

OMBUDSMANLIK KURUMU, İSVEÇ VE FRANSA ÜLKE UYGULAMALARI İLE AVRUPA OMBUDSMANI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Dr. Selçuk GİŞİ*

ÖZET

Ombudsmanlık, kısaca kötü idare uygulamalarına maruz kalan vatandaşların şikayetlerini çözüme kavuşturmayı amaçlayan bir kurumdur. Ombudsmanlık, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve kişi haklarının korunmasına katkıda bulunur. Ombudsmanlık kurumu, aynı zamanda kamu yönetim sisteminin temel sorunlarının çözülebilmesi konusunda önerilerde bulunarak daha iyi bir yönetim anlayışının getirilmesinde önemli rol oynar. Vatandaşları idareye karşı koruyabilmek için günümüzde çoğu ülkede değişik adlarla, doğrudan, esnek, hızlı ve maliyetsiz şekilde işleyen Ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur. Bu çerçevede çalışma ile Ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, tanımı ve genel özellikleri açıklanarak demokratik bir hukuk sisteminde Ombudsmanlığın önemi vurgulanmıştır. Ayrıca farklı hukuk sistemlerine sahip İsveç ve Fransa Ombudsmanlık uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanının atanması, statüsü, görevleri, yetkileri ve çalışma usulündeki benzerlikler açıklanmaya çalışılmış ve Ombudsmanlığın işleyişinde iyi uygulamalar belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Avrupa ombudsmanı, ülke uygulamaları, hukuk devleti, iyi yönetim.

* Başbakanlık, Genel Müdür Yardımcısı V., selcukgisi@hotmail.com

AN ANALYSIS ON OMBUDSMAN INSTITUTION, SWEDISH AND FRENCH PRACTICES AND THE EUROPEAN OMBUDSMAN

ABSTRACT

The Ombudsman, briefly, is an institution aiming at solving the complaints of the citizens who have been subjected to maladministration practices. The Ombudsman contributes to the settlement of the principle of the rule of law and the protection of the rights of persons. The Ombudsman institution, also, plays an important role to better governance by proposing how will be solved the main problems of public administration system. In order to protect citizens against the administration, Ombudsman institutions operating directly, flexibly, quickly and cost-effectively have been established in most countries today with different names. In this context, this study has emphasized the importance of Ombudsman in a democratic legal system by explaining the history, definition and general characteristics of the Ombudsman institution. In addition, Swedish and French Ombudsman practices belonging to different legal systems, as well as the appointment, status, duties, authorities of the European Ombudsman, and the similarities of working procedures have been tried to be explained and good practices have been indicated in the functioning of the Ombudsman.

Keywords: Ombudsman, European ombudsman, country practices, the rule of law, good governance.

GİRİŞ

Hukuk devleti anlayışı, yalnızca temel hakların Anayasa veya yasayla güvence altına alınması ile gerçekleşmez. Güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin etkin bir şekilde korunabilmesi için uygun yönetim mekanizmalarının hukuk düzeninde işleme/yürürlükte olması gerekir. Bu durum idarenin tüm işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık tutularak gerçekleştirilmektedir. Ancak gelişen ve değişen toplumsal koşullar karşısında, temel hak ve özgürlüklerin sadece yargı yoluyla güvence altına alınmaya çalışılması, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında yetersiz kalmakta ve adaletsiz sonuçlara neden olabilmektedir. Böyle bir sonuç, birçok demokratik ülkeyi, yönetilenleri yönetenlere karşı koruyabilmek için doğrudan, esnek, hızlı ve maliyetsiz müesseseler oluşturmaya yöneltmiştir.

Bu kapsamda idarenin işlem ve eylemlerinin etkin bir şekilde denetlenmesi ve idarenin yönetilenlere karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranmasını sağlayabilmek amacıyla özellikle İskandinav ülkelerinde Ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Ombudsmanlık kurumu ile kişilerin devlet karşısında korunması ve kişilerin sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması sağlanmaktadır. Ombudsmanlık, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve kişi haklarının korunmasına katkıda bulunan bir kurumdur.

Ombudsmanlık kurumu, Fransa'da arabulucu ve hakların savunucusu, İngiltere'de parlamento komiseri, İsrail'de devlet denetçisi şeklinde adlandırılmıştır. 1992 Maastricht Antlaşmasıyla da Avrupa Birliği kurumları veya organlarının kötü uygulamalarına karşı Avrupa Birliği vatandaşlarının haklarını korumak üzere Avrupa Birliği vatandaşı ile kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi amaçlayarak Avrupa Birliği bünyesinde de Avrupa Ombudsmanı oluşturulmuştur.

Bu çerçevede çalışmanın öncelikle araştırma konusu, vatandaşlar ile devlet arasındaki güven ilişkisini güçlendiren Ombudsmanlık kurumunun tarihçesi ile temel nitelik ve özelliklerini vurgulamaktadır. Ayrıca çalışmanın kapsamı gözetilerek seçilmiş ülke uygulamalarından bilgiler verilecektir. Bu kapsamda farklı hukuk kültürü ve sistemlerine sahip İsveç ve Fransa uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanının atanması, statüsü, görevleri, yetkileri ve çalışma usulü incelenecek ve Ombudsmanlığın, günümüz uygulamasında ilk kabul edildiği ülkelerden İsveç ile kuvvetli bir idari yargı sistemine sahip Fransa'da ve uluslararası bir niteliğe sahip Avrupa Birliğinde temel bazı özelliklere

ve benzer uygulamalara sahip olduğu görüşüne yer verilecektir. Böylece çalışmanın ilk kısmında Ombudsmanlığın tarihçesi, tanımı ve genel özellikleri açıklanmış ve ikinci kısmında seçilmiş ülkelerin Ombudsmanlık kurumu ile Avrupa Ombudsmanının uygulamaları ele alınmıştır. Sonuç ve değerlendirme bölümünde de çalışma ile ilgili genel bir değerlendirmeler yapılmış ve Ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyişinde iyileşmeye ilişkin hususlar belirtilmiştir.

I. OMBUDSMANLIK

A. TARİHÇESİ VE TANIMI

İsveç Kralı *XII. Charles* 1709'da Ruslarla yaptığı savaş sonrası Osmanlı İmparatorluğunda birkaç yıl yaşamış ve o dönem sırasında Osmanlı İmparatorluğunda uygulanan Kâdilkudât¹, Divan-ül Mezâlim² ve Hisbe³ teşkilatı kurumlarından etkilenmiştir⁴. Bunun üzerine *İsveç Kralı XII. Charles* ülkesinden

- 1 Sözlükte “kadılar kadısı” anlamına gelen kâdilkudât, başta halifenin kendisine adalet işlerini danıştığı başşehirin kadısına verilen fahri unvan iken, IX. yüzyılın sonlarından itibaren kâdilkudât yargı sisteminin başındaki görevliyi ifade etmek için kullanılmıştır. Bk. Özen, Şükrü (2001) ‘**Kâdilkudât**’, DİA, C: 24, s. 77-82. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısının gerekçesinde Osmanlı Devletinde halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere “Kâdilkudât” adıyla özel görevli hâkim tayin edildiği belirtilmiştir. Bk. **Genel Gereğe, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı**.
- 2 Mezâlim sözlükte “zalimin elinde bulunan başkasına ait nesne, kişinin kendisinden zulmen alındığından şikâyetçi olduğu şey, mazlum hakkı” gibi anlamlara gelmektedir. İdarî ve hukukî bir müessese olarak ise mezâlim “normal mahkemelerin karara bağlamakta zorlanacağı ceza ve hukuk davalarını karara bağlamak ve uygulamak, idarî şikâyetleri dinlemek üzere oluşturulmuş yüksek kurul” şeklinde tanımlanabilir. Bk. Yeniçeri, Celal (2004) ‘**Mezâlim**’, DİA, C: 29, s. 515-518.
- 3 Hisbe, genel olarak İslâm devletlerinde genel ahlâkı, kamu düzenini korumak ve denetlemekle görevli teşkilâta verilen addır. Bk. Kallek, Cengiz (1998) ‘**Hisbe**’, DİA, C: 18, s. 133-142.
- 4 Altuğ, Yılmaz (2002) **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, Yayın No: 4343, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, s.54-60; Victor J., Pickl (1997) (çev. Taykan Ataman) “**Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri**”, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yeni Türkiye Dergisi, C: II, S: 14, s.803-804; Ataman, Taykan (1997) ‘**Ombudsman ve Temiz Toplum**’, Yeni Türkiye Dergisi, Y: 3, S: 14, s. 779-789; Akıncı, Müslüm (1999) **Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, s.267; Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011) **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara, s.39-59; Uler, Yıldırım (1990) ‘**Ombudsman (Kamu Denetçisi)**’, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, s.1022-1023; Odyakmaz, Zehra (2000) ‘**Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler**’, Hukuk Kurultayı 2000, s.488. Ayrıca Ombudsmanlığın Türk-İslam Devlet geleneğinde kökenlerine ilişkin bakınız: Coşkun, Burak / Günaydın, Hamza (2015) ‘**Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet**

uzaktayken ülke idaresini ve yargısını onun adına denetleyecek bir kişiyi atamıştır⁵. İdarenin düzenli çalışması görevine yardım eden ilk İsveç Ombudsmanı bir krallık görevlisi, “Yüksek Krallık Ombudsmanı” iken, adı daha sonra “Adalet Şansölyesi” olarak değiştirilmiş ve “Adalet Şansölyesi” ilk kez 1776’da Riksdag’da (İsveç Parlamentosu) seçimle iş başına getirilerek Parlamento Ombudsmanlığı kurumu ortaya çıkmıştır⁶.

Ombudsman kelimesi İsveççeden gelmektedir. “Ombud” kelimesi “temsilci veya sözcü olma” fonksiyonunu ifade eder⁷. Ombudsman sözcüğü İsveç’te “başkaları için şikayet yapan kişi”⁸, “bir başkasının çıkarlarını koruyan kişi”⁹ anlamında kullanılmıştır. Ombudsman için ayrıca, İngiltere’de “Yönetim İçin Halk Komiseri”¹⁰, Fransa’da “Arabulucu (mediateur) ve Hakların Savunucusu (Defender of Rights)”, Kanada’da “Yurttaş Koruyucusu”, İtalya’da “Sivil Haklar Savunucusu”, Avusturya’da “Halk Avukatı”, Polonya’da “Yurttaş Hakları Savunucusu” gibi isimler de kullanılmaktadır¹¹.

Ombudsman, genel olarak *“parlamento tarafından atanan veya seçi-*

-
- Hakkının Kurumsal Tekâmülü**, Ombudsman Akademik Dergisi, Y:2, S: 3, s. 9-61. Ancak İsveç Baş Ombudsmanı EKLUNDH İsveç Ombudsmanlığının Osmanlı İmparatorluğundan etkilenme konusunda yorum yapmaktan kaçınmıştır. Bk. Eklundh, Claes (2000) **‘Ombudsman – İsveç’te Parlamento Ombudsmanları**, Hukuk Kurultayı 2000, s.501.
- 5 Erhürman, Tufan (1998) **‘Ombudsman**, Amme İdaresi Dergisi, C: 31, S: 3, s.90; Diamandouras, P. Nikiforos (2014) **‘Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Ombudsmanlık Kurumu**, Ombudsman Akademik Dergisi, Y:1, S: 1, s. 49. Bu konuda TEMİZEL şu değerlendirmelerde bulunmaktadır: “Demirbaş Şar’ın ilk Ombudsmanı sürgün olarak bulunduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağındaiken atanması, kurumu Osmanlı İmparatorluğunda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim; Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında kurum her ne kadar 18. yüzyılın başında İsveç’te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı’nın Osmanlı İmparatorluğunda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur demektir”. Bk. Temizel, Zekeriya (1997) **‘Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yeni Türkiye Dergisi, C: II, S: 14, s.765.
- 6 Eklundh, s.476; Yağmurlu, Aslı (2009) **‘Ombudsman as a Public Relations Mechanism**, Review of Public Administration, S: 3/1, s.103.
- 7 Arslan, Süleyman (1986) **‘İngiltere’de Ombudsman Müessesesi**, Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 1, s.157.
- 8 Tortop, Nuri (1998) **‘Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması**, Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:1, s.3.
- 9 Eklundh, s.476.
- 10 Buck, Trevor / Kirkham, Richard / Thompson, Brian (2011) **The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice**, Ashgate Publishing, England, s.10.
- 11 Avşar, B. Zakir **Ombudsman (Kamu Hakemi)- Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, No: 38, s.50.

len”¹², vatandaşların idareler karşısında korunmasını ve savunulmasını gerçekleştiren bir devlet kurumudur¹³. Başlangıçta, parlamento tarafından seçilip parlamento adına idareyi denetlemek amacıyla kurulmuş olan ombudsmanlık kurumu, zamanla vatandaşların haklarını koruyan, onların şikayetlerini dinleyerek haklarını arayan, idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması gerektiği düşüncesine dayanan bir kurum haline gelmiştir¹⁴. Aslında Ombudsmanlık değişen, gelişen ve büyüyen kamu yönetiminde kamu gücünün yanlış kullanımının önlenmesi, devletin karmaşıklaşan idari yapısına klasik denetim kurumlarının cevap verememesi, yürütmenin üzerinde yasama organının denetiminin işlevsiz kalması, yargı denetiminin yavaş, masraflı ve hukuka uygunluk ile sınırlı olması ve kişi haklarının daha etkin bir şekilde korunması amacıyla iyi yönetimin gerçekleştirilmesi ve yasaların uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi için oluşturulmuştur. Kısaca Ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen, kötü idare uygulamalarını ve vatandaşlardan gelen şikayetleri çözüme kavuşturan bir kamu kurumudur¹⁵.

