. Asıl sorumluluğu ise Ombudsman'a ihtiyaç duyan bireylere ve kurumlara ulaşmasına yardım etmektir. Medya ilişkilerini sağlamak ve Ombudsmanın konuşma ve yayınlarının yazılmasından sorumludur. Personel Komitesi, personelin çıkarlarını korur ve kurum ile personel arasındaki diyalogun devamını sağlar (Annual Report 2009 The European Ombudsman).

Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesinin çok büyük bölümü personel harcamalarına gitmektedir. Her yıl bütçe durumuna göre ayarlanan personel sayısı sürekli artmaktadır. Bu artış, Avrupa Ombudsmanı'nın kabul ettiği şikayetçi sayısındaki artışla yakından ilgilidir. Bu kapsamda Avrupa kurumlarının yönettikleri politika alanlarındaki artış ve Avrupa vatandaşları ile yakın ilişkinin devam ettirilmesi ihtiyacı ile Avrupa Birliği'nin genişlemesi gibi iki önemli faktör de rol oynamaktadır (Valles, 2005: 215).

1 Ocak 2000'den beri Avrupa Ombudsmanlığı'nın bütçesi Avrupa Birliği bütçesinin bağımsız bir bölümüdür. Bütçe üç başlık altında toplanmıştır: Birinci başlıkta maaşlar ve personelle ilgili diğer harcamalar; ikinci başlık altında bina,

mobilya, çeşitli operasyon harcamaları; üçüncü başlıkta ise kurum tarafından yerine getirilen genel fonksiyonlardan kaynaklanan harcamalardır. 2010'da toplam 63 personel ile çalışan AB Ombudsmanlığı kurumuna 9.332.275 Euro bütçe tahsis edilmiştir. Diğer AB kurumları gibi Avrupa Ombudsmanlığı kurumu da Avrupa Sayıştay tarafından denetlenmektedir (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

6. Avrupa Ombudsmanı'nın Çalışma Şekli

Ombudsman'a ulaşan her şikayet başvurusu kaydediler ve bir numara verilir. Şikayet konusu durumla ilgilenen görevlinin kim olduğu ve şikayet belgesinin kayıt numarasını belirten şikayetle ilgili bir belge vatandaşa gönderilir. Ayrıca şikayette bulunanın rızası ile Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman'a gönderilen bir dilekçe de şikayet olarak kabul edilir. Bazen de şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman bir şikayeti taleple ilgili olan Avrupa Parlamentosu'na ya da diğer bir mercie gönderebilir.

Ombudsman şikayetin kendi yetki sınırları içinde olup olmadığına karar verir; eğer yetki sahası içindeyse karar vermeden önce vatandaştan daha fazla bilgi veya doküman talep edebilir. Eğer şikayet yetki sahası dışında ise veya kabul edilmez ise Ombudsman şikayetle ilgili dosyayı kapatır, bu kapatma kararı ve sebepleri ile ilgili olarak şikayette bulunanı bilgilendirir ve vatandaşa müracaat edilecek diğer mercileri gösterebilir.

Ombudsman şikayetle ilgili soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebeplerin olup olmadığına karar verir, soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulamazsa dosyayı kapatır ve şikayetçiyi bilgilendirir, soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulursa şikayetçiyi ve ilgili kurumu bilgilendirir. İlgili kuruma şikayetin bir kopyasını gönderir ve üç aydan daha uzun olmayan bir süre içerisinde belirlenecek bir tarihte görüşünü ortaya koymaya davet eder. Ombudsman, kurumun görüşünü vatandaşa gönderir. Bir aydan uzun olmayan bir süre içinde belirlenecek bir tarihte vatandaş Ombudsman'a kendi görüşlerini açıklama şansına sahiptir.

Vatandaşın kendisine iletildiği gözlem ve fikirleri ile kurumun görüşleri üzerinde düşündükten sonra, Ombudsman gerekçeli kararlar dosyayı kapatmaya ya da soruşturmasına devam etmeye karar verebilir. Verdiği kararlar ilgili olarak vatandaş ve kurumu bilgilendirir.

Ombudsman soruşturma sırasında Birlik kurumlarından ve üye devlet mercilerinden soruşturma için gerekli bilgi ve belgeleri talep edebilir. Ayrıca Ombudsman Birlik kurumlarından ve yetkili mercilerden şikayet konusu ile ilgili kanıtları vermelerini talep edebilir. Şikayette resmi bir kamu görevlisi özel olarak eleştirilmişse bu kişi görüşlerini belirtmesi için davet edilir. Yine soruşturmanın

başarısı için gerekli gördüğü, komisyon ve uzman raporlarının hazırlanmasını talep edebilir.

Ombudsman, bir kötü yönetim örneği bulursa, vatandaşı tatmin etmek amacıyla ve dostça çözüme ulaşmak için ilgili kurum ya da organla işbirliği yapar. Eğer Ombudsman işbirliğinin başarılı olduğunu düşünürse gerekçeli kararlar dosyayı kapatır ve vatandaşı ve ilgili kurum ya da organı bilgilendirir.

Şayet Ombudsman dostça bir çözümün olası olmadığını düşünürse ya eleştirel bir yorum içerebilen gerekçeli bir karar ile davayı kapatır ya da tavsiyeler içeren bir rapor hazırlar: İlgili kurumun kötü yönetim örneğini ortadan kaldırılmasının artık mümkün olmadığını ve kötü yönetim örneğinin uygulamada genelleşmediğini düşünürse eleştirel bir yorum yapar; ilgili kurumun kötü yönetim örneğinin ortadan kaldırılmasının mümkün olduğunu ve kötü yönetim örneğinin genel bir uygulama gücüne sahip olduğunu düşünürse tavsiyelerine içeren bir rapor yazar. Daha sonra da aynı AB kurumuna kararında eleştirdiği tasarrufunu düzeltmek için ne yaptığını ve bu tasarrufların tekrarlanmaması için ne gibi önlemler aldığını altı ile sekiz ay içinde kendisine bildirmesini ister.

