

**AVRUPA VATANDAŞLIĞININ BİR PARÇASI OLARAK  
AVRUPA OMBUDSMANLIK KURUMU**

Şahin TOSBIYIK

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hasan Korkut

Temmuz, 2008

Afyonkarahisar

**T.C.**  
**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**AVRUPA VATANDAŞLIĞININ BİR PARÇASI OLARAK**  
**AVRUPA OMBUDSMANLIK KURUMU**

**Hazırlayan**  
**Şahin TOSBIYIK**

**Danışman**  
**Yrd. Doç. Dr. Hasan Korkut**

**AFYONKARAHİSAR 2008**

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu ” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../ 2008

Şahin TOSBIYIK

## TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI

imza

Tez Danışmanı:

.....

Jüri Üyeleri:

.....

.....

.....

.....

.....'ın.....  
..... başlıklı tezi .../.../..... tarihinde, yukarıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim  
Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca,  
.....Anabilim / Anasanat dalında, Yüksek Lisans/Doktora / Sanatta  
Yeterlik tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü

## ÖZET

### AVRUPA VATANDAŞLIĞININ BİR PARÇASI OLARAK AVRUPA OMBUDSMANLIK KURUMU

**Şahin TOSBIYIK**

**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**Haziran 2008**

**TEZ DANIŞMANI: Yrd. Doç. Dr. Hasan KORKUT**

Çalışmada 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile kabul edilen Avrupa Vatandaşlığı kavramı ve Avrupa vatandaşlığı haklarıyla gelişen Avrupa Ombudsmanlık Kurumu incelenmiştir. Bu bağlamda, ilk kez Maastricht Antlaşması ile resmîyet kazanan Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nun tarihsel gelişimi, yasal dayanakları, bütçesi, personeli, yapısı ve özellikleri ele alınmıştır. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı'na şikâyet hakkı ele alınarak, Ombudsman'a başvuru şartları ve prosedürleri incelenmiştir. Avrupa Ombudsmanı'na gelen şikâyetler incelendiğinde bu kurumun gün geçtikçe önemini arttırdığı ifade edilebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Ombudsman, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşlığı, Avrupa Birliği.

## **ABSTRACT**

### **EUROPEAN OMBUDSMAN AS A PART OF EUROPEAN CITIZENSHIP**

**Şahin TOSBIYIK**

**AFYON KOCATEPE UNIVERSITY**

**THE INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES**

**DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**July 2008**

**Advisor: Ast. Prof. Dr. Hasan Korkut**

In this study, the concept of European citizenship which was established by the Treaty of Maastricht in 7<sup>th</sup> May of 1992 and European Ombudsman which is developed by the rights of European citizenship is evaluated. In this context, the historical development of European Ombudsman that got solemnity firstly by Maastricht Treaty, legal sources, budget, staffs, structure and its characters are discussed. Besides, the right of complaint to the European Ombudsman and the procedures of complaints to the European Ombudsman are discussed. After discussed of complaints to the European Ombudsman, it seems that the consequence of the European Ombudsman is increasing day by day.

**Key Words:** Ombudsman, European Ombudsman, European citizenship, European Union.

## ÖNSÖZ

Yüksek Lisans eğitiminin boyunca her türlü desteği ile devamlı yanımda olan danışmanım Yrd. Doç. Dr. Hasan KORKUT'a, Belçika Ghent University'deki çalışmalarında beni destekleyen ve yine danışmanlığımı yapan Prof. Dr. Jan ORBİE'ye, her zaman hoşgörülerini ile beni destekleyen hocalarım Yrd. Doç Dr. Kerim ÇINAR'a, Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER'e, Yrd. Doç Dr. Mustafa FİŞNE'ye, tezimin oluşmasına katkı sağlayan yakın arkadaşlarım Uz. Fzt. İlke KESER, Dr. Atilla TAŞDELEN ve Merve GEZER'e, Erasmus eğitiminin süresince bana her zaman yardımcı olan Kazım DEMİRER'e, son olarak da her zaman maddi ve manevi olarak yanımda olan ve onlara çok şey borçlu olduğum başta anne ve babam olmak üzere sevgili aileme çok teşekkür ediyorum.

Şahin TOSBIYIK

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
YEMİN METNİ.....	iii
TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZET .....	v
ABSTRACT.....	vi
ÖNSÖZ .....	vii
İÇİNDEKİLER .....	viii
TABLO VE ŞEKİLLER .....	xi
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI

<b>1. VATANDAŞLIK.....</b>	<b>2</b>
1.1. Vatandaşlık Kavramı ve Tarihsel Gelişimi .....	2
<b>2. AVRUPA VATANDAŞLIĞI.....</b>	<b>6</b>
2.1. Avrupa Vatandaşlığı'nın Doğuşu ve Gelişimi .....	6
2.1.1. Maastricht Antlaşması Öncesindeki Gelişmeler .....	6
2.1.2. Maastricht Antlaşması ve Avrupa Vatandaşlığı .....	11
2.2. Avrupa Vatandaşlarının Hakları .....	16
2.2.1. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı.....	16
2.2.2. Avrupa Parlamentosu Seçimleri ve Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı.....	17
2.2.3. Diplomatik ve Konsolosluk Korumasından Yararlanma Hakkı .....	17
2.2.4. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme ve Ombudsman'a Başvuru Hakkı.....	18
2.3. Avrupa Vatandaşlığı İle Ulusal Vatandaşlık Arasındaki İlişki .....	19

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA OMBUDSMANI

<b>1. OMBUDSMANLIK KURUMU .....</b>	<b>23</b>
1.1. Ombudsman Kavramı ve Tarihsel Gelişimi .....	23



1.2. Ombudsman'ın Genel Özellikleri.....	26
1.3. Ombudsmanın Yetkileri.....	28
<b>2. AVRUPA OMBUDSMANI.....</b>	<b>29</b>
2.1. Genel Olarak Avrupa Ombudsmanı.....	29
2.2. Maastricht Öncesi Avrupa Ombudsmanı Düşüncesi.....	29
2.2.1 İspanya Hükümetinin Hükümetlerarası Konferanstaki Avrupa Ombudsmanı Teklifi.....	30
2.2.2. Danimarka Hükümeti'nin Hükümetlerarası Konferans'taki Avrupa Ombudsman'ı Teklifi.....	31
2.3. Maastricht Antlaşması: Avrupa Vatandaşlığı ve Avrupa Ombudsmanı.....	33
2.3.1. Maastricht Antlaşması'nda Ombudsman İle İlgili Yer Alan Düzenlemeler .35	
2.3.1.1 Maastricht Antlaşması'nın 21. Maddesinde Yer Alan Düzenlemeler....35	
2.3.1.2. Maastricht Antlaşması'nın 195. Maddesinde Yer Alan Düzenlemeler..35	
2.4. Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü.....	37
2.5. Maastricht Antlaşması Sonrası Avrupa Ombudsmanı'nın Seçilme Prosedürleri ve Uygulama Ölçüleri.....	42
2.5.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne ilişkin 24 Mart 1997 Tarihli Tüzük.....	44
2.5.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Tüzük'te 8 Temmuz 2002 Yılında Yapılan Değişiklikler.....	50
<b>3. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN BÜTÇESİ VE PERSONEL YAPISI.....</b>	<b>54</b>
3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Bütçesi.....	54
3.2. Avrupa Ombudsmanı Örgüt Yapısı.....	56
3.2.1. Sekreterlik.....	56
3.2.2. Hukuk Müşavirliği.....	57
3.2.3. İdari ve Mali İşler Dairesi.....	57
<b>4. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA ŞEKLİ.....</b>	<b>59</b>
4.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Görevleri.....	59
4.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Çalışma Şekli.....	61
4.2.1. Şikayetlerin Kabulü.....	61
4.2.2. Şikayetlerin İncelenmesi.....	64
4.2.2.1. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası.....	67
4.2.3. Şikayetlerin Sonuçlandırılması.....	69
4.2.3.1. Kötü Yönetim Uygulamasının Tespit Edilmemesi.....	69
4.2.3.2. Kurum Tarafından Çözüme Kavuşturulması.....	70
4.2.3.3. Dostane Çözüm Bulunması.....	70
4.2.3.4. Kurumun Dikkatinin Çekilmesi ( Eleştirel Yorum ve Direktifler ).....	70
4.2.3.5. Yapıcı Önerileri Kapsayan Tavsiye Kararları ve Özel Raporlar.....	71
4.3. Avrupa Ombudsmanı'nın Yayınladığı Yıllık Raporlar.....	71
4.3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın 2007 Yılı Yıllık Raporu.....	72
4.3.2. 2007 Yılına Ait Şikayet Kategorileri.....	72

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA OMBUDSMANI'NİN AVRUPA VATANDAŞLARI VE DİĞER BİRLİK KURUMLARI İLE İLİŞKİLERİ