Ombudsman; idarenin işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için şikayet üzerine veya re’sen idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organı¹⁶ ya da idareciler ve vatandaşlarla iletişim kuran, idarenin kötü yönetim uygulamalarını ve insan hakları

- 12 Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2008) ‘**The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis**’, Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria, s.12; Eren, Hayrettin (2000) ‘**Ombudsman Kurumu**’, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: IV, S: 1-2, s.82.
- 13 Parlak, Bekir / Doğan, Kadir Caner (2016) ‘**Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme**’, Türk İdare Dergisi, S: 480, s.123.
- 14 Oytan, Muammer (1977) ‘**Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**’, Prof. Dr. Osman F. Berkî’ye Armağan, AÜHF Yayınları, No: 411, Ankara, s. 598.
- 15 Reif, Linda C. (2004) **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems**, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, s.1-2; Buck / Kirkham / Thompson, s.91; McMillan, John (2004) ‘**The Ombudsman and the Rule of Law**’, Reif, Linda C. (Ed.), **The International Ombudsman Yearbook**, The International Ombudsman Institute, Vol: 8, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, s.9.
- 16 **Erhürman** (1998) s.89. Uluslararası Barolar Birliğinin yaptığı tanım da benzer noktalardan hareket etmektedir. Bu tanıma göre Ombudsman, “*Anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikayetleri üzerine veya re’sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan. parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur*”. Bk. Erhürman, Tufan (2000) ‘**Türkiye İçin Nasil Bir Ombudsman Formülü?**’, AÜHFD, C: 49, S: 1-4, s.160.

ihlallerini ortadan kaldırmaya çalışan bir kamu kurumu veya görevlisidir¹⁷. Diğer bir ifadeyle Ombudsman vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde karşılaşılan kötü idare uygulamalarında onlara yardımcı olan, şikayetler hakkında idareye önerilerde bulunan ve genellikle yasama organınca seçilen kişilerdir.

Ombudsmanlık kurumunun temel özelliği, kişi haklarının ve hukukun üstünlüğü ilkesinin tanınmasını öngören demokratik bir kurum olmasıdır¹⁸. Ombudsmanlık, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve vatandaşların haklarının korunmasına yönelik yargısal olmayan bir mekanizma olarak işlev görür¹⁹. Avusturya Anayasa Mahkemesi üyesi *Rudolf Machacek* “hukukun her zaman kişileri tatmin etmeyebileceği, kanunların adaleti garanti etmediğini ve haksızlığın salt kanunsuzluk olmadığı ifade ettikten sonra Ombudsmanın hukuk ile adaleti birleştirmede bir araç/şans” olabileceğini ifade etmiştir²⁰.

Sonuç olarak Ombudsman, adaletsizliklere ve keyfiliklere maruz kalan vatandaşların başvurabileceği bir kurumdur. Ombudsman, vatandaşın şikayetlerini dinler, şikayetleri araştırır, araştırma bulgularını şikayetçi kişilere ve soruşturulan kuruma bildirir²¹. Bir bakıma Ombudsmanlığın varlığı, kamu makamlarının hukuka ve hakkaniyete aykırı davranmayacağına, davranırsa, bunu tarafsız ve bağımsız saygın bir kişinin uyarısı doğrultusunda düzelteceğine dair söz verişidir²². Ombudsmanın kamu yönetimi içindeki yerine ve algılanışına ilişkin AKINCI şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“Ombudsmanın yaptırım yetkisi daha çok manevidir. Saygın bir kişinin eleştirisinden korkulur. Bu da yüksek bir duyarlılıkla ve gelişmiş bir hukuk kültürüyle (daha doğrusu hukuka duyulan içten ve derin bir saygıyla) olanaklıdır. Ombudsman bu atmosferde daha çok etkili olabilmektedir. Zira Ombudsman, pençesiz bir kartaldır. Yaşlı bir bilgedir. Onun yumruğundan değil, kaş çatmasından korkulur. Bu nedenle Ombudsmanın yapacağı etkili çalışmalar sonucunda kamu yönetiminin daha verimli ve başarılı hizmet görmesini sağlayacak; böylece halkın şikayetlerini en aza indirgeyebilecektir.”²³

Sonuç olarak ERHÜRMAN’ın da belirttiği üzere Ombudsmanın gerekliliği şu üç başlıkta özetlenebilir²⁴:

17 **Parlak / Doğan**, s.125.

18 **Eklundh**, s.476; **Diamandouros**, s. 50-52; **McMillan**, s. 6-7.

19 **Diamandouros**, s. 49.

20 **Odyakmaz**, s.487.

21 **Pickl, Victor J.** (1986) (çev. Turgay Ergun) ‘**Ombudsman ve Yönetimde Reform**’, Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 4, s.37.

22 **Akinci**, s.370-371.

23 **Akinci**, s. 368.

24 **Erhürman, Tufan** (1995) **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa, s.31.

Ombudsmanın varlığı idareyi dikkatli davranmak zorunda bırakacağından idarenin daha titiz olmasını sağlayacaktır (*koruyucu işlev*).

Ombudsman incelemeye aldığı olaylarda şikayetleri giderici önerilerde bulunacağından düzeltici bir fonksiyon yerine getirecektir (*düzeltilici işlev*).

Ombudsman çalışmaları ve raporlarında sunduğu saptama ve öneriler ile iyi idarenin gerçekleşmesini sağlayacaktır (*yol gösterici işlev*).

B. GENEL ÖZELLİKLERİ

Ombudsman, idarenin işlem, eylem ve davranışlarını denetleyen fakat bağlayıcı kararlar almayan bağımsız bir devlet organıdır²⁵. Ombudsman vatandaşın idare ile ilişkilerinde ona güven vermek suretiyle bir denge unsuru olarak karşımıza çıkar ve vatandaşı sistemle kaynaştıran bir mekanizmadır. Ayrıca vatandaşlar, Ombudsmana kolay ve masrafsız şekilde ulaşabilirler²⁶. İdarenin kötü işleyişinin engellenmesi amacıyla oluşturulan Ombudsmanlık kurumu sayesinde vatandaşlar, kötü yönetime neden olan kişi veya makamlara karşı mevcut sistemin manevi nitelikte de olsa kayıtsız kalmayacağını bilirler.

Genellikle yasama organı tarafından seçilen Ombudsmanın temel amacı, vatandaşları idarenin haksız uygulamalarından korumaktır. Unutulmalıdır ki idare sadece hukuka uygun davranmakla “iyi idare” niteliğini kazanmaz, “icabı hal”e de uygun davranmalıdır. İdarenin “icabı hal”e uygun davranıp davranmadığı yerindelik denetimini ortaya çıkarır ki bu durum Ombudsman tarafından gerçekleştirilebilir²⁷. Ombudsmanlar, idarelerin yanlış ve haksız uygulamalarını önleme gayesiyle hareket ederler²⁸. Ombudsmanlar kişi haklarının korunmasında hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Ombudsmanlar demokratikleşme sürecinde saydamlığı sağlayarak vatandaş ile idareler arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlar.

Ombudsmanlar sadece idareyi denetlemekle görevli kişiler değildir. Aynı zamanda kişilerin idare ile ilişkilerinde kişileri idareye karşı savunan kişilerdir²⁹. Yani vatandaşların idare önünde haklarının korunmasının bir güvencesidir. Diğer bir ifadeyle Ombudsmanın görevi kamu otoriteleri ile kişiler

25 Erhüman (2000) s.176-179.

26 Eren, s.87.

27 Odyakmaz, s.489.

28 Eklundh, s. 485.

29 Tortop (1998) s.6.

arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektedir.

Tüm bu açıklamalar gözetildiğinde Ombudsman kurumunun varlığından söz edebilmek için aşağıdaki asgari koşulların bulunması gerekir³⁰:

Ombudsmanlık kurumu sadece idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları ile ilgili araştırmalarda ve incelemelerde bulunabilir. Dolayısıyla özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar, yasama ve yargı organının işlemleri tasarruf alanının dışında kalır.

Ombudsman her ne kadar genel olarak yasama organı tarafından seçilse de yasama organından ve en önemlisi yürütme organından bağımsız bir kurumdur.

Ombudsman mahkemeler gibi bağlayıcı nitelikte karar almaz.

Ombudsmanlık sistemini genel özelliklerini; (a) idareyi denetlemesi ve bağımsız ve tarafsız olması, (b) idarenin kötü işlemesi hallerini ve bunlara neden olan işlem, eylem ve davranışlarını adil bir şekilde değerlendirerek tavsiyede bulunması, (c) Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması şeklinde belirtebiliriz³¹.

1. Ombudsman İdareyi Denetler, Bağımsız ve Tarafsızdır

Ombudsmanın temel görevi idareyi denetlemektir³². Ancak, istisnai olarak, İsveç ve Finlandiya'da Ombudsmanlar yargısal faaliyetleri de denetleyebilmektedir. Ombudsmanlar idarenin denetlenmesi görevinde parlamentonun

30 **Erhürman** (1998) s.88-89. HILL, klasik anlamda Ombudsmanın niteliklerini şu şekilde sıralamıştır: (a) Kanunla kurulur. (b) Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir. (c) İdarenin dışında yer alır. (d) Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır. (e) Tarafsızdır. (f) Uzman kişiden yardım veya tavsiye isteyen kişilerin merkezileştirildiği yönetime karşı olmayan bir müessesedir. (g) Halk tarafından kolayca bulunabilir ve başvurulabilir bir müessesedir. Bk. **Arslan**, s.158. **PARLAK / DOĞAN** ise bir ombudsmanı ombudsman yapan temel yön, nitelik ve özellikler arasında; yasa ile kurulma, belirli görevler icra etme, bağımsızlık, tarafsızlık ve özerklik, başvuru yolları, çalışma biçimi, yaptırım gücü, yıllık rapor verme ve kamuoyu ile ilişkisi olarak belirlemiştir. Bk. **Parlak / Doğan**, s.135.

31 **ROWAT** da Ombudsman kurumu bulunan ülkelerde bu kurumların üç ortak özelliğinin bulunduğunu belirtmiştir: "(1) Ombudsman genellikle Anayasalarda öngörülen, idareyi denetleyen, yasamanın tarafsız ve bağımsız bir memurudur. (2) Ombudsman, idarenin kötü işleyişine ve idarenin haksızlıklarına karşı yapılan şikayetleri ve yakınmaları inceler. (3) Ombudsmanın şikayetler hakkında soruşturma açma, eleştirme ve kamu oyuna açıklama yetkisi vardır. Fakat bu idarenin kötü işleyiş ve haksızlıklarını düzeltme yetkisi yoktur". Bk. Rowat, Donald C. (1968) **The Ombudsman (Citizen's Defender)**, Published in Canada By University of Toronto Press, Second Edition, s.xxiv.

32 **Erhüman** (2000) s.157.

bir temsilcisi, bir tür kolu gibidir³³. Ombudsmanların faaliyetlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için de, Ombudsmanların yürütme karşısında bağımsız olması gerekir. Sistemde bağımsız bir Ombudsmanın varlığı; idarenin yönetilenlere karşı, adaletli, çabuk, saygılı ve hukuka uygun davranması ve kamu görevini dürüst ve etkin bir şekilde yürütmesi biçiminde birtakım yükümlülükleri ve ödevleri olduğunun yönetenler tarafından da tanındığının açık göstergesini oluşturur³⁴.

Ombudsman kurumunun asgari koşullarını ve idarenin iyi işlemesi için var olduğunu birlikte değerlendirirsek EKLUNDH'un da belirttiği gibi "*Ombudsmanlık düşüncesi bir paradoks içerir. Ombudsman kişiyi devletin diğer kurumlarından koruyan bir devlet kurumu olarak algılanabilir. Bu durumda böyle bir kurumun güvenilirliğini sürdürebilmesi için belli koşulları yerine getirmesi gerekir. Dolayısıyla Ombudsmanın elinde yeterli kaynaklar ve geniş araştırma yetkileri bulunması, hepsinin üzerinde de onun baskıdan ve denetlediği örgütün etkisinden korunması gerekecektir.*"³⁵

Böylelikle Ombudsman, bağımsız olmalı ve idarenin eylem ve işlemleri hakkında vatandaşlardan gelen şikayetleri tarafsızca araştırmalıdır³⁶. Doktrinde, Ombudsmanın bağımsızlığının sağlanabilmesi için aşağıdaki unsurların sistemde bulunması savunulmuştur³⁷:

Ombudsmanların seçiminde, Ombudsmanların bağımsızlığı göz önünde bulundurulmalıdır. Ülke örneklerine bakıldığında Ombudsmanlar başta yasama organı olmak üzere cumhurbaşkanı veya hükümetler tarafından seçilebilmektedir.

Ombudsmanın ikinci defa seçilememesi kendini seçenlerin istekleri doğrultusunda hareket etmeye yönelmesini engeller.

Ombudsmanlar yasama organı tarafından uygun görülen bütçenin sınırları içinde her türlü harcamayı hiç bir makamdan izin almaksızın serbestçe yapabilmelidir.

Ülke uygulamaları incelendiğinde genel olarak Ombudsmanlar yasama organı tarafından seçilmektedir. Ombudsmanların yürütmeye karşı bağımsız

33 **Tortop** (1998) s.4.

34 **Pickl** (1986) s.38.

35 **Eklundh**, s.476.

36 **Reif**, s. 2; **Eren**, s.83; **Kucsko/Stadlmayer**, s.10.

37 **Erhürman** (1998) s. 91-92.

bir kurum olabilmeleri de bunu gerektirir³⁸. Ayrıca halk tarafından seçilen yasa organının Ombudsmanı seçmesi, Ombudsmanların meşruiyetini artırır.

Diğer taraftan Ombudsmanların bağımsız olmaları onların tarafsız olmalarını da zorunlu hale getirir.