Avrupa Ombudsmanı, ayrıca soruşturma sırasında atılan her yeni adımdan şikayetçiyi bilgilendirir.

Ombudsman ilgili kurum ve bireye tavsiyelerini ve raporunun bir kopyasını gönderir. Üç ay içinde ilgili kurum ya da organ ayrıntılı görüşlerini Ombudsman'a iletir. Şayet Ombudsman bu ayrıntılı görüşün tatmin edici olmadığını düşünürse kötü yönetim örneği üzerine bir rapor hazırlar ve Avrupa Parlamentosu'na gönderir. Rapor tavsiyeler içerebilir. Ombudsman bu raporun da bir kopyasını şikayetçi bireye ve kuruma gönderir (www.ena.lu).

Avrupa Ombudsmanı'nın elinde, yapılan hatalı tasarrufu ifşa etmek; Avrupa Parlamentosu'na özel bir rapor sunmak; basın toplantısı yaparak sorunu kamuoyunun bilgisine sunmak gibi çok önemli araçlar vardır. Ancak Avrupa Birliği kınama mekanizmasını pek fazla kullanmak istemez, çünkü sürekli AB kurumlarını kınamak sonuçta Avrupa Ombudsmanlığı'nı da yıpratır. Dolayısıyla kınama yerine kurumları ikna etmeye çabalar.

Her yıllık oturumun sonunda Ombudsman, o yılki bütün faaliyetleri üzerine ve özellikle soruşturmalarının sonucunu da kapsayan faaliyetlerini içeren genel bir yıllık raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar. Rapor, Parlamento'nun bir oturumunda tartışılır ve AP üyeleri faaliyetleri hakkında Avrupa Ombudsmanı'na sorular sorar. Bu yıllık ve özel raporlar Avrupa Birliği'nin resmi gazetesinde yayımlanır. Avrupa Ombudsmanı, ayrıca AB kurum ya da organları ile ilgili yayınladığı özel raporlarını da Avrupa Parlamentosu'na sunar. Ombudsmanın söz

konusu raporları ve açıkladığı iyi uygulama örnekleri Birlik kurum ve organlarına kendilerini geliştirmeleri için fırsat sunmaktadır.

Ombudsman ofisi tarafından muhafaza edilen dokümanlar, gizlilik derecesi olanlar hariç, kamuya açık dokümanlardır. Bir dokümana başvurmak için yapılan bir taleple ilgili karar, 15 gün içerisinde gecikmeksizin verilir. Dokümana başvurma talebi tümüyle ya da kısmi olarak reddedilirse reddetme ile ilgili nedenler bildirilir.

Kişilerin şikayette bulunması için şahsen kötü yönetimden etkilenmeleri gerekemeyebilir (Karluk,2007:209). Şikayete sebep oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde Ombudsman'a başvurulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari işlemlerin yapılmış olması gerekir. Şikayetçi, Avrupa Ombudsman'na idari prosedürlerle ilgili başvuru yollarını bitirmiş olmalıdır. Yani Şikayetçi Ombudsman'a gitmeden önce şikayetin muhatabına mutlaka başvurmuş olmalıdır. Şikayet sahibi şikayete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlamalıdır. Ayrıca şikayette bulunan kişi şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkına sahiptir.

Ombudsman devam etmekte olan veya biten hukuksal prosedür nedeniyle başvuruyu kabul edilemez olarak nitelerse ya da araştırmasına son vermesi gerekirse daha önce başlattığı araştırmanın sonuçlarını rafa kaldırır.

Ombudsman, kendiliğinden ya da herhangi bir şikayet üzerine Birlik kurum ve organlarının kötü yönetimleri ile ilgili soruşturma yapabilir. Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak şikayet kendisine ulaşır ulaşmaz söz konusu kurum ya da organı bilgilendirir. Ayrıca, Ombudsman, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak şikayette bulunan ilgili kişiyi de bilgilendirir.

Birlik kurum ve organları Ombudsman'ın istediği tüm bilgi ve belgeleri ona vermekle yükümlüdür. Ancak usulüne uygun olarak gizliliği olan bazı belgeleri vermeyi reddedebilir. Birlik kurum ve organları, Ombudsman'ın istemesi halinde, orijinali üye ülkelerde olan ve üye devletlerin önceki antlaşmalarda kanunen sır olarak gösterdikleri belgeleri de vermek zorundadır. Üye devletler Ombudsman'a bazı gizli belgeleri kamuoyuna açıklamaması şartıyla verebilir. Ayrıca, gizlilik niteliği olsun olmasın Ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz. Yani, Ombudsman ve Ombudsmanlık kurumu personeli soruşturma sırasında elde ettikleri bilgi ve dokümanları açıklamama yükümü altındadır. Ayrıca, Birlik kurum ve organlarının memur ve diğer çalışanları Ombudsman'ın isteği ile tanıklık etmek zorundadırlar. Ombudsman'ın beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir.

Avrupa Ombudsmanı şikayetleri mümkün olduğunca çabuk çözme amacındadır. Genellikle bir hafta içinde şikayeti kabul eder, bir ay içinde bir soruşturma başlatıp başlatmayacağına karar verir (www.ombudsman.europa.eu) ve davaları ortalama

olarak dokuz ayda sonuçlandırır. İstisnalar hariç en geç 1,5 yıl içinde davaları bitirmektedir. Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir. Bilgilendirilen söz konusu kurum ya da organ üç ay içerisinde ayrıntılı görüşünü Ombudsman'a bildirir. Ombudsman, daha sonra Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kurum ya da organa bir rapor sunar. Raporunda tavsiyelerde bulunabilir. Başvuruyu yapan kişiye araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verilir. Bunun yanı sıra, ilgili kurum ya da organın görüşleri ve Ombudsman'ın tavsiyeleri hakkında da başvuran kişiye bilgi verilir.