<b>1. Avrupa Ombudsmanı'nın Avrupa Vatandaşları İle İlişkileri .....</b>	<b>79</b>
1.1. İnsan Haklarının Koruyucusu Olarak Avrupa Ombudsmanı .....	84
<b>2. Avrupa Parlamentosu ile İlişkileri .....</b>	<b>86</b>
<b>3. Avrupa Komisyonu ile İlişkileri .....</b>	<b>87</b>
<b>4. Avrupa Birliği Konseyi ile İlişkileri .....</b>	<b>88</b>
<b>5. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri ile İlişkileri .....</b>	<b>88</b>
<b>6. Ulusal Ombudsmanlar ve Benzeri Kuruluşlarla İlişkileri .....</b>	<b>90</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>91</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>95</b>
<b>EK 1: Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsünü Belirleyen 9 Mart 1994 Tarihli Düzenleme .....</b>	<b>104</b>
<b>EK 2: Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne ilişkin 24 Mart 1997 Tarihli Tüzük .....</b>	<b>111</b>
<b>EK 3: Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Formu .....</b>	<b>119</b>
<b>EK 4: Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası .....</b>	<b>123</b>

## TABLO VE ŞEKİLLER

	Sayfa
<b>Şekil 1:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Şikayetçilerin Yararını Göz Önünde Bulundurarak İzlediği Yollara Göre Şikâyetlerin Sınıflandırılması.....	72
<b>Şekil 2:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkilerine Göre Şikâyetlerin Sınıflandırılması ....	73
<b>Şekil 3:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkisi Dışındaki Şikayetler.....	73
<b>Şekil 4:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkisi Dışındaki Şikayetlerden Kabul Edilebilir Şikayetler.....	74
<b>Şekil 5:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Yetkisi Dışındaki Şikayetlerden Kabul Edilmeyen Şikayetler .....	74
<b>Şekil 6:</b> Gönderilenler ve Tavsiye.....	75
<b>Şekil 7:</b> İnceleme Konusu Olan Kurum ya da Diğer Organlar .....	76
<b>Şekil 8:</b> Kötü Yönetim İddiaları .....	77
<b>Şekil 9:</b> Gerekçeli Kararla Kapanan Soruşturmalar .....	77
<b>Şekil 10:</b> Şikayetlerin Kaynağına Göre Dağılımı .....	78
<b>Şekil 11:</b> 1996–2007 Yılları Arasındaki Şikayet Sayıları .....	82
<b>Tablo 1:</b> Avrupa Ombudsmanı'nın Yıllara Göre Bütçe Rakamları .....	55
<b>Tablo 2:</b> Yıllara Göre Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nda Çalışan Personel Sayısı...55	55
<b>Tablo 3:</b> Şikayetlerin Coğrafi Dağılımı .....	78

## KISALTMALAR

**AB:** Avrupa Birliği

**AET:** Avrupa Ekonomik Topluluğu

**AİHM:** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

**AKÇT:** Avrupa Kömür Çelik Topluluğu

**AP:** Avrupa Parlamentosu

**AT:** Avrupa Topluluğu

**ATA:** Avrupa Topluluğu Antlaşması

**ATAD:** Avrupa Topluluğu Adalet Divanı

**ATDP:** Avrupa Topluluğu Ayrıcalık ve Dokunulmazlık Protokolü

**ATİDM:** Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemeleri

**a.g.e.:** Adı Geçen Eser

**a.g.m.:** Adı Geçen Makale

**bkz.:** Bakınız

**Çev.:** Çeviren

**EC:** European Commission

**ECSC:** European Coal and Steel Community

**EIOP:** European Integration Online Papers

**EPSO:** European Personnel Selection Office

**JK:** Justuliekansler

**JO:** Justitieombudsmannen

**OJ:** Official Journal

**OLAF:** European Anti-fraud Office

**s.:** sayfa

**SOLVIT:** Effective problem solving in Europe

**TBMM:** Türkiye Büyük Millet Meclisi

**vb.:** Ve Benzeri

**Vol:** Volume

## GİRİŞ

Avrupa Birliğinin gelişim sürecinde vatandaşlar daha çok ekonomiye olan katkıları ile ele alınmıştır. İlk kez 1970’li yıllarda anılmaya başlanan Avrupa Vatandaşlığı kavramı Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği müktesebatına girmiş ve Avrupa vatandaşları ekonomik bir olgu olmaktan kurtularak siyasal bir boyut kazanmıştır. Avrupa vatandaşlığı genel olarak; serbest dolaşım ve ikamet hakkı, yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme ve Ombudsman’a başvuru hakkı, diplomatik korumadan yararlanma gibi haklardan oluşmaktadır.

Avrupa Ombudsmanlık kurumunun kurulması fikri yine 1970 ve 80’li yıllarda gündeme gelmesine rağmen ancak Maastricht Antlaşması ile Birlik müktesebatına girmiştir. Danimarka ve İspanya hükümetlerinin Avrupa Ombudsmanı ile ilgili sundukları taslaklar bu kavramın Avrupa Birliği içinde gelişmesine çok katkı sağlamıştır. Nihayetinde 1995 yılında ilk Avrupa Ombudsmanı olan Jacob Söderman görevine başlamıştır.

Bu çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel anlamda vatandaşlık, Maastricht Antlaşması öncesi ve sonrasındaki Avrupa vatandaşlığı düşüncesi, Avrupa vatandaşlığı’nın doğuşu ve gelişimi, Avrupa vatandaşlık hakları ele alınmıştır. İkinci bölümde ise Ombudsmanlık kavramı, Avrupa Ombudsmanlık kavramının doğuşu ve gelişimi, hukuki dayanakları, işleyişi, görevleri, yetkileri, bütçesi, personeli ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise Avrupa Ombudsmanı’nın Avrupa vatandaşları ile ilişkilerine değinilerek, diğer AB kurumları ile olan ilişkileri ele alınmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI

### 1. VATANDAŞLIK

#### 1.1.Vatandaşlık Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Kelime olarak vatandaşlık, *cite*'den türemiştir. Başlangıçta *citeain* ve daha sonra *citoyen*, *citadin* ile yani bir kentte oturan ile eş anlamlıydı. Antik Yunan döneminde, siyasal olarak antik yurttaşlık modellerine ve Roma'nın *civis*, *civitas* kavramlarına göre düzenlenmiş siyasal bir cemaatin üyesi biçiminde daha kesin bir anlam kazanmıştır. Jean Jacques Rousseau ve ardından Fransa Cumhuriyetince yeniden ele alınan sözcük, kurumsal sözcük dağarcığında özgünleşmiş ve 1783'te yurttaşlık (*citoyennete*) türevini doğurmuştur. Latin dillerinde vatandaş ve vatandaşlık, yurt (Fransızca'da *cite*, İtalyanca'da *cittadino*, Portekizce'de *cidadeol*, *cidadania*) sözcüğünden oluşturulmuştur. Bu anlamda İngilizce, güney bloğuna bağlıdır (*citizen/citizenship*).<sup>1</sup>

Vatandaşlık, bireylerin eşitlik ilkesi doğrultusunda belirli evrensel hak ve görevlerle, bir devletin üyesi olma durumunu ifade eder.<sup>2</sup> Vatandaşlık bireyi devlete bağlayan hukuki ve siyasi bir vasıtaadır. Vatandaşlığın hukuksal niteliği hakkında modern hukuk teorisinde temel iki görüş bulunmaktadır. Buna göre vatandaşlık ya bir hukuksal ilişki ya da hukuksal statü olarak kabul edilir. İlk görüşe göre hem devlet hem de birey, karşılıklı olarak hak ve yükümlülük altına girmektedirler. Devlet bu ilişkide egemen bir güç olarak üstün konumda olup, kimlerin hangi koşullar altında vatandaşlığını kazanacağını ve kaybedeceğini kendisi belirlemektedir.<sup>3</sup> İkinci görüşte ise devletle kişi arasındaki kurulan ilişki, kamusal çıkarın ön planda olduğu bir kamu hukuku ilişkisidir. Birey, bu bağın kurulmasıyla ilgili devletin hukuk düzenine tabi olur

---

<sup>1</sup> Jacques BOUÏNEAU, "Fransa'da Devrim Döneminde Yurttaşlar ve Yurttaşlık", (Yayına hazırlayan: Turhan Ilgaz, çev.: Yeşim Küey), Dersimiz: Yurttaşlık, Kesit Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 109-140.

<sup>2</sup> Thomas JANOSKI, *Citizenship and Civil Society*, Cambridge University Pres, Cambridge, 1998, s. 9.

<sup>3</sup> Vahit DOĞAN, *Türk Vatandaşlık Hukuku*, 2.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 30.

ve o düzenin kendisine tanıdığı haklardan yararlanır ya da öngördüğü yükümlülükleri yerine getirir.<sup>4</sup>

Vatandaşlık doğumdan kaynaklanan doğal bir yasal hak olduğu gibi sonradan adli girişimlerle hukuki bir hak olarak da kazanılabilir. Birincisinde vatandaşlığın kaynağı daha çok ulus unsuruna dayanırken, ikincisinde devlet unsuruna dayanmaktadır. Modern vatandaşlıkta kanun önünde eşitlik ilkesi vardır ve bu ilke sayesinde siyasal topluluğun bütün üyelerini aynı haklara sahip vatandaşlar oluşturur.