2. Ombudsman, İdarenin Kötü İşlemesi Hallerini ve Bunlara Neden Olan İşlem, Eylem ve Davranışlarını Adil Bir Şekilde Değerlendirerek Tavsiyede Bulunur

Ombudsmanlara idarenin kötü işlemesi ve yönetimine neden olan işlem, eylem ve davranışlar sonucunda karşılaşılan haksızlıklar hakkında başvurulur. Bu bağlamda Ombudsmanın işlevi yönetimin haksız işlemlerini, eylemlerini ve davranışlarını sorgulamak ve araştırmaktır³⁹. Ombudsmanlar genel olarak ilgili dosyaları incelerken adalet, hakkaniyet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurarak değerlendirmelerde bulunur. Ombudsman sadece yönetimin kötü uygulamalarını tespit etmekle kalmayıp, kötü uygulamalar karşısında adaletli bir çözüm yolu üretmeye çalışır ve tavsiyede bulunur.

3. Ombudsmanın Kararları Bağlayıcı Nitelikte Değildir

Ombudsman herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı karar alamaz⁴⁰. Dolayısıyla idare Ombudsmanın kararlarını yerine getirmemekten dolayı kural olarak herhangi bir sorumluluk altına girmez. Ombudsman kararlarını raporlar halinde sunar ve bu kararlar tavsiye niteliğindedir. Ombudsmanın güçsüz yanı olarak görülen hukuken bağlayıcı karar alamama niteliği, kuruma aslında esnek bir yapı kazandırmaktadır⁴¹.

Ombudsman, idarenin vatandaşlarla ilişkilerinde var olan eksiklikleri ve yanlışları tespit eder ve idarenin vatandaşa karşı olan kararlarını düzeltmesi tavsiyesinde bulunur. Ombudsman, idarenin kişilere karşı yanlış olan kararlarını düzeltmemesi halinde durumu parlamentoya bildirir ve kamuoyuna açık-

38 **Tortop** (1998) s.5.

39 Arıkan, Mustafa İberyay (2007) 'Avrupa Birliği Ombudsmanı', Adalet Dergisi, S:29, s.90.

40 **Eren**, s.89.

41 Gammeltoft-Hansen, Hans (1996) (çev. Turgay Ergun) 'Ombudsman Kavramı', Amme İdaresi Dergisi, C: 29, S: 3, s.198

lar. Ombudsmenin kararlarının etkinliği bu noktada başlar. İdarenin haksız işlemlerinin ve hatalı uygulamalarının kamuoyuna bildirilmesi ve aksak ilerleyen idareye karşı bir kamuoyu oluşturulması Ombudsmenin önemini ortaya çıkarır⁴².

Ombudsman denetimi, yürütmeden bağımsız bir organ tarafından yerine getiriliyor olmakla idari denetimden, Ombudsman tarafından alınan kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmamasıyla da yargı denetiminden ayrılmaktadır⁴³. Ombudsmenin kararları idare için tavsiye niteliğinde olsa da uygulamada idare, şikayete konu olan “kötü yönetim”in düzeltilmesi için girişimlerde bulunur; bunun sonucunda vatandaşların idareye olan güvenleri tazelenir⁴⁴. Bu yönüyle Ombudsman için idareyle vatandaş arasında “*sürtüşmeyi azaltan yağ*”⁴⁵ nitelemesi yapılmaktadır.

II. OMBUDSMANLIĞIN İSVEÇ VE FRANSA ÜLKE UYGULAMALARI İLE AVRUPA OMBUDSMANI

Günümüzde İsveç, Danimarka, Norveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleri ile Fransa ve Almanya gibi kıta Avrupa’sı ülkelerinin kamu yönetimlerinde Ombudsmanlık kurumuna yer verilmiştir. Ombudsmanlık kurumu farklı ülkelerde değişik adlarla (Fransa’da arabulucu ve Hakların Savunucusu, İsrail’de Devlet Denetçisi gibi) ifade edilmiştir. Ancak tüm bu ülkeleri incelemek, çalışmanın kapsamını aşacağından, bu kısımda dünyada Ombudsmanlık kurumunun ilk örneklerinden ve Ombudsmanlığın yayılmasında ve gelişmesinde etkili olan İsveç ülke uygulaması ile kuvvetli bir idari yargı hukuk sistemine sahip olan ve vatandaşların şikayetlerine idari yargı önünde çözüm bulabilecek, ancak sisteminde Ombudsmanlık kurumunu da barındıran Fransa ülke uygulaması incelenecektir. Fransa ülke uygulaması, benzer hukuکی yapıya sahip olması nedeniyle Ülkemiz uygulaması açısından da önemlidir. Ayrıca, bu kısımda, bir uluslarüstü birlik şeklinde nitelendirebileceğimiz Avrupa Birliğindeki Ombudsmanlık uygulaması da yer verilecektir. Avrupa Ombudsmanı, uluslarüstü bir kuruluşta Ombudsmanlık sisteminin işleyebil-

42 Erhürman (1998) s. 95-98.

43 Erhüman (2000) s.159.

44 Esgün, İbrahim Uğur (1996) ‘Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme’, AÜHFĐ, C: 45, S: 1-4, s.262.

45 Wade, H.W.R. (1974) ‘The Ombudsman in Britain’, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan, AÜSBF, TODAİE, Sevinç Matbaası, Ankara, s.601.

mesi açısından önemlidir. Dolayısıyla bu kısımda, seçilmiş ülke ve birlik Ombudsmanlık kurumları ana yönleriyle açıklanarak bunların işleyişine ve genel özelliklerine ilişkin bilgi verilmiştir.

A. İSVEÇ

Tarihsel gelişim bölümünde de açıkladığı üzere Ombudsman, modern anlamda ilk kez İsveç'te 1713 yılında Kral *XII. Charles* tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir⁴⁶. Başlangıçta bir tane Ombudsmanı bulunan İsveç'te, bu sayı 1975'te dörde çıkarılmıştır. Ancak 1986 yılında Baş Ombudsmanın rolü önemli hale getirilmişse de bu konudaki tartışmalar sonucunda her Ombudsmanın görev alanının farklı olması kabul edilmiştir⁴⁷.

İsveç Parlamento Baş Ombudsmanı EKLUNDH, "*Parlamento Ombudsmanlığı bir kurum olarak İsveç'in uluslararası anayasal gelişmelere en önemli katkısı*" olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur⁴⁸. İsveç'te Ombudsmanlık, yargı ve yönetim birimi dışında olması ve yetkilerinde yasallıktan çok moral bir nitelik bulunması nedeniyle olağanüstü bir kurum olarak algılanmaktadır⁴⁹.

İsveç'te Parlamento Ombudsmanı dışında tüketici kamu ombudsmanı, kadın-erkek eşitliği ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, çocukların korunması ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı, engelliler ombudsmanı ve basın ombudsmanı da bulunmaktadır. Çalışmanın kapsamı açısından sadece Parlamento Ombudsmanı incelenecektir.

1. Atanması ve Statüsü

İsveç Anayasası'nın 12. Bölümünün 6. maddesine göre, biri Baş Ombudsman, üç tanesi de Parlamento Ombudsmanı olmak üzere *Riksdag* (parlamento) dört ombudsmanı seçer⁵⁰. Ayrıca Parlamento Ombudsmanının birinin herhangi bir nedenle görev yerlerinin boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane de yardımcı ombudsman seçilmektedir.

46 Bkz. <<http://www.jo.se/en/About-JO/History/>> s.e.t 17.11.2016.

47 **Tortop** (1998) s.8.

48 **Eklundh**, s.475.

49 **Eklundh**, s.476.

50 Stern, Joachim (2008) 'Sweden', Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria, s.412.

Ombudsmanların görev süreleri 4 yıldır ve bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ombudsman seçimi genel seçimden sonraki 15 gün içinde gerçekleştirilir. Dört Parlamento Ombudsmanı, İsveç Parlamentosu (*Riksdag*) genel kurulunda açık oyla seçilir. 1974 yılına kadar Ombudsman seçilebilmek için hukuk eğitimi almış olma şartı aranırken, bu tarihten itibaren böyle bir şart aranmamıştır. Ancak Ombudsmanlar genellikle yüksek yargı mensupları arasından veya devlet idaresinde üst düzey görev yapmış kişiler arasından seçilmektedir⁵¹. Ombudsmanların seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama bulunmamaktadır.

Parlamentonun (*Riksdag*) dağılması Ombudsmanların görev sürelerine etki etmez; ancak Ombudsman parlamento tarafından görevinden alınabilir⁵².

Parlamento Ombudsmanı bağımsızdır. Görevini yerine getirirken hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir almaz.

2. Görev ve Yetkileri

İsveç'te Parlamento Ombudsmanları, parlamentonun (*Riksdag*) hükümet üzerindeki kontrolünü sağlamaktadır⁵³. İsveç Parlamento Ombudsmanının temel görevi hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ve yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri yargı organı ve idare önünde savunmaktır⁵⁴. Diğer bir ifadeyle Ombudsman kamununun keyfi tutumlarını ve yanlış uygulamalarını önlemeye çalışır.

Baş Ombudsman, genel uygulama esaslarını belirlemede, vatandaşların resmi belgelere ulaşmalarında, Ombudsman bürosunun yönetiminde, personelin atanmasında, kararların yürütülmesinde ve kurum personelini ilgilendiren kararlarda yetkilidir⁵⁵ ve Baş Ombudsmanın varlığı iş koordinasyonunun sağlanması için önemlidir. Diğer Ombudsmanlardan biri, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishanelere ilişkin şikayetlerle ilgilenirken, bir diğeri de silahlı kuvvetlere ilişkin konularda denetim yapar. Diğer Ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler alanlarında çıkabilecek uyumsuzlukların çözümü için ça-

51 Çakmak, Caner (2008) **Kamu Denetiminde Ombudsmanlığı (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.44

52 Bkz. <<http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/The-Riksdag-Act-iksdagsordningen/>> s.e.t 17.11.2016.

53 Eklundh, s.478.

54 Eklundh, s. 479; Reif, s.6.

55 Altuğ, s.72; Erhürman (1995) s.52.

lışmaktadır⁵⁶. Ancak Baş Ombudsman, diğer Ombudsmanların inceleme ve değerlendirme işlerine karışamaz, her Ombudsman çalışmalarından sadece parlamentoya (*Riksdag*) karşı sorumludur⁵⁷. Ayrıca İsveç Parlamento Ombudsmanları birbirlerini de denetleyemezler.

İsveç Parlamento Ombudsmanı; yasaları çiğneyen görevlilere soruşturma açabilir, görevine ilişkin bir suç nedeniyle kamu görevlisine karşı dava açabilir, hükümete ya da parlamentoya (*Riksdag*) yasalarda yapılmasını önerdikleri değişikliklerle ilgili öneri sunabilir ve ayrıca görevini savsaklayan personeli uyarma ve eleştirme yetkisine de sahiptir⁵⁸.

Tüm kamu idareleri ve yerel yönetimler ile kamu görevi yapan diğer kişiler İsveç Parlamento Ombudsmanının yetki alanı içerisindedir. Ancak Bakanlar, parlamento (*Riksdag*) ve yerel belediye meclis üyeleri bu denetim dışındadır⁵⁹. İsveç Parlamento Ombudsmanı, eşine pek az rastlanır şekilde, idari faaliyetler yanında adalet faaliyetlerini de incelemektedir⁶⁰.

İsveç Anayasasının 12. bölümünün 6/2 maddesine göre, Ombudsmanlar mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilirler, ilgili karar ve işlemleri bildirebilirler. Mahkeme ve idare ile bunların görevlileri Ombudsmana gerekli bilgileri ve dokümanları vermekle yükümlüdür.

İsveç Parlamento Ombudsmanları çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmalarına rağmen, kararları bağlayıcı değildir. Ancak Ombudsmanlar ilgili kurum ve görevliler hakkında yıllık rapor hazırlar ve bu raporu 1986 tarihli Ombudsmanlar Yasası gereğince 15 Kasım tarihine kadar 1 Temmuz–30 Haziran tarihlerini kapsayacak şekilde parlamentoya sunarlar ve kamuoyuyla paylaşırlar⁶¹.

56 Erhürman (1995) s.52.

57 Eklundh, s.479.

58 Eklundh, s. 480; Işıkay, Mahir, 'Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu', <<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>> s.e.t 17.11.2016.

59 Eklundh, s. 479.

60 Tortop (1998) s.3; Oytan, s. 601. Ombudsman mahkemenin bir davada delilleri değerlendirme ya da kanunu yorumlama şekline, yorum kabul edilebilir olduğu sürece karışmazsa da kararın açıkça kanuna aykırı olması (örneğin suçluya verilebilecek cezanın üst sınırının aşılması) durumunda yargıya karşı gelebilir. Yine örneğin davanın aşırı derecede yavaş ilerlemesi gibi hallerde hakimi uyarır, hatalı işlemlerini soruşturur ve kararın gerekçesini yeterli şekilde belirtmediği hallerde mahkemeyi eleştirir. Bkz. Eklundh, s. 483.

61 Bkz. <<http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>> s.e.t 17.11.2016.

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Ombudsmanlar gelen şikayetler üzerine harekete geçebileceği gibi *re'sen* de inceleme başlatabilir. Şikayetler yazılı yapılıdır, imzasız şikayetler ise işleme konulmaz. İnceleme konusu yapılan şikayetlerde, şikayet konusu olan makam ya da kişiden belgeler istenir veya şikayette bulunulan makam ya da kişiden yazılı bir açıklama istenir. Yaptığı inceleme sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu kanısına varan Ombudsman bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir⁶². Bu durumda Ombudsman savcılardan görülmekte olan davada yardımcı olmalarını isteyebilir.