Ombudsman'a yapılan şikayetler "Kötü Yönetim Hakkında Şikayet Formu"yla¹ Birlik resmi dillerinden birinden yapılır Şikayetler, fax, e-mail ya da posta yoluyla ulaştırılabilir. Ombudsmanın 2010 yılı raporuna göre, 2010 yılı içinde Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetlerin başvurusu % 58'i internetten yapılmıştır.

Avrupa Ombudsmanı'nı benzersiz kılan bir özellik de mahkemelerde şikayet eden açısından davayı ya kazandığı ya da kaybettiği sonucuna ulaşılırken hatta kazanan için bir de temyiz süreci söz konusudur. Ancak Avrupa Ombudsmanı bir AB kurumuna "kısmen haklı kısmen haksızınız" diyebilir ve uzlaşma formülleri ileri sürebilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın özverili çalışmaları, AP'nin pozisyonu hakkında çok özenli davranması ve diğer AB kurumlarıyla yapıcı işbirliğine gitmesi Avrupa Ombudsmanı'nın başarısının altında yatan sebeplerden birkaçıdır. Mahkemeler, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Ombudsmanı'nın rolleri ve sahip oldukları araçlar farklı olmasına rağmen AB yönetimini hesap verebilir kılmak konusunda birbirlerini tamamlamaktadırlar.

7. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası²

6 Eylül 2001'de AB kurumlarının ve yönetimlerinin ve çalışanlarının halkla ilişkilerinde uymak zorunda oldukları Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı onaylayan Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı'nı gerek şikayetler üzerine açtığı soruşturmaları yürütürken gerekse kendi inisiyatifi ile açtığı soruşturmalarda bu yasayı uygulamaya çağırdı (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

2000 yılında Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı'nı hazırlamak için toplanan Konvansiyona gözlemci olarak katılan Avrupa Ombudsmanı "İyi Yönetim Hakkı"nın temel haklar arasına konulmasını talep etti ve bu hak 41. madde olarak şartta yer aldı (Diamandouros, 2005: 227).

¹ The European Ombudsman Complaint About Maladministration

<https://secure.ombudman.europa.eu/atyourservice/secured/complaintform/home.faces>. (27.10.2011)

² Code of Good Administrative Behaviour, The Official Journal of the European Communities OJ L 267/64 20.10.2000 (20.03.2011)

“1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde görülmesini isteme hakkına sahiptir.

2. Bu hak şunları içermektedir.

- herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;

- herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesi;

- idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.

3. Herkes, Topluluğun kuruluşları veya görevlilerinin görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, üye devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir.

4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına Antlaşmaların dillerinden birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı dilde yanıt verilmesi zorunludur.” (www.belgenet.com).

Kararlarında yalnız yasaların gücüyle hareket etmeyen, aynı zamanda hakkaniyet, ayrımcılık yapmama ve orantılılık gibi iyi yönetim ilkelerini de kararlarında göz önünde bulunduran Avrupa Ombudsmanı, Diamandouros, şartın 41. maddesini açık uçlu bir madde olarak görme eğilimindedir. Bu maddenin mahkeme içtihatlarına dayanan hukukta ilerlenmesi ve yeni gelişmeler sağlanmasında kendilerine yardımcı olacağını belirtmektedir (www.statewatch.org, 2006).

Söz konusu şartın 41. maddesine uygun olarak, Avrupa Ombudsmanı tarafından hazırlanan ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, Avrupa Ombudsmanı'nın yönetimin kalitesinin geliştirilmesine yardımcı olmak için getirmiş olduğu hizmetlerin somut bir örneğidir. Söz konusu yasa, bütün Birlik kurum ve organlarının uygulamak zorunda oldukları ilke ve kuralları içerir ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinin (İyi yönetim hakkı) uygulamada ne anlama geldiğini açıklar. Yasa, en yüksek yönetim standartlarını teşvik ederek kamu çalışanları için faydalı bir rehber olarak hizmet eder. Ayrıca, vatandaşlara Avrupa yönetiminden ne bekleyebileceklerini somut olarak ortaya koymaktadır (Diamandouros, 2005: 223).

Avrupa Ombudsmanı, Doğru İdari Davranış Yasası'nın uygulanmasına özel önem vermekte ve yönetim hakkında yapılan şikayetleri soruştururken bu yasayı kullanmaktadır. Ombudsman söz konusu yasa hakkında hem bireyleri hem de memurları hak ve yükümlülüklerinin neler olduğu konusunda bilgilendirmektedir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı 23 AB dilinin yanı sıra Türkçe olarak da

resmi sitesinde yayınlayan Avrupa Ombudsmanı, çok önem verdiği bu yasanın yalnızca AB kurumları için değil bütün üye devletlerde ve aday ülkelerde de uygulanmasını teşvik etmektedir.

Avrupa Ombudsmanı ile Avrupa Parlamentosu'nun birlikte gerçekleştirdikleri bir araştırmanın sonuçlarına göre kendisine soru yöneltilen Avrupa vatandaşlarının üçte biri iyi yönetim hakkının kendileri için Avrupa Birliği vatandaşlarının hakları arasında en önemlisi olduğunu belirtmişlerdir (Press Release No: 6/2011). Dolayısıyla, AB kurumları ve görevlilerinin ilkelerine uymak zorunda oldukları 27 maddeden oluşan Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın "yasaya uygunluk" başlıklı 4. maddesinde Avrupa Topluluğu'nun yetkilileri ve görevlilerinin yasaya uygun davranmaları, Topluluk mevzuatında yer alan kuralları ve işlemleri uygulamaları ve özellikle bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen kararların yasal bir dayanağı olmasına ve içeriklerinin yasalara uygun olmasına dikkat etmeleri gerektiği karar altına alınmıştır. "Ayrımcılık Yapılmaması" başlıklı 5. maddede Avrupa Topluluğu yetkili ve görevlilerinden herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı göstermeleri istenmektedir. Yetkililerin 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 kaçınmaları gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası).