Vatandaşlık kavramı hakkında literatürde tam anlamıyla bir görüş birliğine varılamamıştır. Kişinin devlete olan bağı vatandaşlık, uyrukluk ve yurttaşlık kavramları ile ifade edilmektedir.<sup>5</sup> Çoğu ortak görüşe göre uyrukluk ve vatandaşlık her ne kadar birbiri ile bağımlı olsa da farklı anlamlara gelmektedir.<sup>6</sup> Örneğin uyrukluk kavramı gerçek ve tüzel kişilerin yanı sıra, gemi ve hava araçlarının da devlete olan bağlılığını ifade etmektedir. Oysa vatandaşlık sadece gerçek kişilerin devlete olan bağlılığını ifade etmektedir.<sup>7</sup> Bu çalışmada vatandaşlık ve yurttaşlık kavramları aynı anlamda kullanılmakta ve vatandaşlık terimi ile belirtilmektedir.

Uluslararası hukukta devletlerin hemfikir olduğu en önemli konulardan bir tanesi, her devletin kimlerin kendi vatandaşı olacağını ulusal hukuklarında yapacakları düzenlemeler vasıtasıyla belirlemede kendilerince yetkili olmasıdır. Bu yetkiyi kullanırken hiçbir devlet diğer devlete müdahale edemez. Her devletin vatandaşlık kanunlarını düzenlerken uymaları gereken üç temel ilke bulunmaktaydı. Bunlar:

- (i) Her kişinin bir uyruğu olmalıdır,
- (ii) Her kişinin sadece bir uyruğu olmalıdır;

---

<sup>4</sup> Gözde KAYA, Avrupa Vatandaşlığı, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış), İzmir, 2003, s. 3.

<sup>5</sup> Türk Vatandaşlık Kanunu'nda da aynı şey görülür. 1284 (1869) tarihli "Tabiiyet-i Osmaniye Kanunu" sadece "teb'a" ve "tabiiyet" terimlerini kullanmıştır. 1929 tarihinde yürürlüğe giren 1312 sayılı "Türk Vatandaşlığı Kanunu"nda "tabiiyet" terimi "vatandaşlık" terimi ile birlikte ve tamamen aynı anlamda yer almıştır. 403 sayılı ve 11.02.1964 tarihli "Türk Vatandaşlığı Kanunu" ise sadece "vatandaşlık" kavramını kullanmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Ergin NOMER, Vatandaşlık Hukuku Dersleri, B.5, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.6.

<sup>6</sup> Stefan KADELBACH, Union Citizenship, New York University School of Law and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2003, s.7.

<sup>7</sup> Uyrukluk ve Vatandaşlık kavramları arasındaki farklar için bkz. Erdoğan GÖGER, Türk Tabiiyet Hukuku, 4. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:436, Ankara, 1979, s. 3., DOĞAN, s. 28.



(iii) Kişi, uyrukluğunu seçmede ve değiştirmede özgür olmalıdır.<sup>8</sup>

Fakat zamanla uluslararası alanda vatandaşlık konusundaki gelişmeler nedeniyle bu ilkelere değişiklikler yapılmak zorunda kalınmıştır. Özellikle her birey için tek vatandaşlık ilkesiyle ilgili olarak uygulamada birçok aksaklıklarla karşılaşmıştır. Bunun için özellikle 1997 yılında imzalanan Vatandaşlığa Dair Avrupa Sözleşmesi ile bu ilkenin içeriği değiştirilmiştir. Dolayısıyla bir bireyin bir devletin vatandaşlığını kazanması için, o anki vatandaşlığını terk etmesi gerekliliği durumu gittikçe etkisini yitirmektedir.<sup>9</sup>

Vatandaşlık kavramı, tarihsel süreçte öncelikle uyruklu ilişki biçiminde, küçük kent yaşamı sınırları içerisinde ortaya çıkmıştır. Zamanla devletin varlığı ile beraber, devletin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.<sup>10</sup> Vatandaşlık, bazen uyruklu ya da yurttaşlıkla eş anlamlı kullanılmıştır. Tarihsel gelişime bakıldığında “bir siyasi topluluk ya da Site'nin üyeliği”<sup>11</sup> olarak tanımlanan yurttaşlık özellikle ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla beraber, vatandaşlık statüsüne dönüşmüştür.<sup>12</sup>

Vatandaşlık kavramına ilişkin en eski tartışmalar Antik Yunan'da Aristo'nun düşüncesinde yer alır. Antik Yunan döneminde vatandaşlık “erdem” ile ilintili bir olgudur. Bu dönemde vatandaşlık olgusu özel alan ile kamusal alan arasındaki iç içe geçmişlikten türemiştir. İyi bir yaşam demek aynı zamanda iyi bir vatandaş olmaktan geçiyordu. Antik Yunan'da vatandaşlık olgusu erdemli olmak ile ilintili olduğu için herkes vatandaş olamıyordu.<sup>13</sup> Örneğin kadınlar, köleler, yabancılar vatandaşlık olgusunun dışında bırakılmışlardı.<sup>14</sup>

Yunan vatandaşlık idealinde kişisel gelişime çok önem verilirdi. Kişisel gelişim Yunanca'da paideia (eğitim) sözcüğüyle ifade edilir. Sitede yaşayan genç erkeklere

---

<sup>8</sup> Rona AYBAY, Yurttaşlık (Vatandaşlık) Hukuku, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:499, Ankara, 1982, s.20.

<sup>9</sup> KAYA, s.10–11.

<sup>10</sup> NÖMER, s.3.

<sup>11</sup> Ercüment TEZCAN, “Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Gelişim ve Perspektifler”, Birikim, Sayı:157, 2002a, s. 53.

<sup>12</sup> A. Füsün ARSAYA, “Avrupa Birliği Hukukunda Yurttaşlık Kavramı”, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2, Sayı 2, 1998, s.17.

<sup>13</sup> Ayşe KADIOĞLU, Zaman Lekesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. x.

<sup>14</sup> Mustafa GÜNDÜZ ve Ferhan GÜNDÜZ, Yurttaşlık Bilinci, Anı Yayınları, Ankara, 2002, s. 10.

verilen eğitim, gençlerin ağırlıklı olarak gelişimine yönelik bir süreç olup, yaşam boyu devam ederdi. Bu eğitimler sayesinde vatandaşlar hem kişisel erdemlerini şekillendiriyor hem de polis içinde kamu çıkarlarına uygun şekilde davranmayı öğreniyorlardı.<sup>15</sup>

Vatandaşlık ilk önceleri uyrukluk ilişkisi biçiminde ortaya çıkmasına rağmen zamanla uyrukluk vatandaşlığın kazanılmasına cevap veremez hale gelmiştir. Çünkü uyrukluk ilişkisini ortaya çıkaran kıstas toplumdaki topluma değişmekteydi.<sup>16</sup> Bu kıstas bazı toplumlarda dine, bazılarında ise soy esasına bağlıydı.<sup>17</sup> Zamanla sitelerin nüfusunun artmasıyla birlikte toplumun büyük çoğunluğunu vatandaş sıfatını kazanamayanların oluşturması, kan esasını dışında bazı nedenlerin de varlığının araştırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu konudaki ilk gelişmeyi III. Yüzyılda Roma'da görmekteyiz. 212 yılında Roma imparatoru Caracalla çıkardığı bir kanunla (Constitutio Antonia), Roma İmparatorluğu'nun hepsini Roma vatandaşlığı statüsüne yükseltmiştir.<sup>18</sup>

212 yılında çıkan kanunla soy esasını yerine toprak esasını benimsenmiştir ve toprak esasını da sürekli olarak yerleşmiş olma şartına bağlanmıştır. Buna göre Roma'da yerleşmiş olan herkes Roma vatandaşı sayılıyordu. Vatandaşlığın kazanılması bir süre sonra yerleşme dışında doğum olayını ile de bağıntılı hale gelmiştir. Ülkede doğan kişiler o ülkenin vatandaşı sayılmaktaydı.

Modern çağda vatandaşlık hakkındaki en geniş hukuksal düzenlemeler ilk kez Fransız Anayasasında ve Medeni Kanununda yapılmıştır.<sup>19</sup> Günümüz vatandaşlık kanunlarının temeli ise 31 Aralık 1842 tarihli Prusya Vatandaşlığı Sıfatının Kazanılması ve Kaybedilmesi Hakkındaki Kanun'dur. Bu kanunla birlikte, uyrukluğun kazanılmasını yerleşmeye bağlayan esas terk edilerek yeniden soy esasını ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup> Böylelikle vatandaşlık kavramının bağımsız özelliği ön plana çıkmıştır.

---

<sup>15</sup> GÜNDÜZ ve GÜNDÜZ, s. 11.

<sup>16</sup> GÖGER, s. 18.

<sup>17</sup> Örneğin Atina ve Roma'da uyrukluktaki kıstas diniydi. Yani sitenin dini törenlerine katılma hakkını sadece siteye vatandaşlık bağı ile bağlı olanlara tanınmaktaydı. Bu hak da babadan oğula yani soy esasıyla geçmekteydi.

<sup>18</sup> KAYA, s. 1.

<sup>19</sup> Ergin NOMER, Vatandaşlık Hukuku, 13. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 2002, s.4.

<sup>20</sup> Hicri FİŞEK, Anayasa ve Vatandaşlık, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, No:152, 1961, s. 3.