Herkes (yabancılar ya da İsveç'te ikamet etmeyen kişiler de dahil) Ombudsmana başvurabilir. Şikayet sahibinin şikayet konusu olayla doğrudan ilgisi olması gerekmemektedir⁶³. Ayrıca şikayetler için iki yıllık zamanaşımı süresi uygulanmaktadır.

İsveç'te Ombudsmana şikayet yapılmadan önce itiraz ya da temyiz yollarının kullanılmış olmasını öngören bir kural bulunmamakla birlikte Ombudsmanlar yargı mercileri önünde ya da idari makamlarda görülmekte olan olayları veya temyiz edilen kararları genellikle ele almamaktadır⁶⁴.

Ombudsmanların çalışmalarını, denetimler ve araştırmalar oluşturur. Denetimler genelde Ombudsmanların kendileri tarafından her yıl düzenli olarak yapılır. Araştırmalar ise genellikle denetimler sırasındaki gözlemlere dayanır⁶⁵. Örneğin 2005-2006 yıllarında, Ombudsmana, en fazla hapishane ile sosyal güvenlik ve kolluk gücü konularında şikayet gelmiştir⁶⁶.

B. FRANSA

Fransa'da kamu kurumlarının idari işlem ve eylemleri sonucunda haksız uygulamalarına maruz kalan vatandaşlar, idari yargı yoluna başvuru hakları bulunmalarına rağmen sistemde ayrıca Ombudsmanlık müessesesi de bu-

62 Tortop, Nuri/İsbir, Eyüp Günay (1986), **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, s.190; **Eklundh**, s. 481.

63 **Eklundh**, s. 480.

64 **Eklundh**, s. 480. Örneğin, İsveç Parlamento Ombudsmanının tamamen terk edilen veya ıslahanelere veya cezaevlerine kapatılan çocuk suçluların özel gençlik evlerinde kamu tarafından bakılması gerektiğini ve devletin bu konuda sorumlu olduğunu önermiş ve Riksdag gerekli yasal değişiklikleri yapmıştır. Bkz. **Eklundh**, s. 482.

65 Çakmak, s.47-48.

66 Stern, (2008), "**Sweden**", s.415-416.

lunmaktadır. Fransa'nın Ombudsmanlık sisteminin incelenmesi, idari yargı sistemine sahip bir ülkede de Ombudsmanlık kurumunun var olabileceğinin örneklendirilmesi açısından önemlidir.

Fransa'nın idari yargı sistemine sahip olması nedeniyle Ombudsmanlığın Fransa için gereksiz ve tehlikeli olabileceği ve en iyi Ombudsmanın Danıştay olduğunu ileri sürülmüştür. Bu görüşü ileri sürenlerin gerekçelerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz⁶⁷:

İdareyi hukukilik ve gerektiğinde yerindelik yönlerinden denetleyen Conseil d'Etat (Danıştay) bulunmaktadır. Fransa için en iyi Ombudsman budur.

Fransa'nın kalabalık bir nüfusa sahip olmasından dolayı Ombudsmana yapılacak başvuruları karşılamada ve sorunları çözebilmede başarısız oluna-bilecektir.

Ombudsmanlığın oluşturulması halinde, Ombudsman diğer bürokratlar üzerinde otoritelerini kanıtlamaya çalışacaktır.

Fransız devlet yönetim yapısı farklılıklar arz etmektedir. Böyle bir kurum mevcut yapı içerisinde sorunlar çıkarabilir. Ayrıca böyle bir kurumu devlet yapısı reddedebilir.

Bu gerekçeler karşısında Ombudsmanlık sisteminin çoğu ülkede herhangi bir problem çıkmadan işlediği, Ombudsmana yapılan şikayetlerin yargısal başvuruların tamamlayıcısı olduğu, kamu özgürlüklerinin yargısal olmayan yollardan korunmasının yeterli olmadığı, mahkemelerin kamu çıkarlarını ön planda tutarak kişi haklarını korumayı göz ardı ettiği ve vatandaşları idarenin keyfiliklerinden koruyarak idarenin güçlenmesini sağlayıp itibarının artmasını sağlayan bir kurum olduğu ifade edilmiştir⁶⁸.

67 Atay, Cevdet (1999) **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. Baskı, İstanbul, Alfa Yayınevi, s. 281.

68 Tortop, Nuri (1974) **'Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri'**, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, C. 7, S. 1, s.39-46; **Atay**, s.280. Ayrıca İdari yargının bulunmasına rağmen Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri GIL-ROBLES iş yükünün fazlalığının altından yargının kalkmaması ile adaletin etkin ve zamanında gerçekleştirilmesi nedenleriyle Ombudsmanın gerekliliğini şu ifadelerle belirtmiştir: *"...madem bizim bir idari yargımız var ve bazı idari kararlara karşı vatandaşların bu yargı organlarına itiraz ederek haklarını aramak imkânları var. Ne lüzum var o zaman yeni bir kurum ihdas etmeye? Peki bu durumda nasıl oluyor ya da neden oluyor da tamamen İskandinav ülkelerine özgü bir kuruluş olan Ombudsman kurumu ki, bu parlamento tarafından seçilen ve idari kamu makamlarını denetlemekle görevli olan bir kişi, böyle bir işleyişin içerisine sokuluyor? Benim açımdan tek geçerli ve esas sebebi, 2. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan durum ve bunun Avrupa'daki sonuçlarıdır. 2. Dünya Savaşının akabinde Avrupa'nın hemen her yerinde bir refah devleti kavramı oluştuğunu ve bu kavramın beraberinde farklı bir yargı anlayışı getirdiğini*

Fransa'daki bu ve benzer tartışmalar sonucunda 1973'te Fransızca karışılığı "Le Médiateur" olan ve "arabulucu, aracı" anlamlarına gelebilecek Ombudsmanlık kurumu kurulmuştur⁶⁹. Bu tarihte oluşturulan kurumla Fransa'da arabulucu tek kişiden oluşmakta idi⁷⁰. Ancak Fransa'da Ombudsmanlık (arabulucu) müessesesi, 2011 yılında reform çalışmaları sonucunda kaldırılmış ve yeniden yapılandırılarak kurumun adı Hakların Savunucusu olmuştur. Fransa'da Hakların Savunucusunun (Ombudsman) 2008 Anayasa değişikliği ile temelleri atılmış, 2011 tarihli kurum yasası ile de yeniden yapılandırılmıştır. Kurum, Fransız idari teşkilatındaki Arabulucu, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele İdaresi ve Güvenlik Etiği Hakkında Ulusal Komisyonun halefi olarak kabul edilmektedir. Yapılan çalışma sonucunda, tek bir otorite altında temel hakların korunmasının garanti edilmesi amaçlanarak mezkur dört kurum Hakların Savunucusu (Ombudsman) altında birleştirilmiştir. Böylelikle kurum, insan hakları eksenli olarak yeniden yapılandırılmıştır. Hakların ve özgürlüklerin savunulmasında ve ayrımcılık konularında Hakların Savunucusuna (Ombudsman) başvurulmaktadır.

1. Atanması ve Statüsü

Fransa'da 1973'te oluşturulan arabulucu, Cumhurbaşkanı'nın imza-

görüyoruz. Bunun sonucunda toplum bir bütün olarak idari kurumlardan her türlü hizmeti talep eder oluyor ve bunların sadece yargıyla sınırlı olmadığını da biliyoruz. Sosyal hizmetler ve her türlü kamu hizmeti bunun içerisine giriyor. Tabii bunun sonucu olarak da idari yargıya giderek daha fazla iş düşüyor. Daha fazla idari kararlar alınmak zorunda kalınıyor. Bu idari kararlara karşı itirazların sayısı artıyor ve bu da işleri sürekli daha yoğun ve daha yüklü bir hale getiriyor. Ve bunun sonucunda adli yargının ve idari makamların böyle bir yükün altından kalkamayacağı, vatandaşa talep ettiği hizmeti vermekte gecikeceği ve bunu da düzgün veremeyeceği açıkça ortaya çıkıyor. Çünkü, Karl Smith'in dediği gibi adalet bana verilen yetki değil, zamanında yerine getirilmesi gereken bir karardır. Peki, bu durumda yargıya işini hafifletmek için yardımcı olacak, hukuk devleti olarak vatandaşa, taleplerini yerine getirmekte yardımcı olacak ve vatandaştaki adaletin işlemediği, yavaş işlediği ve kendinden yana olmadığı duygusunu bertaraf edecek nasıl bir işleyiş getirilebilir? İşte bunların sonucunda 1950'li ve 1960'lı yıllarda hemen bütün Avrupa ülkelerinde bir Ombudsman kurumu yerleşmeye başlıyor ve ombudsman kurumu aynı zamanda adaletin işleyişine bir alternatif oluşturmakla birlikte, aynı zamanda tamamlayıcısı da oluyor." Bk. Gil-Robles, Alvaro (2004) 'Ombudsman', 2004 yılı İdari Yargı Sempozyumu, <<http://www.danistay.gov.tr/>> s.e.t 17.11.2016.

69 Reif, s. 7; Stern, Joachim (2008) 'France', Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria, s.190; Mifsud, Ivan / Plaidy Cécile (2004) 'The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems', Reif, Linda C. (Ed.), **The International Ombudsman Yearbook**, The International Ombudsman Institute, Vol: 8, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, s. 45.

70 Tortop (1998) s.9.

sını da içeren Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllık süre için atanmakta idi⁷¹. Arabulucunun, genel olarak üst düzey kamu yönetiminde ya da yüksek yargı organlarında görev almış kişiler arasından seçilme ve görev süresi bittikten sonra tekrar seçilememe esası benimsenmişti⁷². Hakların Savunucusu (Ombudsman) da Cumhurbaşkanı tarafından 6 yıllığına atanmaktadır ve bu işlem meclis onayına tabidir⁷³. Ancak bu işlem, meclis ve senato tarafından 3/5 çoğunlukla bloke edilebilmektedir⁷⁴. Hakların Savunucusu (Ombudsman) da görev süresi bittikten sonra tekrar seçilememektedir. Bu görev, bakanlık ve parlamento üyeliği görevleriyle de bağdaşmaz.

1973'te oluşturulan arabulucu müessesesinde olduğu gibi Hakların Savunucusu (Ombudsman) da bağımsızdır⁷⁵. Görevini yerine getirirken yaptığı işlemlerden dolayı veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz; görevi çerçevesinde hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir almaz⁷⁶. Hakların Savunucusu (Ombudsman), görev süresinin bitmesinden önce kural olarak görevden alınamaz. Ancak Hakların Savunucusu (Ombudsman), özel bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durumun var olduğunun saptanması halinde görev süresi dolmadan görevine son verilebilmektedir.

Hakların Savunucusu (Ombudsman), işlemlerinden dolayı Cumhurbaşkanı ve Parlamento'ya karşı sorumludur.

2. Görev ve Yetkileri

1973 yılında Fransız arabuluculuğunun kurulduğu dönemde Başbakan olan *Pierre Messmer*, Fransız arabulucusunun sahip olduğu yetkileri şu cümlelerle özetlemiştir: “*Arabulucu, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, onuz çözüm yollarının bulunamayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır*”⁷⁷. Dolayısıyla Fransız arabulucu, vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde ortaya çıkan mağduriyetleri çözüme kavuşturmakla görevlendirilmiştir⁷⁸.

71 Altuğ, s.107; Tortop (1998) s.5; Esgün, s.256; Stern, (2008) ‘France’, s. 191.

72 Şengül, Ramazan (2003) ‘Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü’, Danıştay Dergisi, Y: 33, S: 105, s. 33.

73 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/introduction>> s.e.t 17.11.2016.

74 Defender of Rights –France, s.3. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/>> s.e.t 17.11.2016.

75 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/introduction>> s.e.t 10.11.2016.

76 Altuğ, s.108; Şengül, s.33.

77 Le Figaro (4 Ekim 1972), aktaran Tortop (1974) s. 45.

78 Mifsud / Plaidy, s. 48.

1973 yılında oluşturulan arabulucu, merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yapan diğer kurumların hizmet sunumlarından dolayı, vatandaşlardan gelen şikayetleri incelemekteydi. Eğer söz konusu şikayet arabulucunun yetki alanına giriyorsa, arabulucu iki taraf arasındaki anlaşmazlığı arabuluculuk yöntemi ile hakkaniyet ölçüsünde çözmeye çalışmakta idi⁷⁹. Arabulucunun bir diğer görevi ise çalışmalarını sırasında yönetim birimlerinin iyi işlemediğini veya yasal ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığını saptarsa, yeni yasal ve idari düzenlemelere gidilmesi için gerekli önerilerde bulunabilmesi idi⁸⁰.

Arabulucunun uyarı ve önerileri, ilgili kamu görevlileri tarafından dikkate alınmaz ise, arabulucu idarenin yerine geçerek bu görevliye karşı disiplin soruşturması başlatma veya bu durum suç oluşturması halinde dava açabilme yetkisine sahip idi (Fr. Arabulucu Yasa. md. 10)⁸¹.

2011 yılında yapılan değişiklikle Hakların Savunucusu (Ombudsman), kamu hizmetlerinden yararlananların hakları ile çocuk haklarının korunmasını, eşitliğin desteklenmesi ve ayrımcılığın önlenmesi ile güvenlik hizmetlerinde etik meseleleri konularında yetkili kılınmıştır⁸². Hakların Savunucusu (Ombudsman), arabulucu olarak da uyuşmazlıkları çözmektedir⁸³. Kamu hizmetlerinin gereği gibi işlememesi, vatandaş lehine olan yargı kararlarının yerine getirilmemesi, çocukların korunması, ceza adaleti, sağlık, evlat edinilmesi, eğitim hakkı ve yabancı azınlıklar ile ayrımcılık gibi nedenlerle ileri sürülen uyuşmazlıklarda Hakların Savunucusuna (Ombudsman) başvurulmaktadır⁸⁴.