Yasa'nın 6. maddesinde karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edilmesi ve karar alırken özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeye saygı gösterilmesi gerektiği; yetkililerin sadece ilgili hükümler tarafından öngörüldükleri amaçlar için kullanılması gerektiği, yetkililerin keyfi işlemlerden ve gerekçesi ne olursa olsun ayrıcalıklı uygulamalardan kaçınmaları gerektiği (yetkinin kötüye kullanılmaması); yetkililerin karar alırken ilgili etkenleri dikkate alarak her bir etkene hak ettiği önemi vererek konuyla ilgisi olmayan öğeleri gözardı etmeleri (nesnellik); yetkililerin hem kendi idari davranışlarında hem de kurumun idari işlemlerinde tutarlı olmaları ve bireylerin meşru ve makul beklentilerine saygılı davranmaları (meşru beklentiler, tutarlılık ve bilgilendirme); adil, tarafsız ve makul davranmaları (adaletlilik); kamu ile ilişkilerinde hizmetkar, doğru, nazik ve ulaşılabilir olmaları; Birlik kurumlarına gönderilen mektupların yanıtlarının aynı dille yazılması (mektupların yanıtlarının ana dilinde yanıtlanması); Kuruma yazılan her bir mektuba ya da yapılan şikayete iki haftalık süre içinde alındı bilgisi iletileceği ve kurumun cevabi yazısında ya da alındı bilgisinde, konu ile ilgilenen yetkilinin adı, telefon numarası ve görevli olduğu bölümün belirtileceği karar altına alınmıştır (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası).

Kuruma gönderilen bir şikayet, konu ile ilgilenme yetkisi bulunmayan bir genel müdürlük, müdürlük ya da birime iletilmişse o birim dosyanın ilgili birime

ulaşmasını sağlama yükümlülüğü altına sokulmuştur. Bunun yanı sıra dinlenme ve fikir beyan etme hakkı (madde 16); kararların makul bir süre içinde verilmesi (mad.17); kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü (mad 18); temyize başvurma hakkının belirtilmesi (mad19); kararın tebliğ edilmesi (mad.20); verilerin korunması (mad.21); bilgi talebi (mad.22); belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri (mad.23); kayıtların yeterli tutulması (mad.24); kamu yasa hakkında bilgilendirilmesi (mad.25); Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunma hakkı (mad.26); uygulamanın gözden geçirilmesi (mad.27) maddeleri Avrupa İdari Davranış Yasası'nın önemli maddeleridir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası).

8. Avrupa Ombudsmanı'nın AB Üyesi Devletlerin ve Aday Ülkelerin Ulusal Ombudsmanları ile İlişkileri –Avrupa Ombudsmanlar Ağı

Ombudsman'a ulaşan şikayetlerin büyük çoğunluğu ve hatta Topluluk hukukunun ihlal edilmesi konusundaki şikayetler bile ulusal ve bölgesel seviyelerde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Avrupa Birliği vatandaşları çoğu kez Avrupa Ombudsmanı'nı ulusal ve bölgesel ombudsmanların üzerinde bir kurum olarak düşünmeleri ve AB hukukunun her alanda geçerli olacağını düşünmeleri nedeniyle ulusal ve bölgesel ombudsmanların görev alanlarına giren konularda da Avrupa Ombudsmanı'na başvurulmaktadır. Bu yüzden Avrupa Ombudsmanı Avrupa Ombudsmanlar Ağı üyeleriyle ve AB kurumlarının görevlileriyle söz konusu şikayetlerin etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi ve yönetimin kalitesinin artırılması yollarını aramak için düzenli olarak bir araya gelir.

Söz konusu işbirliği çoğunlukla Avrupa Ombudsmanlar Ağı şemsiyesi altında gerçekleşir. 1996'da kurulan ve üye ülke Ombudsmanları yanı sıra Norveç, İsviçre, İzlanda ve diğer AB aday ülkelerini de içine alan Avrupa Ombudsmanlar Ağı'nın 32 ülkede 94 bürosu vardır. Bu ağ sayesinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Ombudsmanları bilgi paylaşımında bulunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanlar Ağı'nın temel amacı, yetkili ulusal veya bölgesel ombudsmana ya da benzer kuruluşlara şikayetlerin hızlı bir şekilde gönderilmesini kolaylaştırmaktır. Avrupa Parlamentosu Dilekçeler Komisyonu da Avrupa Ombudsmanlar Ağı'nın bir üyesidir (Köseoğlu, 2010: 48).

Avrupa Ombudsmanı'nın soruşturmasını yaparken şikayette bulunan kişilerin hak ve çıkarlarını daha iyi korumak ve soruşturmayı daha etkili kılmak için üye devletlerin ulusal ombudsmanlar ile işbirliğine gitmesi, AB hukukuyla ilgili bilgi akışını, ombudsman denetimine ilişkin önemli gelişmelerin takip edilmesini ve iyi uygulamaların paylaşılmasını sağlamak bakımından çok önemlidir (Köseoğlu,2010:57).