## 2. AVRUPA VATANDAŞLIĞI

### 2.1. Avrupa Vatandaşlığı'nın Doğuşu ve Gelişimi

#### 2.1.1. Maastricht Antlaşması Öncesindeki Gelişmeler

Avrupa Topluluğu'nun siyasi birliğini somut şekilde oluşturan Maastricht Antlaşması öncesinde Avrupa vatandaşlığı konusu tartışılmış fakat bu topluluk mevzuatında yer almamıştır. Avrupa vatandaşlığı fikri özellikle 1970'li yıllarda çok tartışılan bir konu haline gelmiştir. Bu dönemde Avrupalı politikacıların katkılarıyla Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde bir dönüm noktası yaşanmıştır. Hatta Wiener bu süreci “maddelerin Avrupa'sından vatandaşların Avrupa'sına geçiş”<sup>21</sup> olarak değerlendirmiştir.

Küreselleşme sürecinin yarattığı dönüşüm ve II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler, vatandaşlık kavramının yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu dönemde Avrupa'da vatandaşlık kavramını etkileyen dört önemli gelişme olmuştur.<sup>22</sup>

1. Bunlardan ilki, savaş sonrasında işgücü piyasasının uluslararası nitelik kazanmasıdır. Böylece, Avrupa'ya dünyanın çeşitli bölgelerinden göçmen akını başlamış ve bunun sonucu olarak, Avrupa'nın ulusal ve etnik yapısı daha karmaşık bir hal almıştır.

2. İkinci gelişme olarak, 1945'ten sonra sömürgelemlerin bağımsızlıklarını kazanmasıyla bu ülkelerden Avrupa'ya doğru hızlanan göç hareketleri, Avrupa'da “farklı, ama eşit” kültürel bir yapının ortaya çıkmasına yol açmış ve bu yapı içinde yer alan bireylerin eşit hak talepleri ile şekillenen sosyal dalgalanma da Birleşmiş Milletler, UNESCO gibi kuruluşlar aracılığıyla uluslararası boyuta taşınmıştır; bu da Avrupa'nın vatandaşlık politikalarının tartışılması ve yeniden şekillendirilmesini gerekli kılmıştır.

---

<sup>21</sup> Antje WIENER, *European Citizenship Practice-Building Institutions of a Non-State*, Westview Pres, USA, 1998, s. 18.

<sup>22</sup> Yasemin Nuhoglu SOYSAL, “Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership in Europe”, in *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Ed. David Cesarani and Marry Fullbrook, London: Routledge, 1996, s. 18–19.

3. Avrupa Birliği'nin çok boyutlu politikalara dayalı gelişimi ve genişlemesi; yerel, ulusal ve uluslararası kurumların bir araya gelmesi ve egemenliğin paylaşımını olduğu kadar, hakların kazanımı ve kişilerin serbest dolaşımını da kapsamaktadır. Çok boyutlu politikaların varlığı, sosyal hareketliliği ve ulusal sınırların ötesinde ortaya çıkan talepleri de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Birlik vatandaşlığı da, vatandaşlık kavramı ve vatandaşı olunan ülkeye bağlı statüde değişikliğe yol açmış; vatandaş olunmaksızın sadece ikamet edilen ülkede de birtakım hakların ileri sürülebileceği kabul edilmiştir.

4. Dördüncü gelişme ise, bireysel hakların evrensel düzeyde kabul görmesidir. Bu durum, insan hakları olarak ifade edilen hakların, uluslararası ilişkiler düzeyinde hukuki, bilimsel ve güncel bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Uluslararası düzenlemelerle hukuki nitelik kazandırılan insan hakları kavramı, bireylere ulusal devlette bağımsız bir statü kazanma hakkını ve bunun dünya çapında tanınması olanağını sağlamıştır. Politik uygulamalarla sık sık ihlal edilmesine karşın, böyle bir yapıya kavuşan insan hakları kavramı, ulusal devlete bağlı olanların ötesinde de bazı hakların talep edilmesine yönelik bir açılım sağlamıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda, ulus ile devlet arasındaki sıkı bağlantı gevşemiş, sosyal refah devletinin yıpranması bu bağın iyiden iyiye sorgulanmasına neden olmuştur. Küreselleşmeyle beraber uluslararası kurumlar tarafından formüle edilen ve denetlenen bir dizi evrensel kural ve kavramlar geliştirilmiştir. Bu yeni küresel düzende, ulus devletlerin uyrukları üzerindeki mutlak hakimiyetlerini yitirmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir. Aynı durum, Avrupa vatandaşlık kavramının anlamı ve kurumsal yapısı için de geçerlidir. Öncelikle, yukarıda ifade edilen tüm gelişmeler, ulus devleti, bireysel hakların kazanımı için bir kaynak olmaktan çıkarmıştır. Kurumsal yapı ve ideolojilerde görülen savaş sonrası değişimler, vatandaşlık kavramının hukuki ve kurumsal içeriğini değiştirmiş, hakların genişletilmesi ve uluslararası alana aktarılmasıyla ulusal sınırların ötesine taşımıştır. Bu bağlamda, klasik vatandaşlık kavramı da, artık yeni Avrupa dinamiklerinden farklılıklar göstermeye başlamıştır.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Semra EREN SAYLAN, Avrupa Birliği Vatandaşlığı Kavramı ve Gelişim Süreci, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007 (Yayınlanmamış), s. 74-76.

1957 tarihinde Roma Antlaşması'yla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ilk zamanlarda bireyleri üye devlet yurttaşları olmalarından ziyade ekonomik boyutlarıyla ele almıştır. Dolayısıyla vatandaşlık konusunda kısmi bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşım Adalet Divanı'nın vatandaşlarla ilgili verdiği bazı kararlara kadar devam etmiştir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın (ATAD) verdiği bu kararlar; temel hakların korunması, ayrımcılık yasağı, özel hayatın korunması, mesken dokunulmazlığı, itiraz hakkı, ifade özgürlüğü gibi konulardadır.<sup>24</sup>

İtalya, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran Paris Antlaşması'nda (1951), ısrarla kömür ve çelik sektöründe çalışan işçilerin serbest dolaşımını öngören bir maddenin antlaşma metnine konulmasını istemiştir. Bunun sebebi milyonlarca İtalyan'ın Avrupa'da göçmen olarak iş bulmak istemesidir ki işçilerin serbest dolaşımı konusu İtalya'nın AKÇT'na katılmasındaki tek şarttı.<sup>25</sup>

İtalya'nın bu ısrarlı isteği antlaşma maddesine girmiştir. AKÇT'nın 69. maddesine göre;

*“Üye devletler, sağlık ve kamu düzeninin temel gerekleri sonucu getirilen sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, üye devletler uyuşu ve kömür veya çelik üretiminde gereken niteliklere sahip oldukları kabul edilen iççilerin kömür ve çelik endüstrilerinde istihdam edilmeleri konusunda uyrukluk esasına dayalı her tür kısıtlamadan kaçınmayı taahhüt eder.”*<sup>26</sup>

1951 yılında sadece kömür ve çelik sektöründe çalışan işçilere verilen bu serbest dolaşım hakkı, AT'yi kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması ile tüm işçilere verilmiştir. Bu gelişme, vatandaşlık konusunda dolaylı da olsa önemli bir adım olmuştur.

1970'li yıllarda global seviyede yaşanan ekonomik ve siyasal değişmeler Avrupa siyasetini de etkilemiştir. Hatta Avrupa Topluluğu'nun organları çıkan ekonomik ve siyasi problemlerle baş edemediği için çok eleştiri almıştır. 1972 yılı Paris Zirvesi sonrasında dönemin Komisyon başkanı Xavier Ortoli, ortak bir Avrupa Kimliği'nin gereksinimini şu sözleriyle dile getirmiştir; *“ekonomik kriz ve uluslararası ilişkilerde*

<sup>24</sup> Ercüment TEZCAN, Avrupa Birliği Hukukunda Birey, Birlik Yayınları, İstanbul, 2002, s. 23.

<sup>25</sup> Willem MAAS, The Evolution of EU Citizenship, <http://www.princeton.edu/~smeunier/Maas%20Memo.pdf> ( 11.10.2007 ).

<sup>26</sup> a.g.m., s. 3.