Hakların Savunucusu (Ombudsman), merkezi idarenin, mahalli idarelerin, kamu tüzel kişiliklerinin yanı sıra kamu hizmeti veren tüm kurum ve kuruluşların anayasal hak ve özgürlüklere saygılı hareket etmelerini sağlamakla yükümlüdür.

Hakların Savunucusu (Ombudsman) soruşturma, inceleme ve aracılık etme yetkisine sahiptir⁸⁵. Hakların Savunucusu (Ombudsman), eşitliği, hak ve özgürlükleri destekleyen uygulamaları teşvik eder, toplumda hakların önünde

79 Şengül, s.33-35.

80 Şengül, s.36.

81 Altuğ, s.113.

82 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/mission-and-goals/rights-of-the-users-of-public-services>> s.e.t 17.11.2016.

83 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/mission-and-goals/rights-of-the-users-of-public-services>> s.e.t 17.11.2016.

84 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/mission-and-goals/rights-of-the-users-of-public-services>> s.e.t 17.11.2016.

85 Bkz.<<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/our-actions>> s.e.t 17.11.2016.

engellerin kaldırılması için değişiklik –*yasal mevzuatta reform*- teklif edebilmektedir⁸⁶. Soruşturma ve incelemelerinde bilgi ve belgeleri edinme, ilgililerle görüşme, yasal düzenlemelerin yorumlanması konusunda Danıştay'a başvurma ve olayları yerinde inceleyebilme yetkisi bulunmaktadır⁸⁷. Arabuluculuk veya uzlaştırma faaliyetlerinde yetkisini; tavsiyelerde bulunarak uyumsuzlukları çözme veya uzlaştırma, ilgili görevlilere karşı disiplin tedbirlerini talep etme, gözlemlerini mahkemede ileri sürme, ayrımcılığa neden olan tüzel veya gerçek kişiye karşı idarece yaptırım uygulanmasını tavsiye etme gibi yöntemlerle kullanmaktadır⁸⁸. Ayrıca uyumsuzluklara mahkeme önünde müdahil olma yetkisi bulunmaktadır. Özetle hakların Savunucusu (Ombudsman), kendisine yapılan şikayetler hakkında karar verir; ancak, kararları bağlayıcı değildir.

Hakların Savunucusu (Ombudsman), hakların ve özgürlüklerin korumasını gözetir, eşitliği destekler ve haklara erişimi garanti eder. Hakların Savunucusu (Ombudsman), 1973 yılında oluşturulan arabuluculuk müessesinde olduğu gibi⁸⁹, her yıl o yıl içindeki faaliyetlerin dökümünü yapar ve bir yıl boyunca yaptığı incelemeleri, idarelerin haklı veya haksız olduklarını, mağduriyetlerin ortadan kaldırılması için alınması gereken önlemler gibi unsurları da içeren raporu, Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar ve hazırlanan bu raporu kamuoyuyla paylaşmaktadır.

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Fransa'da 1973'te öngörülen arabuluculuk sistemine vatandaşlar, kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile Fransa'da yaşayan yabancılar başvurabilmekte idi⁹⁰. Arabulucunun yönetilenlerden gelen talepleri kabul edebilmesi için, başvuruların bir parlamenter aracılığıyla gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılması ve başvuruda önce ilgili kurum nezdinde gereken tüm itiraz yollarının yapılmış olması gerekmektedir idi⁹¹. 2011 yılında yapılan değişiklikle, herkesin kuruma doğrudan başvuru yapması imkanı getirilmiştir. Bir kamu hizmet kuruluşunun veya idarenin faaliyetleri sebebiyle haklarının ihlal edildiği kanaatinde olan herkes, Hakların Savunucusuna (Ombudsman), müracaat edebilmektedir.

86 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/our-actions>> s.e.t 17.11.2016.

87 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/our-actions>> s.e.t 17.11.2016.

88 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/our-actions>> s.e.t 17.11.2016.

89 **Oytan**, s. 625.

90 **Şengül**, s.34; **Tortop** (1998) s.6.

91 **Şengül**, s.34.

Hakların Savunucusunun (Ombudsman) görevlerini yerine getirmesinde üç yardımcısı bulunmaktadır⁹². Bunlar sırasıyla çocuk haklarının savunulması, ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin desteklenmesi ile güvenlik alanında etik yönetimi alanlarından sorumludur. Ayrıca Hakların Savunucusu (Ombudsman), çocuk haklarının savunulması, ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin desteklenmesi ile güvenlik alanında etik yönetimine ilişkin üç kurula başkanlık etmektedir⁹³. Böylelikle önüne gelen her yeni sorunda ilgili kurula danışabilmektedir⁹⁴.

1973'te öngörülen arabuluculuk sisteminde olduğu gibi⁹⁵, Hakların Savunucusu (Ombudsman), şikayete konu olan hizmetlerin iyi yürütülmesi, hakkaniyete uygun davranılması, idarenin keyfi davranışlarının ve noksanlıklarının ortaya çıkarılması için gerekli tüm araştırma ve soruşturmaları yapmakta ve arabulucunun çalışmaları sonucunda şikayeti yerinde bulursa ilgili kişi ve kurumla görüşerek mağduriyetin giderilmesi hususunda ve gerektiğinde ilgili kurumun işleyişinin iyileştirilmesine yönelik her türlü öneride bulunabilmektedir.

C. AVRUPA OMBUDSMANI

Avrupa Ombudsmanı 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile kurumsal anlamda Avrupa Birliğine dahil olmuştur⁹⁶. Avrupa Birliğinde yer alan kurumlar içerisinde Avrupa Ombudsmanı, şikayet mercii ve denetleme kurumu olarak yapılandırılmıştır. Ombudsman kurumunun resmi olarak Avrupa Topluluğu antlaşmalarında yer alması fikri Maastricht Antlaşması öncesinde toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta İspanya ve Danimarka hükümetleri tarafından gündeme getirilmiştir⁹⁷. 7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşmasında Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmasıyla, ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığı sağlanarak vatandaş ile bu kurumlar arasındaki güven iliş-

92 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates>> s.e.t 17.11.2016.

93 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/colleges>> s.e.t 17.11.2016.

94 Bkz. <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/colleges>> s.e.t 17.11.2016.

95 Çakmak, s.60. Örneğin 2005 yılında Fransa'da arabulucuya önceki yıllardan devredilenler dahil 32,227 şikayet başvurusu yapılmıştır. Arabulucuya yapılan şikayetlerin önemli bir kısmını sosyal güvenlik, emeklilik ve yargı alanına ilişkin konular oluşturmuştur. Bk. Stern, (2008) 'France', s.194.

96 Kofler, Brigitte (2008) 'European Union', Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria, s.171; Reif, s.373.

97 Bkz. <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocuments.faces>>s.e.t 17.11.2016.

kisini güçlendirmesi, ayrıca vatandaşların şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik şekilde işleminde vatandaşlara yardımcı olması amaçlanmıştır. Esasında Avrupa Ombudsmanının oluşturulması gerekçesi, ulusal düzeyde kurulan ombudsmanlarla benzerlik göstermektedir. Bu gerekçeleri, Avrupa Adalet Divanına başvurunun pahalı, uzun ve karmaşık süreçler gerektirmesi, Divanın yasal sınırlar çerçevesinde hareket etmesi ve kötü idare uygulamalarının denetlenebilmesi için sistemde yeni mekanizmalara duyulan ihtiyaç şeklinde belirtebiliriz⁹⁸.

Avrupa Ombudsmanı, “Avrupa vatandaşları”⁹⁹na ve bir üye devlette ika-
met eden ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilere,
Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargısal işlemleri dışında-
ki Avrupa Birliği kurum ve organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim iddi-
aları hakkında yapılan şikayetleri incelemektedir¹⁰⁰. Avrupa Ombudsmanı bir
anlamda harici kontrol mekanizması görevi ifa eder¹⁰¹. Avrupa Ombudsmanı,
Birlikte hukukun üstünlüğünün gerçekleşmesine ve birlik organlarının hesap
verilebilirliğinin sağlanmasına katkıda bulunur¹⁰². Ayrıca Avrupa Birliği hu-
kukunun ve politikalarının uygulanması açısından Avrupa Birliği üyeleri ara-
sında Avrupa Ombudsmanının ayrı bir önemi vardır¹⁰³. Bu kapsamda Avrupa
Birliği kurumlarının daha demokratik şekilde işlemesi ve yurttaşlara yardımcı
olması amacıyla, “Avrupa Ombudsmanı” Avrupa Toplulukları Antlaşmasının
195. maddesine dayanılarak kurulmuştur¹⁰⁴. Böylece Ombudsmanlık, Avrupa
Birliği düzeninde yer almıştır. Avrupa Toplulukları Antlaşmasının 195. mad-
desine göre¹⁰⁵:

98 Köseoğlu, Özer (2010) ‘**Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği**’, Sayıştay Dergisi, S: 79, s. 38.

99 “Avrupa Vatandaşlığı” Avrupa Birliğine üye olmanın kazanımlarından birisidir. 1980’li yıllardan başlayarak Avrupa bütünleşmesi sürecinde yapılan tartışmalar sonucunda “Avrupa Vatandaşlığı” Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliğinin hukuk düzenine girmiştir. Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 17. maddesinde “Bir birlik vatandaşlığı oluşturulmuştur. Üye devlet uyruğuna sahip her kişi Birlik vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığı tamamlar, ancak onun yerini alamaz” hükmüne yer verilmiştir. Bk. Günöğür, Haluk (2007) **Avrupa Birliği**, Ankara, s.113. Ayrıca Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 21. maddesinde de Avrupa vatandaşlarına Ombudsmana başvurma hakkı tanınmıştır.

100 **Arıkan**, s.91; **Kofler**, s.193; Pino, **Ana María Moure** (2011) ‘**The European Ombudsman in the Framework of the European Union**’, Revista Chilena de Derecho, vol. 38(3), s.448.

101 **Pino**, s.433.

102 **Pino**, s.450.

103 **Pino**, s.424.

104 Temizel, Zekeriya (1997) **Ombudsman (Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı)**, Yerel Yönetim Dünyası IULA, Kent Basımevi, İstanbul, s.36.

105 Bozkurt, Enver/Özcan, Mehmet/Köktaş, Arif (2005) **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, 1. Baskı, Ankara, s.391.

“1. 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.

Görevlerine uygun olarak, Ombudsman, ileri sürülen iddiaların halen yargıç önünde olan ya da daha önce yargı önüne götürülmüş bulunan durumlar hariç, kendiliğinden veya kendisine doğrudan ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile iletilen şikayet üzerine, mahal olduğuna inandığı soruşturmalara başlar. Ombudsman, bir kötü idare durumu saptadığı hallerde, üç ay içinde görüşünü bildirmesi için ilgili kuruma başvurur. Bundan sonra Ombudsman Avrupa Parlamentosuna ve ilgili kurumuna bir rapor sunar. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir.

Her yıl Ombudsman, soruşturmaların sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosuna sunar.

2. Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi süresince atanır. Ombudsman, görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir. Görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara artık sahip olmadığı ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde Ombudsmanın görevine Avrupa Parlamentosunun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir.

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

4. Avrupa Parlamentosu Komisyonun görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konseyin onayı ile Ombudsmanın ve görevlerini yerine getirmesinin kurallarını ve genel koşullarını saptar.”

Ayrıca Avrupa Birliğinde, Avrupa Ombudsmanının statüsü ile ilgili Avrupa Parlamentosu kararı (Karar no: 94/ 262/ ECSC), 9 Mart 1994 tarihinde kabul edilmiştir.

Avrupa Ombudsmanlık kurumu; Avrupa Ombudsmanı, sekreterlik, hukuk departmanı, idari ve mali işler dairesi bölümlerinden oluşmaktadır. Sekreterlik, Avrupa Ombudsmanının ofisinin idaresinden sorumludur. Hukuk departmanı Ombudsmana iletilen şikayetleri inceler. İdari ve mali işler dairesi Ombudsmana gelen şikayetler ile Ombudsmanın araştırmaları dışındaki tüm işlemlerden sorumludur.

1. Atanması ve Statüsü

Avrupa Ombudsmanı, parlamento seçimleri ardından “Avrupa Parlamentosu tarafından”¹⁰⁶ yasama dönemi süresince seçilir. Daha önce Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmiş birisinin yeniden seçilebilmesi mümkündür. Avrupa Ombudsmanı görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir¹⁰⁷. Avrupa Ombudsmanı, vatandaşların şikayetlerinin derhal ve etkili bir şekilde çözülmesine yardımcı olarak merkezi bir rol oynar¹⁰⁸.

Görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir kuruluştan tavsiye veya direktif almaz. Görevi süresince ücret karşılığı ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği ve birlik vatandaşları yararına hareket eder. Avrupa Ombudsmanı, görev süresince Adalet Divanında görevli yargıçla aynı statüdedir. Ombudsmanın görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara sahip olmadığı ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde, görevine Avrupa Parlamentosunun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir¹⁰⁹.

Avrupa Ombudsmanının görevlerini, statüsünü ve işleyişini tayin eden 9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu kararında da (94/262/ECSC, EC, Euratom) Avrupa Ombudsmanının konumu, statüsü ve görevinin sona ermesine ilişkin hükümler özetle aşağıdaki şekilde belirtilmiştir¹¹⁰:

Ombudsman görevlerini bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirir.

Ombudsmanın sandalyesi Avrupa Parlamentosundadır.

Ombudsman görevini, çalışma döneminin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakır. Azledilmesi hali hariç, Ombudsman, yerine geçecek kişi atanana kadar görevde kalır. Görev dönemi bitmeden ayrılırsa geriye kalan parlamento süresi için görev yapmak üzere üç ay içinde yeni Ombudsman atanır.