Yapılan şikayet Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanına girmezse Avrupa Ombudsmanı, şikayet eden kişiye şikayetinin Avrupa Ombudsmanlar Ağı'nın bir

üyesine devredilmesini önerebilir ya da şikayetçiye ağır bir üyesiyle bağlantıya geçmesini tavsiye edebilir. 2010 yılında 977 şikayet Avrupa Ombudsmanlar Ağı'nın bir üyesine transfer edilmiş ya da şikayetçiye ağır bir üyesiyle iletişime geçmesi tavsiye edilmiştir. (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

Birlik içinde vatandaşların haklarına saygıyı sağlamak için ulusal ve bölgesel ombudsmanlarla işbirliğini geliştirmeye çalışan Diamadouros'a göre işbirliğini geliştirmenin somut bir yolu ortak soruşturmadan geçmektedir. Gittikçe artan bir şekilde AB hukukunun uygulanması ve AB'nin finanse ettiği programlar Birlik kurumları ile üye devletler arasında işbirliğini gerektirmektedir. Ortak soruşturmalar, ne Avrupa Ombudsmanı'nın ne de ulusal ve bölgesel ombudsmanların yetkilerinde ve sorumluluklarında herhangi bir değişikliği gerektirmemektedir (Diamandouros, 2005:221).

Tüm üye ülke ombudsmanları yanı sıra Norveç ve İzlanda ile aday ülkelerin Ombudsmanları ile temas halinde olan Nikiforos Diamandouros, Türkiye'yi de çeşitli zamanlarda ziyaret ederek Ombudsmanlık kurumunun kurulması için uygun bir mevzuat hazırlanması çabalarını teşvik etmektedir (www.statewatch.org).

Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkı ile Avrupa Parlamentosu'na bir üye devlet, yerel otorite veya diğer bir kurum tarafından bir Avrupa vatandaşının herhangi bir hakkının çiğnenmesine dikkat çekme fırsatı verir. Dolayısıyla Avrupa Ombudsmanı kendi görev sahasına girmeyen ancak Avrupa Parlamentosu'na başvuru hakkı kapsamına giren konulardaki şikayetleri Avrupa Parlamentosu'na gönderebilir. Ayrıca kamu otoriteleri tarafından iç pazarın yasasının yanlış uygulanmasıyla ortaya çıkan problemleri AB üyesi devletlerin birlikte çalışarak çözmek amacıyla oluşturulan Avrupa Komisyonu tarafından koordine edilen on-line bir ağ olan SOLVİT ağı ile ilgili şikayetlerde Avrupa Ombudsmanı, şikayetçiden SOLVİT ile bağlantıya geçmesini isteyebilir (www.ombudsman.europa.eu).

Sonuçta, Avrupa Ombudsmanı, üye devletlerin ombudsmanları ile yaptığı işbirliği yoluyla vatandaşların haklarını koruma konusundaki faaliyetlerinin etkinliğini artırmaktadır (Perillo, 2005: 81).

9. Avrupa Ombudsmanı'na Yapılan Şikayet Konuları

Birliğin içinde ve dışında insan haklarıyla yakından ilgili olan Avrupa Birliği'nin kurumları ve organları Birlik içinde insan haklarına saygı konusunda çok duyarlıdırlar ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda yazılı olan tüm hakları titizlikle uygulamaya çalışmaktadırlar. Avrupa Ombudsmanı da Birlik kurumlarının ve organlarının günlük uygulamalarında Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'na saygı gösterdiklerini kanıtlamaları için onları teşvik eder ve Avrupa vatandaşlarına verdikleri sözleri tutmaları gerektiğini onlara sık sık hatırlatır.

Hukukun üstünlüğü ilkesi, Avrupa Birliği'nin üzerine dayandığı temel ilkelerden biridir. Avrupa Ombudsmanı, başta Avrupa Komisyonu olmak üzere Avrupa Birliği'nin bütün kurum ve organlarının Birlik hukukunu ihlal ettiğine dair şikayetlerle de ilgilenir. Özellikle istihdam prosedürü ile ilgili şikayetler de Avrupa Ombudsmanı'nın çokça ilgilendiği konuların başındadır. Zira Avrupa Birliği'nin personel seçme prosedürleri ile ilgili şikayetler Ombudsmanın sık karşılaştığı şikayetlerdir. Avrupa Personel Seçme Ofisi (EPSO) Avrupa Ombudsmanı'na şikayet edilen Avrupa Birliği kurumları ve organları içinde ikinci sıradadır. Şikayet konuları daha çok yetersiz bilgi verme ve ayrımcılık suçlamalarıdır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'nde yaşayan herkesin söz konusu prosedürlere daha fazla güven duymalarını sağlayacak işe alma prosedürlerinde şeffaflığı artırmaya çalışmaktadır. Ombudsman'ın da katkılarıyla günümüzde başarılı adayların listesi yayınlanmakta ve adaylar sınav puanlarını görebilmektedir (www.ombudsman.europa.eu).

Söderman'a göre, yönetimin şeffaflığı vatandaşların kamu otoritesinin ne yaptığını, ne için yaptığını ve gelecekte ne yapmayı planladığını anlayabilmesi anlamına gelir. Bu kapsamda daha fazla şeffaflık AB kurumlarının demokratik yapısını ve halkın yönetime güvenini artıracaktır (Söderman, 2005:95). Çünkü, şeffaflık ve açıklık demokrasi kültürünün hayati parçalarıdır. Vatandaşlarda Birliğin eylem ve işlemlerinde haklarının yenmeyeceği kanaati oluşmalıdır. Bu kapsamda, Avrupa entegrasyonu giderek daha karmaşık hale gelmektedir. Oysa vatandaşların istediği daha açık, basit, demokratik ve anlaşılır bir AB'dir (Gradin and Jacopson,2005:164). Bu kapsamda, Avrupa Ombudsmanı'nın bugüne kadarki faaliyetlerine bakıldığında şeffaflık alanında gerçek bir ilerleme kaydedildiği açıktır. İlk Avrupa Ombudsmanı olan Söderman, dünyanın her tarafındaki Ombudsman bürolarında oluşan hakim kanının, Ombudsmanın herhangi bir davada bütün dosya ve sicilleri görebileceği ve şayet bunlar gizli ya da yasaklanmış ise bunun onu bağlayacağı ve söz konusu şikayetiye belgenin ilgili bölümünü gösteremeyeceği, ancak, şikayetçinin Ombudsmanın her şeyi inceleyebileceğini ve bu sebeple gerçeği açıklayabileceğini belirtmektedir (Gradin and Jacopson, 2005: 166).