*meydana gelen değişim, topluluk ülkelerinin dayanışmasını güçlendirmemiş ve dünya içerisinde bir Avrupa kimliğine olan ihtiyacı kuvvetlendirmiştir.... Dünya'nın girdiği yeni durumda politik talepleri güçlendirmek çok büyük bir önem kazanmıştır; zira artık üye devletler tek başlarına tesirli ve verimli bir tavır geliştiremeyeceklerdir.*<sup>27</sup>

Belçika Başbakanı Leo Tindemans, 1975 yılında Avrupa Topluluğu'nun geleceği ve biçimine ilişkin bir rapor hazırlamıştır. Tindemans raporunun “ Vatandaşlar Avrupa'sına Doğru” başlıklı bölümünde üye devletler tarafından diğer üye devlet vatandaşlarına “Avrupa Vatandaşlığı'na özgü bazı haklar” tanınmasını önermiştir.<sup>28</sup> Bu raporuyla Tindemans, Avrupa'nın vatandaşlarına yakın olmak zorunda olduğunu vurgulamıştır.<sup>29</sup>

Avrupa vatandaşlığının oluşumundaki dönüm noktalarından birisi de 1979 yılında Avrupa Parlamentosu'nun ilk defa tüm Topluluk dahilinde yapılan doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesidir.<sup>30</sup>

1981 yılına gelindiğinde AT'nun pasaport politikasında önemli bir gelişme sağlanmıştır. Luxemburg'da yapılan zirvede tek tip bir Avrupa Pasaportu yaratılması kararı alınmıştır. Bu konuda başarılı olunmuştur ama birlik pasaport kontrollerinin kaldırılması ve yabancılara karşı ortak bir mevzuat geliştirilmesi yolunda bir ilerleme sağlayamamıştır. Bunu takiben 1984 yılında İtalyan parlamenter Altiero Spinelli tarafından hazırlanan ve Parlamento tarafından çok büyük destek gören AB'nin kurulmasına ilişkin anlaşma taslağında, birlik vatandaşlığı ilk defa yer almıştır.<sup>31</sup>

25–26 Haziran 1984 yılında Fontainebleau Zirvesi yapılmıştır ve bu zirve Avrupa'nın bütünleşmesi açısından, 1974 yılında yapılan Paris Zirvesi sonrasındaki en önemli zirvelerden birisidir.<sup>32</sup> Zirvede toplanan devlet ve hükümet başkanları, iki tane *ad hoc* komitenin oluşturulmasına karar vermişlerdir. Bu komitelerden ilki AP'nun

---

<sup>27</sup> Antje WIENER, Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship- A Socio- Historical Perspective, European Integration Online Papers (EIOP), Vol.1, No 017, 1997, s. 4–5.

<sup>28</sup> Tindemans'ın raporu hakkında ayrıntılı olarak bkz. “Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council”, Bulletin of European Communities Supplement 1/76.

<sup>29</sup> MAAS, s. 6.

<sup>30</sup> TEZCAN, s. 22.

<sup>31</sup>KADELBAH, s. 6, KAYA, s. 20; ayrıca bkz. [http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_1\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_1_2_en.htm) (25.11.2007).

<sup>32</sup> TEZCAN, s. 54.

İtalyan üyesi Adonnino başkanlığında kurulan ve Vatandaşlar Avrupa'sı için çalışan komitedir. Adonnino Komitesi 1985 yılında Konseye iki rapor sunmuştur. İlk raporda daha çok Topluluk vatandaşlarını olumsuz etkileyen Topluluk kurallarına ve uygulamalarına yer verilmiştir. İkinci raporda ise Avrupa Vatandaşlığına ait öneriler yer almıştır. Bu raporda özellikle bayrak, marş, tek tip pasaport gibi Avrupa Topluluğuna ait sembollerin kullanılması üzerinde durulmuştur.<sup>33</sup> Komitenin tüm bu konulardaki önerileri 28–29 Haziran 1985 tarihli Milan Zirvesi'nde uygun görülmüştür.<sup>34</sup>

14 Haziran 1985 yılında Luxemburg'un Schengen kasabasında, Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Luxemburg arasında sınırların denetiminin kademeli olarak kaldırılmasına dair Schengen Antlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma tek Avrupa yolunda atılan önemli bir adım olmuştur.<sup>35</sup>

1986 yılında imzalanan ve Danimarka ve İrlanda'daki referandumlar sonunda 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi; Topluluk Anlaşması'na, iç pazarın tamamlanmasına ve Avrupa Parlamentosu'nun gücünün artırılmasına yönelik önemli hükümler eklemiştir. Avrupa Tek Senedi, 1992 yılında yürürlüğe giren tek pazarın hukuksal temelini oluşturmaktadır. Tek Pazar burada, “bu antlaşmanın hükümleri doğrultusunda malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağladığı iç sınırların olmadığı bir alan” olarak tanımlanmıştır.<sup>36</sup> Ayrıca, Avrupa Tek Senedinde Avrupa Parlamentosu'nun karar alma mekanizmasındaki etkinliği arttırılmıştır.

1988 yılına gelindiğinde, topluluk vatandaşlarına, üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı olmaları şartıyla, topluluk dahilinde yerleştikleri yer neresi olursa olsun, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. 1990 yılında ise Belçika, Fransa, Hollanda, Almanya ve Luxemburg arasında ikinci Schengen Antlaşması imzalanarak birinci Schengen Antlaşması'ndaki aksaklıklar giderilmek istenmiştir. Yine aynı yıl İspanya Başbakanı Felipe Gonzalez tarafından Avrupa Vatandaşlığı kavramı Avrupa Konseyi gündemine taşınmıştır. İspanyol yetkililer, sınırsız bir şekilde serbest

---

<sup>33</sup> Bulletin EC 6–1984, 11: “ A People's Europe”.

<sup>34</sup> Bkz. Report to the European Council (Milan, 28 and 29 June 1985), <http://www.ena.lu/> (27.11.2007)

<sup>35</sup> MAAS, s. 8.

<sup>36</sup> Nihal SAMSUN, 10. Yılında Avrupa Tek Pazarı, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md143/nsamsun.pdf> (27.11.2007) , MAAS, s. 8.

dolaşım, yerleşilen yerde o ülkenin vatandaşlığı dikkate alınmaksızın seçme ve seçilme hakkına sahip olunması gibi öneriler sunmuşlardır. Konsey Roma’da gerçekleştirdiği zirvede Avrupa Vatandaşlığı kavramının üzerinde çalışılması yönünde karar almıştır.<sup>37</sup>

Maastricht öncesinde Avrupa Parlamentosu Avrupa vatandaşlığı ile ilgili kanuni altyapıyı oluşturmaya çalışmıştır. Genellikle Maastricht öncesi Avrupa vatandaşlığı İç Pazarın etkin bir şekilde işleyişini sağlama aracı ya da Avrupa Kimliği’nin oluşturulması aracı olarak görülmüştür. Asıl Avrupa vatandaşlığının kurulması, Maastricht Antlaşması ile gerçekleşecektir.

### 2.1.2. Maastricht Antlaşması ve Avrupa Vatandaşlığı

Avrupa vatandaşlığı kavramı, 9–10 Aralık 1991 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği Antlaşması’nın 8. maddesine girmiştir (yeni numaralandırma ile md.18–22). Bu anlaşma ile bir birlik vatandaşlığı tesis edilmiş ve “üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı olan kişi birlik vatandaşıdır” hükmü getirilmiştir.<sup>38</sup> Maastricht Antlaşması esnasında müzakerelerde özellikle Fransa ve Almanya dış politika ve güvenlik, İspanya vatandaşlık ve uyum, Danimarka çevre, İtalya ve Belçika ise parlamentonun statüsü ve çoğulcu oylama konularına odaklanmışlardır.<sup>39</sup>

Maastricht antlaşmasına göre Avrupa vatandaşlarının sahip olduğu hak ve yükümlülükler şöyledir;

- Üye devlet sınırları içerisinde serbest dolaşım ve yerleşim hakkı (md.18 eski numaralandırmada md.8a),
- Vatandaşı olup olmadıklarına bakılmaksızın, ikamet ettikleri üye devletlerde o üye devletin vatandaşlarıyla aynı koşullarda yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı (md.19 eski numaralandırmada md. 8b).

---

<sup>37</sup> KAYA, s. 24–40.

<sup>38</sup> Epaminondas MARIAS, “European Citizenship in Action: From Maastricht to the Intergovernmental Conference”, in *European Citizenship: An Institutional Challenge*, ed. Massimo La Torre, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 1998, s. 296.

<sup>39</sup> MAAS, s. 11.



- Uyuşunda bulunulan üye devletin üçüncü bir devletin ülkesinde diplomatik temsilciliğinin bulunmaması durumunda, Avrupa Birliği üyesi diğer devletlerin diplomatik temsilciliğine başvurmaya dair diplomatik korunma hakkı (md.20 eski numaralandırmada md.8c)
- Avrupa Parlamentosu nezdinde dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvuru hakkı (md.21 eski numaralandırmada md. 8d).

Bu hakların bir kısmı daha önceden var olan haklardır bir kısmı ise Maastricht ile ilk kez antlaşma metninde yer almıştır. Maastricht Antlaşması ile Birlik Müktesebatı'na giren haklar 19. 20. ve 21. maddelerde sayılan haklardır. Maastricht sonrası dönemde kamunun vatandaşlığın mahiyetine yönelik artan ilgisiyle, AB Antlaşması vatandaşlık hükümlerinin aslında muhtevasına değil, daha ziyade gelecek için bu kavramın neyi vaat ettiğinin de altını çizmesine neden olmuştur. Vatandaşlık kavramı oldukça dinamik bir süreç olduğu için çerçevesinin genişletilmesi ve güçlendirilmesi ihtimali, zayıflatılmasından çok daha kuvvetlidir.<sup>40</sup>

16–17 Haziran 1997 tarihlerinde yapılan Amsterdam Antlaşması'na bakıldığında vatandaşlıkla ilgili Maastricht'teki hükümlerin herhangi bir değişikliğe uğramadığı görülür. Fakat Amsterdam Antlaşması'nda yukarıdaki hükümlere ek olarak 17. maddenin 1. paragrafına eklenen son cümlede, birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığını tamamladığı, ancak bunun yerini almadığı açıkça belirtilmiştir.<sup>41</sup> Bunun sebebi 1993 yılında Danimarka'da yapılan Maastricht Antlaşması'nın kabulüne yönelik halk oylamasının sonucu, Danimarka'nın egemenliğine ve millî kimliğine zarar verecek korkusuyla olumsuz çıkmış ve halk siyasi birlikle beraber ortak vatandaşlık ile alakalı tereddütlerini referandum yoluyla dile getirmiştir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (ATA) 8.d maddesine “her Birlik vatandaşının Topluluk organlarından birine ya da Ombudsman'a ATA'nın 314. maddesinde belirtilen Topluluğun resmi dillerinden biriyle yazılı şekilde başvurma hakkına ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahip olduğu” ibaresi eklenmiştir.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> WIENAR, s. 12.