2. Görev ve Yetkileri

Avrupa Ombudsmanının görevi Avrupa Toplulukları Antlaşmasının 195. maddesinde “Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarına iliş-

106 Kofler, s.173; Yağmurlu, s.105.

107 Reif, s. 375.

108 Pino, s.445.

109 9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu kararı (94/262/ECSC, EC, Euratom), (Madde 8), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&from=EN>> s.e.t 17.11.2016.

110 Bkz. <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocuments.faces#hl9>>s.e.t. 17.11.2016.

kin şikayetleri” incelemek ve soruşturmak olarak belirtilmiştir. Avrupa Ombudsmanı, adaletsiz, kötü ve hatalı kararların sebep olduğu uyuşmazlıkların çözümünde görevlidir¹¹¹. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği kurumları ve organlarının kötü işleyişine ilişkin olayları soruşturur. Avrupa Birliği kurumları ve organlarının kötü işleyişi ise kurumların hukuka uygun davranmaması, insan haklarının ihlali ve iyi idare ilkelerine uyulmaması durumunda ortaya çıkar. İdari düzensizlik (*administrative irregularities*), adaletsizlik (*unfairness*), ayrımcılık (*discrimination*), yetkinin kötüye kullanımı (*abuse of power*), başvuruya cevap vermeme (*failure to reply*), başvurular hakkında bilgi vermeyi reddetme (*refusal of information*) ve başvuruların gereksiz olarak ertelenmesi (*unnecessary delay*) hususları kötü idare örnekleri arasında sayılmıştır. Avrupa Ombudsmanı genelde bu konularda gelen şikayetleri incelemektedir¹¹².

Avrupa Ombudsmanı iyi yönetimi sağlama hedefi doğrultusunda, gelen şikayetleri çözerek vatandaş ile kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirir. Avrupa Ombudsmanı, kötü idare uygulamalarının açığa çıkarılmasını sağlar ve Ombudsmanın kontrol ölçütü iyi idare ilkesidir¹¹³. Demokratik hukuk devletinin gerçekleştirilmesi bağlamında iyi yönetim, bireyin, insan onuruna yakışır bir muameleye tâbi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir¹¹⁴. Avrupa Birliği mevzuatında ise iyi idare hakkı Temel Haklar Şartının 41. maddesinde ve Avrupa İyi Yönetim Yasasında açıklanmıştır. Temel Haklar Şartının 41. maddesine göre;

“Madde 41. - İyi idare hakkı

1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde 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.

111 Pino, s.447.

112 What can the European Ombudsman do for you? (2008) European Communities, Belgium s.7; Yağmurlu, s.105; Pino, s.443.

113 Koffler, s.173.

114 Akyılmaz, Bahtiyar (2003) ‘İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası’, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XVII, S: I-II, s.144-153.

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 lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.”

Ayrıca 6/9/2001 tarihli Avrupa İyi Yönetim Yasasında da iyi yönetim ilkeleri açıklanmıştır. Avrupa İyi Yönetim Yasasınının 26. maddesinde ise bu yasa da belirlenen ilkelere (*ki bu ilkeleri belgelere ulaşma hakkı, bilgi isteme hakkı, verilerin saklanması, başvuru yollarının gösterilmesi, kararların gerekçelendirilmesi, kararların makul sürede alınması, dinlenilme ve görüş bildirme hakkı, başvurulara vatandaşın dilinde cevap verilmesi, nezaket, adil davranma, hukuki güven, uyum ve yol gösterme, bağımsızlık, tarafsızlık, kanunilik, orantılılık ilkeleri ile objektif davranma, yetki aşımında bulunmama ve ayırım yapmama yükümlülükleri şeklinde belirtebiliriz*) aykırı olan kurum ve görevli davranışları hakkında Avrupa Ombudsmanına başvuru yapılabileceği belirtilmiştir.

Kısaca Avrupa Ombudsmanı, Birlik organları içerisinde hakkaniyeti, etkinliği ve hesap verilebilirliği sağlamak için Birlik organlarının idari işlem ve eylemlerini denetler¹¹⁵. Avrupa Ombudsmanı, Birlik içerisinde saydamlığın, hesap verebilirliğin sağlanması, iyi idare uygulamalarının geliştirilmesi, yaş, cinsiyet, ırk ve etnik ayrımcılığın engellenmesi ve ifade özgürlüğünün gerçekleştirilmesi gibi insan haklarının uluslararası seviyede korunmasına hizmet etmektedir¹¹⁶.

Avrupa Ombudsmanı Avrupa Birliği kurumları ya da organları hakkındaki şikayetleri inceler. Ancak Adalet Divanı ve ilk derece mahkemeleri ile Avrupa Birliği kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kurumlar ile işyerleri veya özel kişiler Avrupa Ombudsmanının görev alanı içerisinde değildir¹¹⁷. Ayrıca üye devlet mahkemelerinin veya ombudsmanlarının kararlarına karşı Avrupa Ombudsmanına başvurulamaz. Avrupa Ombudsmanı bu kurumların temyiz merci değildir¹¹⁸. Ombudsman üye devletlerin ulusal, bölgesel ve yerel organlarına karşı yapılan şikayetleri -ki bu şikayetler Avrupa Birliği konuları hakkında olsa bile – soruşturamaz, ancak bu konu hakkında başvurulabilecek organı tavsiye edebilir.

115 Reif, s. 374.

116 Reif, s. 384-391.

117 What can the European Ombudsman do for you?, s.6.

118 Bkz. <<https://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/3>> s.e.t 17.11.2016.

Öte yandan Lizbon Anlaşmasında Avrupa Ombudsmanının görev alanını genişletilmiş ve “Topluluk kurumları ve organları” ibaresi “Avrupa Birliği kurumları, organları, ofisleri ve kuruluşları” olarak değiştirilmiştir (madde 228)¹¹⁹. Bu bağlamda Avrupa Ombudsmanının görev alanına Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (yargı faaliyetleri hariç), Avrupa Sayıştay, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Avrupa Birliği Bölge Komiteleri, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Personel Seçim Ofisi (EPSO), Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF), Avrupa Polis Teşkilatı (Europol) ve merkezi yönetim dışındaki kuruluşlar girmiştir.

Avrupa Ombudsmanının yargısal yetkileri yoktur. Ancak Ombudsmanın, mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlamak ve yargının idari açıdan işlemesine yönelik eleştiri ve tavsiyelerde bulunma yetkisi vardır¹²⁰. Ombudsman incelemeleri sonucunda Avrupa Parlamentosuna ve ilgili kurumuna bir rapor sunar. Avrupa Ombudsmanı, icrai değil tavsiye nitelikte kararlar alır.

Ayrıca Avrupa Ombudsmanının görevlerini, statüsünü ve işleyişini tayin eden 9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu kararında da (94/262/ECSC, EC, Euratom) Avrupa Ombudsmanına aşağıdaki görev ve yetkiler verilmiştir¹²¹:

Ombudsman yargı mercileri önündeki olaylara müdahale edemez, yargısal bir kararın doğruluğunu tartışamaz.

Avrupa Birliği kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri Ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.

Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirir.

Gizliliği olan belgeler hariç Avrupa Birliği kurum ve organları her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır.

Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler önceden izin alınarak edinilebilir. Gizlilik niteliği olsun olmasın Ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz.

119 **The European Ombudsman Annual Report** (2009) s.23.

120 Şahin, Ramazan (2004) ‘Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği’, Türk İdare Dergisi, Y: 76, S: 444, Ankara, s.79; Pino, s.433.

121 Bkz. <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocuments.faces#hl9>>s.e.t 17.11.2016.

Üye ülkelerin makamları, daimi temsilcileri kanalıyla Ombudsmana yasa ve tüzüklerinde gizli olarak adlandırılmış olmadıkça olayı aydınlatacak yardımı sağlamakla yükümlüdür.

Avrupa Birliği kurum ve organlarının yetkilileri ve diğer çalışanları, Ombudsmanın talebi üzerine tanıklık yapmak durumundadır.

Ombudsman olayı olabildiğince çabuk çözümler¹²².

Her yıl Ombudsman soruşturma sonuçları hakkında Avrupa Parlamentosuna rapor sunar.

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Avrupa Ombudsmanına, Avrupa vatandaşları veya üye ülkelerde ikamet eden kişiler ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişiler (işletmeler, dernekler ve diğer kurumlar) başvurabilir. Avrupa Ombudsmanına başvuru hakkı sadece üye ülke vatandaşlarına değil, üye devletlerde ikamet eden ve kötü yönetime maruz kalan Avrupa Birliği üyesi olmayan ülke vatandaşlarına da tanınmıştır. Avrupa Ombudsmanına başvuru, ucuz ve kolaydır¹²³. Başvurular doğrudan Ombudsmana yapılabileceği gibi Avrupa Parlamentosu üyelerinden biri aracılığıyla da yapılabilir. Başvurular, mektup, faks veya elektronik postayla başvuru formu doldurularak yapılır. Şikayet formlarında şikayet edenin adı, soyadı, ülkesi, adresi, telefonu, faksı, e-mail adresi, Avrupa Birliğinin hangi kurumuna ya da organına karşı şikayette bulunduğu, şikayet konusu karar veya konunun ne olduğu ve ne zaman öğrenildiği, Avrupa Birliğinin kurumu ya da organının hangi konuda yanlış yaptığı, ilgili kurum ya da organın durumu düzeltmesi için ne yapması gerektiği, konu ile ilgili Avrupa Birliği kurum ya da organına başvuruda bulunulup bulunmadığı, şikayet konusu olayın Avrupa Birliği kurum ya da organlarındaki görevlilerin istihdam ilişkilerinde çıkması durumunda personel düzenlemelerinde belirtilen iç idari yolların tamamının tüketilip tüketilmediği, bu yollara başvurulmuşsa cevap verme süresinin dolup dolmadığı, şikayet konusu olay hakkında yargıya başvurulup başvurulmadığı ve şikayet konusunun açık ya da gizli kalıp kalmayacağı soruları ile tarih ve şikayetçinin imzası bulunmaktadır. Ayrıca

122 Ombudsman başvurularında; (1) şikayeti bir hafta içinde kabul etmeyi, (2) şikayete konu olay hakkında soruşturma açılıp açılmayacağını bir ay içinde karar vermeyi, (3) soruşturmayı bir yıl içinde tamamlamayı amaçlar/ilke edinir. Ancak daha karışık soruşturmalarda bu sürelere uyulmayabilir. Bk. **What can the European Ombudsman do for you?**, s.9.

123 **Pino**, s.450.

Avrupa Ombudsmanı herhangi bir başvuru yapılmaksızın *re'sen* de inceleme başlatabilir.

Şikayet alındığı zaman tanımlanır, kaydedilir ve numara verilir. Başvurular Avrupa Birliği resmi dillerinden biriyle yapılır. Başvuru şikayet konusu olayın öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde yapılmalı ve şikayet konusu olayla ilgili kuruma daha önceden başvuruda bulunulmuş olmalıdır. Kişinin şikayette bulunabilmesi için şikayet konu olaydan (kötü yönetimden) doğrudan etkilenmesi gerekmez¹²⁴. Ombudsman daha önce mahkeme tarafından çözülmüş veya görülmekte olan olayları incelemeyebilir. Ombudsman üçüncü bir şahıs veya kurumun ya da şikayet edenin yararı için gerekli olduğunu düşünürse ya da şikayet eden talep ederse şikayeti “gizli” gizlilik derecesi ile sınıflandırır.

Avrupa Ombudsmanı, şikayet konusu olayın çözülmesi için ilgili kurumu bilgilendirir. Şikayet konusu olay inceleme boyunca tatmin edici şekilde çözülmez ise şikayetin çözümü için dostane çözümler önerilir. Eğer uzlaştırma teşebbüsü başarısız olursa, Ombudsman şikayet konusu olayı çözmek için tavsiyede bulunur. Eğer kurum tavsiyeye uymaz ise bu durumu Ombudsman, Avrupa Parlamentosuna rapor eder¹²⁵.

Başvuruların ilk inceleme aşamasında şikayetin Ombudsmanın yetki alanına girip girmediği ve dolayısıyla kabul edilebilirliği araştırılır. Eğer başvuru Ombudsmanın yetki alanı dışındaysa ya da kabul edilemezse Ombudsman dosyayı kapatır ve başvuru sahibini bilgilendirir. Ayrıca Ombudsman, şikayetçiye müracaat edilecek diğer mercileri gösterebilir/tavsiye edebilir. Başvuru kabul edilebilir nitelikte olmakla birlikte söz konusu olayda inceleme yapılmasını gerektirecek bir durum yoksa Ombudsman dosyayı kapatır ve başvuru sahibini bilgilendirir. Söz konusu başvuruda inceleme yapılmasını gerektirecek

124 **What can the European Ombudsman do for you?**, s.10.