Bilgi ve belgelere ulaşmanın engellenmesi konusundaki şikayetler de Avrupa Ombudsmanı'nın her yıl açtığı soruşturmaların yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın "*...Birlik'te kararlar mümkün olduğunca vatandaşlara açık olarak alınır.*" hükmü çerçevesinde Avrupa Ombudsmanı, Birliğin bu kurum ve organlarının bu taahhüdünü yerine getirmesine çalışır (www.ombudsman.europa.eu).

Bir diğer önemli şikayet grubu ise sözleşmeden doğan uyuşmazlıklar, ihalelerle ilgili sorunlar ve geç ödeme ile ilgili şikayetlerdir. Bir Birlik vatandaşı ya da Avrupa Birliği'nde yasal olarak oturma hakkı olan gerçek kişiler ya da merkezi

Avrupa Birliği'nde olan tüzel kişiler Avrupa Birliği'nin kurumlarından biriyle bir sözleşme imzaladıklarında Avrupa Birliği kurumlarının buna uymasını beklerler. Avrupa Ombudsmanı da Avrupa Birliği kurum ve organlarının attıkları imzaya sadık kalmaları için çaba harcar (www.ombudsman.europa.eu).

Avrupa Birliği'nde hibe ya da yardımların çoğu Avrupa Birliği kurum ya da organları tarafından yapılır. Bu karmaşık ve uzun süreç, çoğu zaman hayal kırıklıklarına sebep olur ve başvuran kişiler kendilerine usule uygun davranılmadığını düşünürler. Avrupa Ombudsmanı bu alanda da pek çok sorunun çözülmesine yardımcı olur, ayrıca, geciken ödemeler de herhangi bir organizasyon için bir problem olabilir. Yardımları, hibeleri veya ücretleri zamanında ödenmeyen kişilerin ya da işletmelerin ödemelerini güvenceye almaya çalışır (www.ombudsman.europa.eu).

Avrupa Birliği'nin kurum ve organlarında çalışan personelin haksız işten çıkarılma ve eşlerin sosyal güvenlik kapsamına alınması vb. konularda yaptıkları şikayetler de Avrupa Ombudsmanı'nın karşılaştığı bir diğer şikayet grubunu oluşturmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı, her yıl AB kurum ve organlarının idari faaliyetleri ile ilgili de çok sayıda şikayet almaktadır. 2010 yılı içinde Avrupa Ombudsmanı'nın toplam kapatmış olduğu soruşturmaların %12'si (39 soruşturma) bu konuyla ilgilidir (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

10. Avrupa Ombudsmanı'nın Yaptığı Soruşturmaların Sonuçları

Avrupa Ombudsmanı bir davayı ortalama olarak dokuz ayda sonuçlandırmaktadır. Avrupa Ombudsmanı'nın 2010 yılı raporunda Avrupa Ombudsmanı'nın yürüttüğü soruşturmaların % 66'sının bir yıl içinde, % 52'sinin ise üç ay içinde bitirildiği ifade edilmektedir. En geç 1-1.5 yıl içinde tüm davaları bitirildiği, ancak bazı çok önemli davaların uzun sürdüğü belirtilmektedir (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

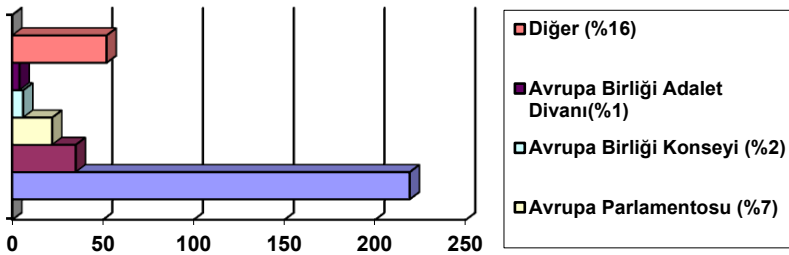
2009 yılında Avrupa Ombudsmanı'nın yürüttüğü soruşturmaların % 36'sı şeffaflık eksikliği ile ilgili şikayetlerdir. Dolayısıyla Avrupa Ombudsmanı, AB Şartı'nın 42. maddesindeki belgelere ulaşma hakkı, 43. maddedeki Avrupa Ombudsmanı'na ulaşma hakkı ve 44. maddedeki Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkının sıkı takipçisidir. Bu hakların yanı sıra Avrupa Ombudsmanı'nın ikinci önceliği ise Avrupa Birliği yönetiminde hizmet kültürünün geliştirilmesidir. Yüksek standartlarda yönetim uygulamalarına zaten bağlı olan Avrupa Birliği kurumları, organları, büroları ve ajansları 2009 yılında haklarında Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetlerin % 56'sında (179 dava) sorunu çözmüş ya da dostça çözüme bağlamıştır. Bu oran 2008 yılında % 36 idi (129 dava). Davaların %

18'inde ise yani 58 davada ise herhangi bir kötü yönetime rastlanmamıştır(Annual Report 2009 The European Ombudsman).

2009 yılında içinde Avrupa Ombudsmanı, soruşturduğu şikayetler konusunda 35 şikayetle ilgili Avrupa Birliği kurum ve organlarını eleştiren açıklamalarda bulunmuşken, 2008 yılındaki eleştirel açıklamaların sayısı 44, 2007'de ise 55 idi. Bu dramatik azalış, Avrupa Birliği kurum ve organlarının giderek daha iyi işlediğini ve Avrupa Doğru Davranış İdari Yasası'na daha fazla bağlı kaldıkları konusunda bizlere fikir vermektedir. Ayrıca, 2008 yılında Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetlerin sayısı toplam 3406 iken, 2009 yılında bu rakam 3098, (Annual Report 2010 The European Ombudsman). 2010 yılında ise 2667 olmuştur.