<sup>41</sup> TEZCAN(a), s. 56.

<sup>42</sup> KAYA, s. 52.

Avrupa vatandaşlarının ve üye devlet sınırları içerisinde yaşayan üçüncü kişilerin sosyal, ekonomik, siyasal ve kişisel hakları ilk kez tek bütün olarak 1999 yılında imzalanan AB Temel Haklar Şartı'nda yer almıştır. 2000 yılında imzalanan Nice Antlaşması ile de Avrupa vatandaşlarına AB birlik ve kurumlarının daha yakın olması için demokratik meşruiyet ve saydamlığa önem verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.<sup>43</sup>

Aralık 2001 yılında gerçekleştirilen Laeken Zirvesi'nde özellikle AB kurumlarının vatandaşlara daha yakın ve şeffaf olması gerektiği vurgulanmıştır. Bunun için de, içerikleri değiştirilmeden antlaşmaların basitleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, Temel Haklar Şartı'nın ana Antlaşma içine dahil edilmesi ve bir AB Anayasası'nın oluşturulması yönünde tartışma başlatılmıştır.<sup>44</sup>

Laekan Zirvesi'nde alınan karar gereğince AB Anayasası taslağı hazırlanmıştır ve 2003 yılında Selanik Zirvesi'nde sunulmuştur. Anayasa taslağında Avrupa vatandaşlığı kavramının ulusal vatandaşlığın yerine geçemeyeceğini, ona bir ilave olabileceği vurgulanmıştır. Anayasa taslağında AB vatandaşlarını temsil eden AP'nun yetkileri daha da arttırılmıştır. Ayrıca AB Anayasası ile AB vatandaşlarının temel haklarının hukuki bir güç kazanması amaçlanmaktadır. 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan AB Anayasa'sı taslağının yürürlüğe girmesi için üye ülkelerin tümünün bu taslağı onaması gerekmektedir. 2005 yılında Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlar sonucunda olumsuz oyların çıkması sonucunda Anayasa taslağının yürürlüğe girmesi ertelenmiştir.

Taslak Anayasa Antlaşması'nda Avrupa vatandaşlığı, Birinci bölümün ikinci başlığında "Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı" başlığı ile düzenlenmiştir. İkinci başlığın 8 inci maddesine göre<sup>45</sup> Birlik vatandaşlığı;

"1. Üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı, Birlik vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığa ilavedir; onun yerini alamaz.

2. Birlik vatandaşları, Anayasa'da belirtilen haklardan yararlanırlar ve ödevlerden sorumludurlar. Birlik vatandaşları:

— üye devletlerin topraklarında serbestçe hareket ve ikamet etme hakkına sahiplerdir;

---

<sup>43</sup> KAYA., s. 56.

<sup>44</sup> Laeken Zirvesi, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1196> ( 25.11.2007 )

<sup>45</sup> Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı, 2003, s. 8.

- ikamet ettikleri üye ülkede, o ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkına sahiplerdir;
- vatandaşı buldukları üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir devletin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik makamlarınca, o üye devletin vatandaşlarıyla aynı şartlar altında korunma hakkına sahiplerdir;
- Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Ombudsman'a başvurma ve Birlik kurumlarına ve danışma organlarına Anayasa'nın resmi dillerinden biriyle başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahiplerdir.”

Yukarıda tanımlanan ve kapsamı çizilen Birlik vatandaşlığının içeriği ise, Antlaşma'nın ikinci bölümünün besinci başlığında belirlenmiştir. “Vatandaşlık Hakları”<sup>46</sup> adını taşıyan bu başlık altında;

- Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı (Madde II-39),
- Yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkı (Madde II-40),
- İyi yönetim hakkı (Madde II-41),
- Belgelere erişim hakkı (Madde II-42),
- Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkı (Madde II-43),
- Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı (Madde II-44),
- İkamet ve seyahat etme hakkı (Madde II-45),
- Diplomatik korumadan yararlanma hakkı (Madde II-46) tek tek sayılmak suretiyle düzenlenmiştir.

AB vatandaşların aktif olarak topluluk politikalarının uygulanmasına katılmaları hedefiyle 2004-2006 yılları arasını kapsayan Aktif Avrupa Vatandaşlığı (Active European Citizenship) için eylem planları ve programlar hazırlamıştır.<sup>47</sup> Bu programı takiben 2005 yılında AB Konseyi tarafından alınan kararla 2007-2013 yıllarını kapsayan yeni bir program hazırlanmıştır. Vatandaşlar İçin Avrupa (Europe for Citizens)<sup>48</sup> adını alan bu yeni program dört çeşit eylemi içermektedir. Bunlar; “Avrupa için aktif vatandaşlar”, “Avrupa’da aktif sivil toplum”, “Avrupa için hep beraber” ve

<sup>46</sup> Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı, 2003, s. 56-58.

<sup>47</sup> Bkz. Decision No 2004/100/EC, Official Journal, OJ L 30 of 4.2.2004.

<sup>48</sup> Resmi olarak AB Komisyonu'nun aldığı bu kararın adı “Citizens for Europe” dur ama çoğu zaman bu karar “Europe for Citizens” olarak kullanılmaktadır. Burada Vatandaşlar için Avrupa anlamında “Citizens for Europe” kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Ayrıca bu karar için bkz. Decision No 1904/2006/EC, Official Journal, OJ L 378 of 27.12.2006.

“Aktif Avrupa günü”dır. 2013 yılına kadar sürecek olan bu eylem planıyla AB vatandaşlarının topluluk politikasına daha yakın ve ilgili olmaları hedeflenmektedir.

13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe girmesi beklenen Lizbon Antlaşması’nda daha güçlendirilmiş bir Avrupa ve ulusal parlamentolar aracılığı ile Avrupa Birliği vatandaşlarının sesinin daha çok duyurulduğu, daha şeffaf ve daha demokratik bir Avrupa hedeflenmektedir. Lizbon Antlaşması ile vatandaşların AB karar alma süreçlerinde daha yakından yer almasına olanak tanınmıştır. “Vatandaş inisiyatifi” hakkı ile Avrupa Birliği vatandaşlarına, üye devletlerin önemli bir bölümünden en az bir milyon imza toplanması halinde, AB Komisyonu’na herhangi bir konuda yasa taslağı önerme hakkı tanınmıştır.<sup>49</sup> Antlaşma vatandaşlar, sivil toplum örgütleri ve Birlik kurumları arasındaki diyalogun önemini onaylamakta ve Avrupa kararlarının alınmasında kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin yer almasına daha çok olanak tanımaktadır. Lizbon Antlaşması ile Avrupa vatandaşlığı kavramı, Avrupa demokrasisinin yaratılmasında “merkez unsur” olarak tanımlanmaktadır.

12 Haziran 2008 tarihinde İrlanda’da yapılan Lizbon Antlaşması’nın kabulüne ilişkin halk oylaması sonucunun olumsuz çıkması, Avrupa vatandaşlarının “merkez unsur” olduğunun büyük bir kanıtıdır. Bu oylamaya katılım oranı %53,1 ile sınırlı kalmıştır ve halk %53, 4 oranında “hayır” demiştir.<sup>50</sup> İrlanda’da yapılan referandum sonuçlarının açıklanmasının hemen ardından Eurobarometer tarafından 13–15 Haziran 2008 tarihleri arasında Flash Eurobarometer anketi düzenlenmiştir. Anketin amacı referanduma katılım oranının neden az olduğu ve oyların “evet” ya da “hayır” olma sebepleridir. Bu ankete göre; referandumda oy kullanmayanların yarısından fazlası, oy kullanmama nedenlerini konuyu anlamamaları olarak göstermiştir. Ayrıca ankette ortaya çıkan bir diğer önemli nokta da, olumsuz oy kullananların dörtte birinin yine konu hakkında bilgilerinin olmayışdır. Olumlu oy kullananlar daha çok çalışan kesim, emekliler ve yaşlılar iken, olumsuz oy kullananlar gençler, kadınlar ve çalışmayan kesimlerden oluşmaktadır.<sup>51</sup> İrlanda’da yapılan halk oylaması ile Lizbon Antlaşması’nın 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi hedefinden geri adım atılmıştır. Haziran 2008’de Brüksel’de toplanan AB Zirvesi’nin taslak kararlarında Lizbon Antlaşması’nın

<sup>49</sup> Treaty of Lisbon, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm) (14.01.2008)

<sup>50</sup> <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/9177694.asp> (20.06.2008).