125 **What can the European Ombudsman do for you?**, s.9. Örneğin, Avrupa Ombudsmanının 2008 yılına kadar yürüttüğü 1266 soruşturmanın 853'ü Avrupa Komisyonu, 143'ü Avrupa Personel Seçim Ofisi, 121'i Avrupa Parlamentosu, 41'i Avrupa Birliği Konseyi ve 127'si diğer kurumları ile ilgilidir. Avrupa ombudsmanının 2008 yılına kadar sonuçlandırdığı 934 soruşturmanın 376 tanesinde kötü idare uygulamalarına rastlanmamış, 254 tanesi ilgili kurumca ve 17 tanesi de dostane şekilde çözümlenmiş, 120 tane soruşturmada ilgili kurum Ombudsman tarafından eleştirilmiş, 24 tane soruşturmada kuruma Ombudsman tarafından tavsiyede bulunulmuş, 29 tane soruşturmada Ombudsman tarafından rapor yazılmış, 35 tane soruşturma şikayetçi tarafından geri çekilmiş ve 108 soruşturmada ise diğer yöntemlerle çözülmüştür. Bk. **What can the European Ombudsman do for you?**, s.29-30.

bir durumun olması durumunda Ombudsman kişiyi ve ilgili kurumu haberdar ederek şikayet dilekçesini ilgili kuruma yollar ve üç ay içinde kurumu konuyla ilgili görüşünü bildirmeye davet eder. Ombudsman davetinde kurumun görüşünün ortaya konmasında önemli olan konuları belirtebilir. Ombudsman uygun gördüğü takdirde kurumdan gelen görüşü başvuru sahibine iletir ve başvuru sahibi bir ay içinde Ombudsmana kendi görüşlerini açıklayabilir. Ombudsman şikayetçinin talepleri ile kurumun görüşlerini değerlendirdikten sonra dosyayı kapatmaya ya da soruşturmaya devam etmeye karar verir, verdiği kararlar ilgili olarak vatandaşı ve kurumu bilgilendirir.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşlarının yararlarını olabildiğince karşılamak ve üye devletlerin kurum ve Ombudsmanlarıyla üstlenilen görevlerin ve kendi soruşturmalarının etkinliğini arttırmak amacıyla bunlarla birlikte çalışabilir. Ayrıca Ombudsman, Avrupa Birliği kurumlarından; üye devletlerin mercilerinden, uygun bir zaman içinde araştırmanın amaçları için gerekli bilgi ve doküman desteği talep edilebilir.

Avrupa Ombudsmanının görevlerini, statüsünü ve işleyişini belirleyen 9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu kararında da (94/262/ECSC, EC, Euratom) Avrupa Ombudsmanına başvuru ve işleyişe ilişkin olarak aşağıdaki hükümlere yer verilmiştir¹²⁶:

Şikayet sahibi şikayete konu olan olayı tanımlar. Şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkı vardır.

Şikayete dayanak oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde Ombudsmana başvurulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir.

Ombudsman, şikayette bulunan kişiyi başka bir merciye gitmesini tavsiye edebilir.

Şikayetlerin Ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zamanaşımı sürelerini etkilemez.

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

126 Bkz. <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>> s.e.t 17.11.2016.

Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir. Kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirir. Daha sonra Ombudsman Avrupa Parlamentosuna ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Başvuruyu yapan kişiye yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verilir.

Araştırmayı daha etkili ve kesin kılacaksa Ombudsman, ulusal Ombudsmanlar ya da benzer kuruluşlarla yasaların elverdiği ölçüde işbirliği içerisine girebilir.

Ombudsmanın beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir.

Sonuç olarak Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimin ortadan kaldırılması amacıyla ilgili kurumla işbirliği yaparak her iki tarafa dostça çözüm önerileri sunabilmekte, bu önerilerin sorunun çözümü için yeterli olmaması durumunda ilgili kurum ya da organa tavsiyelerde bulunabilmekte (Ombudsman eleştirci yorum da yapabilir), bunun da fayda vermemesi durumunda Avrupa Parlamentosuna rapor¹²⁷ sunabilmektedir. Bu raporda kötü yönetime sebep olan davranışlara ve kötü yönetimle ilgili diğer hususlara yer verilmektedir.

4. Avrupa Ombudsmanın İnceleme Faaliyetleri ve Örnek Olaylar

Ulusal ombudsmanlardan farklı özellik göstermesi sebebiyle çalışmanın bu alt bölümünde Avrupa Ombudsmanına ne tür şikayetler veya başvurular iletildiği, bu şikayet veya başvuruların nasıl çözüme kavuşturulduğu incelenmiştir.

2009 yılında Avrupa Ombudsmanına yöneltilen şikayetlerin konuları ve oranlarına bakıldığında şöyle bir durum ortaya çıkmaktadır: Şeffaflık eksikliği ve başvurular hakkında bilgi vermeyi reddetme (%36 = 121 olay), yetkinin kötüye kullanılması ve adaletsizlik (%14 = 48 olay), başvuruları gereksiz erteleme (%13 = 45 olay), süreçlerin yetersizliği (hizmetin yetersiz işlemesi) (%13 = 44 olay), görevi ihmal (%6 = 22 olay), yükümlülüklerin yerine getirilmemesi (%6 = 21 olay), yasal hata (%6 = 19 olay), ayrımcılık (%5 = 17 olay) ve idarenin kötü işleyişine ilişkin diğer nedenler (%7 = 23 olay) ile ilgilidir¹²⁸. 2012 yılında

127 Köseoğlu, s. 45.

128 **The European Ombudsman Annual Report** (2009) s.14. 2009 yılında Avrupa Ombudsmanı tarafından inceleme başlatılan kurumlar ve oranları ise şöyledir: Avrupa Komisyonu (%56 = 191 olay), Avrupa Parlamentosu (%11 = 38 olay), Avrupa Personel Seçim Bürosu (%9 = 30 olay), Avrupa Birliği Konseyi (%4 = 12 olay), Avrupa Birliği Adalet Divanı (%3 = 9 olay, yargısal olmayan faaliyetler hakkında) ve diğer (%17 = 17 olay). Bkz. **The European Ombudsman Annual Report** (2009) s.41.

ise Avrupa Ombudsmanına başvuru şikayet ve soruşturmaların; %27,7'si (127 olay) hukuka uygunluk, %12,5'i (58 olay) bilgi edinme, %10,3'ü hakkaniyet, % 8'i makul zamanda karar alma, %6,7'si belgelere erişimi, % 6'sı gerekçe yükümlülüğü, % 5,2'si ayrımcılık, % 4,1'i ihtiyatlı davranma ve % 31, 6'sı diğer konulara ilişkin taleplerini içermektedir¹²⁹. Bu veriler yıllar içerisinde Avrupa kurumlarının en fazla şeffaflık eksikliği ve başvurular hakkında bilgi vermeyi reddetme ile hukuka uygun davranma konularında şikayet edildiğini göstermektedir.

Avrupa Ombudsmanı 2013 yılında çözdüğü uyuşmazlıklardan % 25,6'sını (118 olay) ilgili kurumla uzlaşarak ya da dostane şekilde sonuçlandırmış, % 26'sında (120 olay) kötü bir yönetim veya uygulama saptamamış, %10,8'inde ise (50 olay) kötü yönetim tespit edilmiştir¹³⁰. 2014 yılında çözdüğü uyuşmazlıklardan % 33,3'ünü (133 olay) ilgili kurumla uzlaşarak ya da dostane şekilde sonuçlandırmış, % 19'sında (76 olay) kötü bir yönetim veya uygulama saptamamış, %9,8'inde ise (39 olay) kötü yönetim tespit edilmiştir¹³¹. 2015 yılında çözdüğü uyuşmazlıklardan % 52,3'ünü (145 olay) ilgili kurumla uzlaşarak ya da dostane şekilde sonuçlandırmış, % 28,5'sini (79 olay) kötü bir yönetim veya uygulama saptamamış, %10,8'inde ise (30 olay) kötü yönetim tespit edilmiştir¹³². Burada yıllar içerisinde Avrupa Ombudsmanına gelen şikayetlerin ilgili kurumla uzlaşarak ya da dostane şekilde sonuçlandırmasındaki kayda değer artış önemli olduğunu belirtebiliriz.

Ayrıca Avrupa Ombudsmanının önüne gelen uyuşmazlıklarla ilgili verilen kararlara ilişkin örneklerin açıklanması, yol gösterici olması açısından önemlidir. Avrupa Ombudsmanının önüne gelen örnek bir olayda, Avrupa Parlamentosunda görevli Portekizli bir parlamenterin, Portekiz Ekonomi Bakanının Avrupa Komisyonuna hitaben yazdığı mektubun kendisine verilmemesi talebi "*Avrupa Komisyonunu muhatap alan başvurunun ilgili ülkenin finansal, ekonomik ve para politikalarının kamuoyuna açıklanmasının Portekiz hükümetini zor duruma sokabileceği ve politikalarının işşası anlamına gelebileceği*" gerekçeyle reddedilmiştir. Bunun üzerine Avrupa Ombudsmanı, söz konusu mektubun ilgili kişiye verilmesinin Portekiz ekonomisini etkileyip etkilemeyeceğini sormuş ve Portekiz yetkilileri ise mezkur mektubun açıklanmasının Portekiz

129 **The European Ombudsman Annual Report** (2012) s.26.

130 **The European Ombudsman Annual Report** (2013) s.12.

131 **The European Ombudsman Annual Report** (2014) s.21.

132 **The European Ombudsman Annual Report** (2015) s.36.

ekonomi politikasını hiçbir şekilde etkilemeyeceğini bildirmiştir. Böylece Ombudsman, Komisyondan Portekiz'in ilgili cevabının fotokopisini de ekleyerek tekrar mütalaa istemiş; ancak, takip eden altı hafta içerisinde Komisyondan herhangi bir yanıt alınamamıştır. Sonuç olarak olay hakkında Avrupa Ombudsmanı “*mektubun ilgili bölümünün ya da tamamının kopyasının verilmesi tavsiyesinde*” bulunmuştur¹³³.

Yine Avrupa Ombudsmanına belgelere erişim konusunda ilgilinin “*geçmiş olduğu sınavın soruları ve cevaplarına erişimine ilişkin Avrupa Personel Seçim Ofisi (EPSO)'ne yaptığı talep hakkında yanıt verilmemesi olayı*” ilişkin yaptığı başvuru hakkında şu şekilde değerlendirme yapılmıştır: Şikayetçinin EPSO'ya yaptığı talebinden birkaç ay sonra gecikme için özür dilendiği sırada, Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği bu talebi reddetmiş ve ikinci kez yapılan (teyit edici) başvurunun kaybolduğunu veya yerinde olmadığını belirtmiştir. Bu başvuru aslında, EPSO'ya karşı aynı şikayette bulunulan ilgilinin 1150/2008/ (ID)(BU)CK başvurusu ile bağlantılıdır. Bu ikinci başvuruda, olayda EPSO'nun Avrupa İyi Yönetim Yasasının 15/1 maddesine göre ikinci kez yapılan (teyit edici) başvuruyu Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliğine iletmede başarısız olduğu öne sürülmüştür. Olayda EPSO'nun, Komisyonun teyit başvurularını ele alması ile ilgili yerleşik örneklerinden yola çıkarak, belge iletimini yapması gerektiğini kabul etmiştir. Ombudsman ilave görüş olarak istenen bilgi ve belgelere erişim süreci ile ilgili gerekli sorumlulukları EPSO'nun alması konusunda tavsiyesini de bildirmiştir (1491/2008/(ID)(BU)CK)¹³⁴.

Ayrıca Avrupa Ombudsmanının verdiği diğer örnek kararların bazıları aşağıdaki şekilde özetlenebilir¹³⁵:

Yolcu (hava) haklarıyla ilgili yapılan başvuruda, Komisyonun olayı aktif bir şekilde takip etmesi ve Komisyonun ilgili kuralların/yasaların doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla Fransız yetkililerle iletişim kurması nedeniyle, Ombudsman, Komisyonun Alman vatandaşına sağladığı desteği övmüştür(2980/2008/GG). (*yasaların doğru ve yerinde uygulanması*)

İki Belçikalı şirket tarafından yapılan başvuruda Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) üye devletlerin ilgili makamlarına danıştıktan sonra ilgililerin uzun bir listesini yayınlamaya karar vermiştir. (şeffaflık)

133 Bkz. <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/2447/html.bookmark;jsessionid=BDAB98545E90C4F20B30342B9DEAEA53>> s.e.t. 17.11.2016.

134 **The European Ombudsman Annual Report** (2009) s.51.

135 **The European Ombudsman Annual Report** (2009) s.48-49.

Sınavı kazanan başarılı adayların sınavın hangi bölümlerinden ne kadar puan aldıklarını bilmedikleri yönündeki başvuru sonucunda, Avrupa Personel Seçim Ofisi, sadece başarısız olan adayların değil tüm adayların sınavlardaki aldığı puanlarına erişmesini sağlama yönünde karar almıştır (2346/2007/JMA).

Yapılan başvuru sonucunda Eğitim Görsel-İşitsel ve Kültür Yönetim Ajansı, burs başvurusu ile ilgili olayda tespit edilen sorunların giderilmesi hakkında harekete geçildiğini duyurmuş, şikayetçiden özür dilemiş ve burs başvurusunun yeniden değerlendirilmesi hakkında karar almıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak Ombudsmanlık, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve kişi haklarının korunmasına katkıda bulunan bir kurumdur. Ombudsmanlık değişen, gelişen ve büyüyen kamu yönetiminde kamu gücünün yanlış kullanımının önlenmesi ve kişi hakların daha etkin bir şekilde korunması amacıyla iyi yönetimin gerçekleştirilmesi, hakkaniyetin gözetilmesi ve yasaların uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesine hizmet etmektedir.

Ombudsman vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde karşılaşılan kötü idare uygulamalarında onlara yardımcı olan, şikayetler hakkında idareye önerilerde bulunan ve genellikle yasama organınca seçilen kişilerdir. Ombudsmanlık kurumu, yasalar ile adalet arasındaki doğan boşluğun giderilmesinde büyük bir fonksiyon ifa etmektedir. Ombudsmanın yapacağı etkili çalışmalar sonucunda kamu yönetiminin daha verimli ve başarılı hizmet görmesi sağlanacaktır. Ombudsmanlar demokratikleşme sürecinde saydamlığı sağlayarak vatandaş ile idareler arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlar. Ombudsman, vatandaşın idare ile ilişkilerinde ona güven vermek suretiyle bir denge unsuru olarak karşımıza çıkar ve vatandaş sistemiyle kaynaştıran bir mekanizmadır. Ombudsmanlık kurumu sayesinde vatandaşlar, kötü yönetime neden olan kişi veya makamlara karşı mevcut sistemin manevi nitelikte de olsa kayıtsız kalmayacağını bilirler.