2010 yılında Avrupa Ombudsmanı'nın 323'ü şikayet üzerine 12'si ise kendi inisiyatifi ile açtığı toplam 335 soruşturmanın %65'i (219 soruşturma) Avrupa Komisyonu ile ilgilidir. (2009'da bu rakam %56' idi. 191 soruşturma) Avrupa Komisyonu kararlarıyla Birlik vatandaşlarını direkt etkilediği için vatandaşların şikayetlerinin temel öznesi olması doğaldır. 35 soruşturma ise (%10) Avrupa Personel Seçme Ofisi (EPSO)(2009'da 30 idi); 22 soruşturma (% 7'si) Avrupa Parlamentosu; 6 soruşturma (% 2'si) AB Konseyi; 4 soruşturma (%1'i) Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ile ilgilidir. (Avrupa Ombudsmanı'nın ABAD'ın yalnız yargısal olmayan işlerle ilgili olarak soruşturma başlatabileceği gerçeğini göz önüne aldığımızda bu rakam normaldir.) 52 soruşturma ise diğer AB kurum, organ, ofis ve ajansları ile ilgilidir (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

Grafik 1: Avrupa Ombudsmanı'nın Haklarında Soruşturma açtığı AB Kurum ve Organları



Kaynak: European Ombudsman Annual Report 2010

2009 yılında ise tamamlanan soruşturma sayısı 318 iken, Avrupa Ombudsmanı 2010 yılında 326 soruşturma tamamlanmıştır. 326 soruşturmanın 323 tanesi bir

şikayete bağlı olarak başlatılırken 3 tanesini Avrupa Ombudsmanı kendi girişimiyle başlatılıp sonuçlandırılmıştır. Avrupa Ombudsmanı, bu soruşturmaların % 12'sinde (40 davada) kötü yönetim tespit etmiştir. Söz konusu 40 davanın 7 tanesinde tavsiyelerde bulunmuş ve bu tavsiyeler kabul edilmiş, diğer yandan 33 davada ise AB kurumlarına eleştiride bulunulmuştur. 2009 yılında bu sayı 35; 2008 yılında ise 44 idi (Annual Report 2010 The European Ombudsman).

2009 yılı açılan soruşturmalar içinde başlıca kötü yönetim suçlamaları tipleri şunlardır: Bilgi vermeyi reddetmek de dahil olmak üzere şeffaflığın olmadığı ya da eksik olduğuna ilişkin şikayetlerdir. 2009 yılı içerisinde Avrupa Ombudsmanı'nın yaptığı bütün soruşturmalar içinde bu tür şikayetlerle ilgili soruşturmalar 121 soruşturma ile toplam soruşturmaların % 36'sını oluşturmaktadır. İkinci grupta, gücün kötüye kullanılması ve haksızlıkla ilgili soruşturmalar 48 tanedir (% 14); ayrıca, gereksiz gecikme 45 tane (% 13); yetersiz prosedür 44 soruşturma (% 13); ihmal 22 soruşturma (% 6); yükümlülüğün yerine getirilmesinde hata ve Komisyon'un Antlaşmaların koruyucusu rolünde hata 21 soruşturma (% 6); adli hata 19 soruşturma (% 6) ve ayrımcılık konularında 17 soruşturma (% 5) yapılmıştır (Annual Report 2009 The European Ombudsman).

11. Sonuç

Hukuk devleti ilkesine saygıyı sağlamak üzere tasarlanan kurumlardan biri olan ve Avrupa Birliği'nin kurum ve organlarındaki yönetim bozuklukları ile ilgili şikayetleri inceleyen Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'nde idari usulsüzlükler, haksızlık, adaletsizlik, ayrımcılık, gücün kötüye kullanılması, cevap vermeme, bilgi vermeme ve gereksiz gecikme gibi kötü yönetim örneklerinin azalmasına ve Avrupa Birliği kurum ve organlarının daha düzgün işlemesine önemli katkılarda bulunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı mahkemeye benzemekle birlikte, görevini Avrupa Ombudsmanlar Ağı ve diğer Avrupa Birliği kurum ve organlarıyla birlikte tam bir işbirliği içinde yerine getirirken idari yargının yerine geçmemekte, yargının iş yükünü hafifleterek onu tamamlamış olmakta ve Avrupa Birliği'nde iyi yönetimin, demokrasinin ve insan haklarının geliştirilmesine de önemli katkılarda bulunmaktadır.

Ombudsman kamuoyunun dikkatini yaşanan yönetimle ilgili sorunlara çekerek kamuoyu baskısıyla sorunları çözmeye çalışmaktadır. Üstelik, Avrupa Ombudsmanı, hukuku geliştirmede yalnızca önerilerine gelen davalara bağımlı olan ABAD yargıçlarının tersine kendi inisiyatifi ile hareket ederek soruşturma yapma hakkına sahip olarak kendi önceliklerini kendi belirler. Kendiliğinden harekete geçme yetkisine sahip olan Avrupa Ombudsmanı, yalnız kötü yönetim davalarına karşı harekete geçmez, aynı zamanda Birlik kurumlarına gelecekteki davranışları konusunda da tavsiyede bulunur.

Bağımsız olması, kolay erişilebilir olması ve geleneksel yargı sürecinin uzun, zahmetli ve maliyetli olması sebepleriyle Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetler yıldan yıla artış göstermektedir. Örneğin 1996'da 842 şikayet yapılmışken 2010 yılında bu rakam 2667'ye ulaşmıştır. Bu artış, yargının yükünün azaltılması anlamında da önemlidir. Bu önemli artışa rağmen hala pek çok Avrupa Birliği vatandaşı Avrupa Ombudsmanı'nın yetkilerini ve ona hangi tür şikayetlerin yapılabileceğini bilmemektedir. Bu sebeple Avrupa Ombudsmanı halkı bilinçlendirme faaliyetlerine özel önem vermektedir.