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf) (20.06.2008).

ne zaman yürürlüğe gireceğine yer verilmezken, onay sürecini geride bırakan 19 üye ve referandumda reddeden İrlanda dışındaki 7 üyeye sürece devam etmeleri yönünde çağrı yapılmamıştır.<sup>52</sup>

## 2.2. Avrupa Vatandaşlarının Hakları

Avrupa Birliği Antlaşması'na Maastricht Antlaşması ile giren Avrupa vatandaşlığına bağlı haklar, antlaşmanın ikinci bölümünün 17–22. maddeleri ( eski antlaşmada 8-8e) arasında yer almaktadır. Bu haklar; Serbest dolaşım ve ikamet hakkı, Avrupa Parlamentosu seçimleri ile yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, Diplomatik ve konsolosluk korumasından yararlanma hakkı, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvurma hakkıdır.<sup>53</sup>

### 2.2.1. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı

Serbest dolaşım ve ikamet hakkı, AB Antlaşması'nın 18. maddesinde (eski numaralandırmada 8a maddesi) yer almaktadır. Bu maddeye göre, birlik vatandaşları, AB Antlaşması'ndaki sınırlamalar ve koşullar saklı kalmak üzere, birlik sınırları dahilinde serbestçe dolaşmak ve yerleşmek hakkına sahiptir. Serbest dolaşım ve ikamet hakkı AB müktesebatında Maastricht Antlaşması öncesinde yer almıştır. Fakat Maastricht Antlaşması ile birlikte bu hak, “herhangi bir ekonomik faaliyetten bağımsız ve temel bir bireysel hak olarak”<sup>54</sup> ele alınmıştır. Çünkü ilk önce Roma Antlaşması ile topluluk müktesebatına giren serbest dolaşım ve ikamet hakkı, sadece ekonomik amaçla düşünülmüştü. Daha sonraları işçilerin rahat bir şekilde Avrupa içinde seyahat etmeleri zamanla bu ekonomik içerikli hükmün giderek sosyalleşmesini sağlamıştır. Bunun tamamlanması ise Schengen vizesi sisteminin kabul edilmesiyle olmuştur.

Antlaşma'nın 18. maddesinde, serbest dolaşım ve ikamet hakkının antlaşmada ve antlaşmanın uygulanması için yapılan düzenlemelerde belirtilmiş olan durumlar ve

---

<sup>52</sup> <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-lizbon-antlasmasinda-geri-adim-atti> (20.06.2008).

<sup>53</sup> Vincenzo LIPPOLIS, “European Citizenship: What It is and What It Could Be” in European Citizenship: An Institutional Challenge, ed. Massimo La Torre, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 1998, s. 319.

<sup>54</sup> TEZCAN, s. 31.

sınırlar içinde kullanılabilmesine değinilmiştir. Yani bir üye devlet kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerine dayanarak diğer üye devletlerin vatandaşlarının kendi ülke sınırları içerisine girmesini önleme hakkına sahiptir.<sup>55</sup> Üye devletin bu hakkı antlaşmada açıkça belirtilmiştir.

### **2.2.2. Avrupa Parlamentosu Seçimleri ve Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı**

Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı antlaşmanın 19. maddesinde (eski madde 8b) düzenlenmiştir ve bu hak AB vatandaşlarına tanınan en önemli haklardan birisidir. Bu maddeye göre; herhangi bir vatandaş uyruğunda bulunmadığı üye bir devlette yerleşmiş olması durumunda, o devletin vatandaşları ile aynı şartlarda AB ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hak, serbest dolaşım ve ikamet hakkını kolaylaştıran bir hak olarak görülmektedir<sup>56</sup>. Bu hak ile amaçlanan hedefler; kendi ülkesi dışında oturan insanların siyasal sürece olan ilgilerinin azalmasını önlemek, vatandaşların istediği yerde oy kullanması ve seçimlere aday olarak katılması ve bir ülkede oturan yabancılarla o ülke vatandaşları arasında herhangi bir ayrımın olmadığını göstermektir.<sup>57</sup> 1994 yılında yapılan AB Parlamentosu seçimlerinde ilk kez bu hak uygulanmıştır.

### **2.2.3. Diplomatik ve Konsolosluk Korumasından Yararlanma Hakkı**

AT Antlaşması'nın 20. maddesine (eski madde 8c) göre, birlik yurttaşları, vatandaşı oldukları üye devletlerin diplomatik temsilciliklerinin bulunmadığı üçüncü ülkelerde, temsilciliği bulunan üye devletlerin diplomatik ve konsolosluk korumasından o üye devletin kendi vatandaşları ile eşit koşullarda yararlanma hakkına sahiptir.<sup>58</sup> Bu hak aynı zaman AB ortak dış ve güvenlik politikasının bir yansıması<sup>59</sup> olarak görülmektedir.

---

<sup>55</sup> J.E. BEENEN, "Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment", The Impact of European Community Law, Europa Law Publishing, Groningen, 2001, s. 54., KAYA, s. 82.

<sup>56</sup> KADELBACH, s.14

<sup>57</sup> BEENEN, s. 57, MARIAS, s. 295.

<sup>58</sup> BEENEN, s. 58.

<sup>59</sup> KADELBACH, s. 17.

Bu haktan yararlanmak isteyen üye devlet vatandaşı öncelikle üçüncü bir devletin sınırları içerisinde olması ve bu ülkede vatandaşı olduğu üye devletin temsilciliğinin bulunmaması gerekir.<sup>60</sup> Bu hak ayrıca sadece birlik vatandaşlarına tanınan bir haktır.<sup>61</sup> Buradaki korumanın söz konusu üye devletin vatandaşlarıyla eşit şartlarda olması gerekmektedir. Böylelikle yine birlik vatandaşları arasındaki vatandaşlık statüsünden kaynaklanan farklılıklar bertaraf edilmek istenmiştir.<sup>62</sup>

Diplomatik ve konsolosluk korumasından yararlanma hakkı acil durumlarda ve geçici olarak sağlanmaktadır.<sup>63</sup> Bu hak özellikle ölüm, ciddi şekilde kaza veya hastalık, şiddet içeren suçlara maruz kalma gibi durumlarda birlik vatandaşlarının korunmasını ifade etmektedir.

#### **2.2.4. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme ve Ombudsman'a Başvuru Hakkı**

AT Antlaşması'nın 21. maddesine (eski madde 8d) göre, Birlik yurttaşlarının, AT Antlaşması'nın 194 ve 195. maddelerine göre, Avrupa Parlamentosu (AP) nezdinde dilekçe verme ve Avrupa Ombudsmanı'na başvurma haklarına sahip oldukları açık hükme bağlanmıştır. Fakat bu hak, AB Antlaşmasının 194. ve 195. maddelerine göre sadece birlik yurttaşlarına değil, üye devletlerde yaşayan diğer ülke vatandaşlarına da verilen bir haktır.<sup>64</sup>

AT Antlaşması'nın 194. maddesinde Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre üye devletteki birlik yurttaşlarının yanı sıra o ülkede ikamet eden gerçek ya da tüzüğüne göre karar merkezi bir üye devlette bulunan tüzel kişiler, AB'nin faaliyet alanıyla ilgili herhangi bir hususta, Avrupa Parlamentosu'na kişisel ya da toplu olarak dilekçe verme haklarına sahiptirler.<sup>65</sup>

195. maddede Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nu düzenlemektedir. Bu maddeye göre her birlik vatandaşı ve üye devletlerden herhangi birisinde yerleşmiş olan

---

<sup>60</sup> TEZCAN, s. 69.

<sup>61</sup> KAYA, s. 139.

<sup>62</sup> TEZCAN, s. 69.

<sup>63</sup> BEENEN, s. 59.

<sup>64</sup> KAYA, s. 75.

<sup>65</sup> TEZCAN, s. 76.

gerçek ya da tüzüğü uyarınca karar merkezi yine üye devletlerden birinde bulunan tüzel kişiler, mahkemelerin yargısal görevlerine ilişkin faaliyetleri kapsamına girmemek kaydıyla, Avrupa Topluluğu'nun kurum ya da organlarının kötü yönetimiyle ilgili durumlarda Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunmak hakkına sahiptir.<sup>66</sup> Avrupa Ombudsmanlık Kurumu hakkında detaylı bilgi ikinci bölümde verilecektir.

Avrupa Parlamentosu nezdinde dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvuru hakkı arasındaki en önemli fark; 194. maddeye göre, kişi parlamentoya dilekçe verirken topluluğun "eylem alanları" ile ilgili bir konuda, kendisini doğrudan ilgilendiren olaylar hakkında dilekçe verebilmelidir. Fakat 195. maddede açıkça belirtildiği üzere, Ombudsman'a yapılacak başvurular yalnızca Topuluk kurumları ve organlarının tasarruflarındaki kötü yönetimlerine ilişkin şikayetleri konu alabilir.<sup>67</sup>

### **2.3. Avrupa Vatandaşlığı İle Ulusal Vatandaşlık Arasındaki İlişki**

Maastricht Antlaşması'nın aslında 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe girmesi bekleniyordu fakat Danimarka'nın AB üyeliği hakkındaki 1992 yılında yaptığı referandumda olumsuz bir tablonun çıkması, önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. 1992 yılındaki Edinburg Zirvesi'nde bu sorunun çözümü için çalışılmıştır.