Ombudsman, vatandaşın şikayetlerini dinler, şikayetleri araştırır, araştırma bulgularını şikayetçi kişilere ve soruşturulan kuruma bildirir. Ombudsman, idarenin işlem, eylem ve davranışlarını denetler ve uyuşmazlıkların çözümünde tavsiyelerde bulunur. Kısaca Ombudsman adalete yönelen yönetim anlayışının yerleşmesini sağlar.

Bu açıklamalar çerçevesinde çalışma ile Ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, tanımı, fonksiyonları ve temel özellikleri incelenmiş ve İsveç ve Fransa uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanının atanması, statüsü, görevleri, yetkileri ve çalışma usulü ele alınmıştır. Çalışma içerisinde seçilmiş ülkelerdeki ve Avrupa Birliğindeki Ombudsmanlık kurumu, ülkenin veya birliğin kendine has hukuksal ve yönetsel kültürüne göre farklı biçim alsa veya buna göre işlese de örnek uygulamalar incelendiğinde, genel olarak benimsenen bazı ortak özelliklerin var olduğu görülmüştür.

Ayrıca çalışma ile Ombudsmanın yukarıda belirtilen fonksiyonları gereği gibi yerine getirebilmesi için Ombudsmanlık kurumunun idareyi denetlemesi, bağımsız ve tarafsız olması, idarenin kötü işlemesi hallerini ve bunlara neden olan işlem, eylem ve davranışlarını adil bir şekilde değerlendirerek tavsiye niteliğinde kararlar alması, kolayca ulaşılabilmesi, etkili inceleme ve araştırma yetkisine sahip olması ve adalet ve hakkaniyet ilkelerine dayalı olarak çalışması gibi kendine has bir takım özelliklere sahip olması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bunun dışında çalışmada aşağıdaki yer alan sonuçlara da ulaşılmıştır: İsveç'te Ombudsmanlık kurumu, Osmanlı İmparatorluğunda uygulanan Kâdilkudât, Divan-ül Mezâlim ve Hisbe teşkilatı kurumlarından etkilenerek oluşturulmuş ve daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Fransa'da ise kamu kurumlarının idari işlem ve eylemleri sonucunda haksız uygulamalara maruz kalan vatandaşlar, idari yargı yoluna başvuru hakları bulunmalarına rağmen sistemde ayrıca Ombudsmanlık müessesesi de bulunmaktadır. Fransa'nın Ombudsmanlık kurumunun bulunması, idari yargı sistemine sahip bir ülkede de Ombudsmanlık kurumunun var olabileceğinin örneklenmesi açısından önemlidir. Ancak Fransa'da Ombudsmanlık (arabulucu) müessesesi, 2011 yılında reform çalışmaları sonucunda kaldırılmış ve yeniden yapılandırılarak kurumun adı Hakların Savunucusu olmuştur. Böylelikle kurum, insan hakları eksenli olarak yeniden yapılandırılmıştır. Hakların ve özgürlüklerin savunulmasında ve ayrımcılık konularında Hakların Savunucusuna (Ombudsman) başvurulmaktadır.

Diğer taraftan Avrupa Birliğinde ise birlik kurumları ve organları hakkında vatandaşların maruz kaldığı kötü yönetimlerle ilgili şikayetlerini incelemek ve Avrupa Birliği vatandaşı ile kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmek üzere 1992 tarihli Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Ombudsmanı

oluşturulmuştur. Avrupa Ombudsmanı Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü idaresi hakkında yapılan şikayetleri soruşturur. Avrupa Ombudsmanı, genellikle, kurumlarının veya organlarının; şeffaflık eksikliği ve başvurular hakkında bilgi vermeyi reddetme, yetkinin kötüye kullanılması ve adaletsizlik, başvuruları gereksiz erteleme, hizmetin yetersiz işlemesi, görevi ihmal, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, yasal hata ve ayrımcılık gibi idarenin kötü işleyişine neden olan uygulamalar hakkında inceleme yapmakta ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Avrupa Ombudsmanının kurulması, uluslararası bir kuruluşta Ombudsmanlık sisteminin işleyebilmesi, bir Ombudsmanlık kurumunda bulunması gereken bazı temel özellikleri barındırması ve vatandaşların şikayetlerinin hızlı ve kolay bir şekilde çözülebilmesi mekanizmalarının kurulması eğilimi açısından önemlidir. Kısaca Ombudsmanlık kurumunun, farklı hukuk ve sisteme sahip ülke veya uluslararası bir birlikte, genel anlamda özellikleri, atanması, görevleri, yetkileri ve çalışma usulü açısından benzerlikler gösterdiğini ifade edebiliriz.

Ülkemizde ise Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Kurum, idare ile vatandaş arasında ortaya çıkan olumsuzlukları düzeltmek amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere oluşturulmuş ve 29/3/2013 tarihi itibarıyla şikayet başvurularını almaya başlamıştır. Esasında Kamu Denetçiliği Kurumunun, 2004 yılında 5521 sayılı Kanun taslağının hazırlanması ile ilk temeli atılmıştır. 5521 sayılı Kanunun geri gönderilmesi üzerine 2006 yılında 5548 sayılı Kanun kabul edilmiş, ancak bu kanunun da Anayasa Mahkemesine götürülmesi üzerine Yüksek Mahkeme tarafından 2008 yılında iptal edilmiştir. 2010 yılında Anayasanın “Dilekçe hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilerek Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin adil, tutarlı, şeffaf ve hesap verebilir olması ihtiyacına hizmet eden ve idare ile ilgililer arasında doğan sorunları kolay ve hızlı bir şekilde çözmeye odaklanmış bir kurumdur. Kurum, şikayet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermektedir. Kurum şikayet üzerine harekete geçmektedir. Esasında 6328 sa-

yılı Kanunda, kurum *re'sen* inceleme yapamaz gibi yasaklayıcı bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, kanunun tümü incelendiğinde, sistemin, başvuru ve şikayet mekanizması üzerine kurulduğu görülecektir. Bu kapsamda haklı olarak, Kuruma yönelik özellikle *re'sen* inceleme ve araştırma yetkisinin bulunmadığı eleştirisi yapılmaktadır.

Kurumun etkinliğinin artırılması için, ülke örnekleri ve Avrupa Ombudsmanı örneği de gözetildiğinde, Kurum mevzuatında Başdenetçinin *re'sen* girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma hakkının sağlanması için (mevcutta sadece temel haklara ilişkin konularda yerinde inceleme yapılabilmektedir) çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca Başdenetçinin tavsiye kararlarının, yasama organında takibinin yanı sıra kamu idaresi tarafından da yeterli takibin yapılabilmesi amacıyla örnek uygulamalar gözetilerek tedbirler alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Arslan, Süleyman (1986) 'İngiltere'de Ombudsman Müessesesi', Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 1.
- Arıkan, Mustafa İberyâ (2007) 'Avrupa Birliği Ombudsmanı', Adalet Dergisi, S:29, s.85-95.
- Akıncı, Müslüm (1999) **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta, İstanbul.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2003) 'İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası', Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: XVII, S: I-II, s.143-158.
- Altuğ, Yılmaz (2002) **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, Yayın No: 4343, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.
- Ataman, Taykan (1997) 'Ombudsman ve Temiz Toplum', Yeni Türkiye Dergisi, Y: 3, S: 14, s.779-790.
- Atay, Cevdet (1999) **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. Baskı, İstanbul, Alfa Yayınevi.
- Avşar, B. Zakir **Ombudsman (Kamu Hakemi)- Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, No: 38.
- Bozkurt, Enver, Özcan, Mehmet, Köktaş, Arif (2005) **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, 1. Baskı, Ankara.
- Buck, Trevor / Kirkham, Richard / Thompson, Brian (2011) **The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice**, Ashgate Publishing, England.
- Coşkun, Burak / Günaydın, Hamza (2015) 'Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü', Ombudsman Akademik Dergisi, Y:2, S: 3, s.9-60.
- Diamandouros, P. Nikiforos (2014) 'Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Ombudsmanlık Kurumu', Ombudsman Akademik Dergisi, Y:1, S: 1, s.31-45.
- Çakmak, Caner (2008) **Kamu Denetiminde Ombudsmanlığı (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eklundh, Claes (2000) 'Ombudsman – İsveç'te Parlamento Ombudsmanları', Hukuk Kurultayı 2000.
- Eren, Hayrettin (2000) 'Ombudsman Kurumu', Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: IV, S: 1-2, s. 79-96.

Erhürman, Tufan (1998) ‘**Ombudsman**’, Amme İdaresi Dergisi, C: 31, S: 3, s. 82-102.

Erhürman, Tufan (2000) ‘**Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?**’, AÜHFD, C. 49, S: 1-4, s.155-180.

Erhürman, Tufan (1995) **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa.

Esgün, İbrahim Uğur (1996) ‘**Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme**’, AÜHFD, C: 45, S: 1-4, s.251-278.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011) **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara.

Gammeltoft-Hansen, Hans (1996) (çev. Turgay Ergun) ‘**Ombudsman Kavramı**’, Amme İdaresi Dergisi, C: 29, S: 3, s.195-202.

Genel Gerekçe, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı.

Gil-Robles, Alvaro (2004) ‘**Ombudsman**’, 2004 yılı İdari Yargı Sempozyumu, <<http://www.danistay.gov.tr/>>, s.e.t 17.11.2016.

Günoğur, Haluk (2007) **Avrupa Birliği**, Ankara.

Işıkay, Mahir, ‘**Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu**’, <<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIisikay.html>>.

Kallek, Cengiz (1998) ‘**Hisbe**’, DİA, C: 18, s.133-143.

Kofler, Brigitte (2008) ‘**European Union**’, Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria, s.85-148.

Köseoğlu, Özer (2010) ‘**Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği**’, Sayıştay Dergisi, S: 79, s.31-62.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2008) ‘**The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis**’, Kucsko-Stadlmayer, Gabriele(Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria.

McMillan, John (2004) ‘**The Ombudsman and the Rule of Law**’, Reif, Linda C. (Ed.), **The International Ombudsman Yearbook**, The International Ombudsman Institute, Vol: 8, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.

Mifsud, Ivan / Plaidy Cécile (2004) ‘**The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems**’, Reif, Linda C. (Ed.), **The International Ombudsman Yearbook**, The International Ombudsman Institute, Vol: 8, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.

Parlak, Bekir / Doğan, Kadir Caner (2016) '**Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme**', Türk İdare Dergisi, S: 480.

Pickl, Victor J. (1986) (çev. Turgay Ergun) '**Ombudsman ve Yönetimde Reform**', Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 4.

Pino, Ana María Moure (2011) '**The European Ombudsman in the Framework of the European Union**', Revista Chilena de Derecho, vol. 38(3).

Reif, Linda C. (2004) '**The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems**', Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands.

Rowat, Donald C. (1968) '**The Ombudsman (Citizen's Defender)**', Published in Canada By University of Toronto Press, Second Edition.

Stern, Joachim (2008), '**Sweden**', Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria.

Stern, Joachim (2008), '**France**', Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Ed.), **European Ombudsman- Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea**, Springer-Verlag/Wien, Austria.

Şengül, Ramazan (2003) '**Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü**', Danıştay Dergisi, Y: 33, S: 105.

Şahin, Ramazan (2004) '**Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği**', Türk İdare Dergisi, Y: 76, S: 444, Ankara.

Odyakmaz, Zehra (2000) '**Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler**', Hukuk Kurultayı 2000.

Oytan, Muammer (1977) '**Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**', Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan, AÜHF Yayınları, No: 411, Ankara.

Özen, Şükrü (2001) '**Kâdilkudât**', DİA, C: 24.

Temizel, Zekeriya (1997) '**Ombudsman (Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı)**', Yerel Yönetim Dünyası IULA, Kent Basımevi, İstanbul.

Temizel, Zekeriya (1997) '**Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman**', Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yeni Türkiye Dergisi, C: II, S: 14.

Tortop, Nuri (1998) '**Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması**', Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:1.

Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp Günay (1986), **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları.

Tortop, Nuri (1974) '**Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri**', Amme İdaresi Dergisi, Ankara, C. 7, S. 1.

Victor J., Pickl (1997) (çev. Taykan Ataman) '**Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri**', Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yeni Türkiye Dergisi, C: II, S: 14.

Uler, Yıldırım (1990) '**Ombudsman (Kamu Denetçisi)**', I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara.

Yağmurlu, Aslı (2009) '**Ombudsman as a Public Relations Mechanism**', Review of Public Administration, S: 3/1.

Yeniçeri, Celal (2004) '**Mezâlim**', DİA, C: 29.

Wade, H.W.R. (1974) '**The Ombudsman in Britain**', Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, AÜSBF, TODAİE, Sevinç Matbaası, Ankara.

What can the European Ombudsman do for you? (2008) European Communities, Belgium.

The European Ombudsman Annual Report (2009).

The European Ombudsman Annual Report (2012).

The European Ombudsman Annual Report (2013).

The European Ombudsman Annual Report (2014).

The European Ombudsman Annual Report (2015).

<<http://www.jo.se/en/About-JO/History/>>, s.e.t 17.11.2016

<<http://www.defenseurdesdroits.fr/>>, s.e.t 17.11.2016

<<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/introduction>>, s.e.t 17.11.2016

<<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocuments.faces>> , s.e.t 17.11.2016

<<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>> , s.e.t 17.11.2016

<<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/2447/html.bookmark;jsessionid=BDAB98545E90C4F20B30342B9DEAEA53>>, s.e.t 17.11.2016