Avrupa Ombudsmanı hazırladığı şikayet konusu olan AB kurum ya da organındaki aksaklıkları ve çözüm yollarını gösteren özel veya yıllık raporlardaki tavsiye ve önerilerle Avrupa Birliği kurum ve organlarının daha iyi işlemesine, Birlik vatandaşlarının ve Birlik'te ikamet eden herkesin haklarını daha iyi bilmesinde daha şeffaf daha hakça ve daha demokratik bir Birliğin oluşmasına katkıda bulunarak Avrupa Birliği vatandaşlarının Avrupa Birliği kurumlarına ve organlarına olan güvenlerinin artmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Kaynakça:

- Annual Report 2009 The European Ombudsman, Erişim: 01.04.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
- Annual Report 2010 The European Ombudsman, Erişim: 01.04.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
- Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, Erişim: 07.01.2011, http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ab_thb.html
- Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, Avrupa Toplulukları (2005). Erişim:20.03.2011 <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code/faces/tr/3510/html.bookmark.jsessid=onid=F7993E50C701583EC7DC9059DEDD6262>
- Avrupa Ombudsmanı, (2011). Erişim: 28.03.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/ata glance.faces/tr/25/html.bookmark>.
- Biering, Peter (2005). “The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.38-51.
- Clariana, Gregorio Garzon (2005). “Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.191-209.
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union, (2008). 2008/C 115/01, 9 May 2008, Erişim: 04.04.2011, <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.
- Council Decision of February 1994 approving the Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties (94/114/ECSC, EC, Euratom) Erişim: 25.03.2011, http://www.ena.lu/council_decision_94_114_ecsc_ec_euratom_february_1994_2_4163.pdf.
- Decision of the European Parliament of 18 June 2008 amending Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties (2008/587/EC,Euratom) , Erişim: 10.03.2011, <http://eurlex.eoropa.eu/>
- Diamandouros, P. Nikiforos (2005) “Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe” *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.217-240
- European Parliament Decision on the performance of the Ombudsman’s duties (9 March 1994) Revised Version (Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties (94/262/ECSC,EC,Euratom) in Official Journal of the EC, 04.05.1994, No L113, p.15.)

- Decision of the European Parliament of 14 March 2002 amending Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (2002/262/EC, ECSC, Euratom), in Official Journal of the European Communities (OJEC) 09.04.2002, No L 92, p.13, Erişim:13.03.2011, http://www.ena.lu/european_parliament_decision_performance_ombudsman_duties_march_1994-2-4161.pdf
- Fendoğlu, Hasan Tahsin, (2010). "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Aralık 2010, Erişim: 10 Mart 2011, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>.
- Gonzales, Carlos Mareiro (2005). "The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.27-37
- Gradın, Anita and Ranveig Jacopson, (2005). "Safeguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.162-166.
- Hansen, Hans Gammeltoft- (2005). "Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.13-26
- İşıkay, Mahir (2001). Avrupa Birliği Ombudsmanı, Erişim: 21.03.2011, www.belgeler.com/blg/7ch/Avrupa-birligi-ombudsmani,
- Karluk, Rıdvan (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları ve Türkiye, 9. Baskı, İstanbul.
- Kestane, Doğan, (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık" (Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, Sayı 151.
- Köseoğlu, Özer (2010). Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, ss.31-62
- Magnette, Paul (2005). "The European Ombudsman Protecting Citizen's Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.106-125.
- Magnette, Paul (2003). "Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union", *Journal of European Public Policy* 10:5 October 2003, ss. 677-694
- Mutta, Serdar (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı, İstanbul.
- Nikiforos Diamandouros re-elected as European Ombudsman, (20.01.2010) Erişim: 03.03.2011, <http://www.europarl.cy>.

- Özden, Kemal (2010). *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Perillo, Ezio (2005). "The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.52-82.
- Powers and Responsibilities of the European Ombudsman. Erişim: 12.03.2011, <http://www.ena.lu>.
- Press release No. 6/2011 Ombudsman: 72 % of European citizens do not feel well informed about the Charter of Fundamental Rights, (18 March 2011) Erişim:29.03.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/10191/html.bookmark>
- Resolution on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, (11 May 1979) (Official Journal 1979 C 140, p.153) Erişim:04.04.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocument.faces/en/4667/html.bookmark>
- Song, Weiqing and Vincent Della Sala (2008). "Euroceptics and Europhiles in accord: the creation of the European Ombudsman as an institutional isomorphism", *Policy and Politics*, Vol. 36, No: 4, 481-95 ss. 481-495.
- Soderman, Jacop (2005). "The Early Years of the European Ombudsman", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss.83-105
- The Responsibilities and the election of the European Ombudsman, (2011). Erişim: 03.03.2011, <http://www.europarl.europa.eu/election-ombudsman/view/en/index.html> ,
- The Work of the European Ombudsman, House of Lords European Committee 22nd Report of Session 6 March 2006, Erişim: 14.03.2011, <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/hol-rep-eu-ombuds.pdf>
- Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community signed at Lisbon 13 December 2007, 2007/C 306/01 *Official Journal of the European Union*, Erişim: 05.04.2011, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Valles, Juan Manuel Fabra (2005). "The European Ombudsman's Resources-The Budget and Related Issues", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ss. 210 -216
- Yiğit, Dilek (2004). "Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu", *TC Başbakanlık Hazine Müsteşerliği, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü*, Erişim: 23.03.2011, <http://www.treasury.org.tr>
- What can the European Ombudsman do for you? An overview of the Ombudsman's work and how he could help you, European Communities (2008). Erişim: 03.03.2011, <http://www.ombudsman.europa.eu/guide/ndefault.htm>