Sorunun Birlik vatandaşlığını ilgilendiren boyutuna ilişkin olarak devlet ve hükümet başkanlarınca bir karar alınarak; Birlik vatandaşlığı ile getirilmek istenen düzenlemelerle, üye devletlerin halklarına sahip oldukları vatandaşlık haklarına ek hakların ve korumanın amaçlandığı, ulusal vatandaşlığı ikame eden değil, tamamlayan bir yapının öngörülmüş olduğu, kimlerin vatandaş olarak kabul edileceği sorusunun her bir üye devletin kendi hukuk kuralları çerçevesinde karşılık bulacağı belirtilmiştir. Buna karşılık, Danimarka tarafından yayımlanan bildiride, AB tarafından getirilen vatandaşlık kavramının Danimarka Anayasası ve hukuk düzeni ile bağdaşmadığı; vatandaşlığın her üye devletin kendi hukuk kuralları uyarınca belirleneceğine dair hiçbir düzenlemenin Antlaşma metninde yer almadığı; Danimarka yasalarında yer almayan hiçbir hak, yükümlülük ya da ayrıcalığın bir başka üye devlet vatandaşına tanınamayacağı ve bir

---

<sup>66</sup> TEZCAN, s. 77.

<sup>67</sup> a.g.e., s. 80-81.



başka üye devlet vatandaşına bu şekilde Danimarka vatandaşlığı kazandırılmayacağı; halihazırda üye devlet vatandaşlarının Antlaşma'da öngörülen yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir.<sup>68</sup>

Avrupa vatandaşlığı ile üye devlet vatandaşlığı arasındaki ilişki ayrıca AB Anayasa taslağının Birinci bölümünün ikinci başlığı (Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı) altında düzenlenmiştir. Buna göre; “Üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı, Birlik vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığa ilavedir; onun yerini alamaz.”

Birlik vatandaşlığı, üye devlet vatandaşlığına ek bir statüyü tanımlamaktadır. Maastricht Antlaşması'nda “bir üye devletin uyruğunda olan herkes Birlik vatandaşıdır” hükmü getirilmiştir. Buradan da açıkça anlaşılacağı gibi Birlik vatandaşlığı, üye devletlerin klasik vatandaşlığı üzerine oturan ve üye devlet vatandaşlığına nazaran özel ve ikincil bir nitelik taşıyan bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>69</sup> Ayrıca Wiener'a göre, Avrupa vatandaşlığı, tümüyle kendine özgü ve karşılaştırma imkanı olmayan bir örnek teşkil etmekte olup, başlangıçta içtihat yoluyla şekillendirilmiş ve uygulama ile hayata geçirilmiştir.<sup>70</sup>

Avrupa Birliği vatandaşlığı, ne ulusal hukuklar, ne de uluslararası hukuk anlamında bir vatandaşlıktır. Birlik vatandaşı olma sıfatı, bir üye devletin vatandaşlığına bağlıdır; yani bir üye devletin vatandaşlığına bağlı olarak meydana gelmekte ve onunla birleşmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Birlik vatandaşı olma sıfatı, üye devlet vatandaşlığından bağımsız olarak, tüm üye devlet vatandaşlarını Birliğin sınırları içerisinde, ‘yabancı’ karşılığı olarak ‘yerli’ yapmakta, devletler hukuku ilişkilerinde geniş ölçüde yer almaktadır. Bu durumda, Birlik vatandaşlığının bir ‘statü’ niteliği taşıdığı söylenebilir.

Klasik vatandaşlık terimi, “fiili” ve “hukuki” olmak üzere iki kavramı içermektedir. Fiili anlamda vatandaşlık, kişinin ırk, dil, din, kültür, tarih birliğine sahip bir topluma dahil edilebilmiş olması iken; devletin egemen olduğu toprak sınırları içinde kalan kişilerin siyasal iktidarla bağlantısının gerçekleştirilmesi vatandaşlığın

---

<sup>68</sup> SAYLAN, s. 68.

<sup>69</sup> TEZCAN, s. 27.

<sup>70</sup> WIENER, s. 3.

hukuki yönünü oluşturmaktadır. Bununla birlikte, fiili vatandaşlığın, hukuki vatandaşlığı mutlak olarak etkilediğini söylemek mümkün değildir. Bu nedenle, klasik vatandaşlık kavramının niteliğini belirleyebilmek için iki görüş ileri sürülmüştür. İlk görüşe göre, vatandaşlığın bir “hukuki ilişki” olarak belirlenmesinde, bu ilişkiye taraf olan devlet ile kişi arasında karşılıklı hak ve borçlar doğuran bir bağ kurulmaktadır. Diğer yandan, vatandaşlığın bir “hukuki statü” olarak tanımlanması halinde ise, belirli hak ve borçların kişiye bu statü nedeniyle tanınıp yüklendiği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, vatandaşlık, ferdin, bu statüsü nedeniyle devlete bağlandığını belirtir. Söz konusu statünün içeriğini ise, pozitif hukukun, yani vatandaşlık hükümlerinin öngördüğü hak ve yükümlülükler oluşturur. Bu nedendir ki, klasik vatandaşlık kavramı, devletin tek taraflı egemenlik hakkını kullanarak, koşullarını ve hükümlerini saptadığı bir hukuki statüyü gerçekleştiren fert ile arasında kurulan hukuki bir bağ olarak tanımlanmaktadır.<sup>71</sup>

Avrupa vatandaşlığı kavramı ise, belirtilen bu tanımlamadan farklı olarak, maddi içeriği ile ortaya konmasına karşın, biçimsel yönü üye devletlerin hukuklarına bırakılmış bir kavramdır. Bir başka deyişle, Avrupa vatandaşlığının içeriği Birlik mevzuatında belirlenmekte; ancak, Birlik vatandaşlığı statüsünün nasıl kazanılacağına belirlenmesi sorunu üye devletler aracılığıyla çözüme kavuşturulmaktadır. Netice itibarıyla, Birlik vatandaşlığı kavramı, ulus devletlerin üzerinde ve daha kapsayıcı bir unsur olarak öne sürülmekle birlikte, ulus devlet vatandaşlıklarıyla bir arada ve uyumlu bir yapılanma öngörülmektedir. Böyle bir vatandaşlık, ne tam anlamıyla bağlayıcı olup eş hakları beraberinde getiren bir anayasal görüştür, ne de sınırlı bir yasal kişilik halinin tanımlanmasıdır.<sup>72</sup> Avrupa Birliği yapısı içinde öngörülen söz konusu vatandaşlık kavramı, sadece üye devlet vatandaşlarına yeni bir statü vermek suretiyle, onların bu oluşuma aidiyet ve sadakat duygularını artırmayı hedeflemektedir.<sup>73</sup>

Sonuç itibarıyla diyebiliriz ki ulusal vatandaşlık ile Avrupa vatandaşlığı arasında paralel bir ilişki vardır. Bu iki tür vatandaşlık kavramları arasında hiyerarşik bir yapılanma söz konusu değildir. Bunu Amsterdam Antlaşması'nın 17. maddesinin 1.

---

<sup>71</sup> SAYLAN, s. 73–79.

<sup>72</sup> M. Tayfun OKMAN, Avrupa Birliği Anayasası'nın Temelleri, Atılım Yayınları, Ankara, 2005, s. 74.

<sup>73</sup> SAYLAN, s. 79.

paragrafına eklenen son cümlesinde görebiliriz. Burada, birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığını tamamladığı, ancak bunun yerini almadığı açıkça belirtilmiştir.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> TEZCAN (a), s. 56.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA OMBUDSMANI

#### 1. OMBUDSMANLIK KURUMU

##### 1.1. Ombudsman Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Ombudsman kavramını tanımlanırken her ülke kendine adapte ettiği bu kurumu farklı şekillerde tanımlamışlardır. Fakat genel olarak baktığımızda; Ombudsman kelimesi İsveççeden gelmektedir. İsveççede “*ombuds*” aracı anlamına gelmektedir. “*man*” ise kişi anlamındadır. Bu iki kelimenin birleşmesinden oluşan Ombudsman genel anlamda aracı kişi anlamındadır. Burada bazen “*man*” sözcüğünün kadınlara karşı bir ayrımcılık olarak yorumlanmaması için “*ombudsperson*” da kullanılmaktadır.<sup>75</sup> Ombudsman için ayrıca, İngiltere’de “Yönetim İçin Halk Komiseri”, Fransa’da “Arabulucu (*mediateur*)”, Kanada’da “Yurttaş Koruyucusu”, İtalya’da “Sivil Haklar Savunucusu”, Avusturya’da “Halk Avukatı”, Polonya’da “Yurttaş Hakları Savunucusu” gibi isimler de kullanılmaktadır.<sup>76</sup> Biz bu kavramı çalışmamızda Ombudsman olarak kullanacağız.

Türkçe’ye Kamu Denetçisi olarak çevrilen Ombudsman, İsveççede genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Ombudsman terimi Parlamento tarafından Parlamento temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseler anlamına gelmektedir.<sup>77</sup>

Ombudsman, "prensip itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler

---

<sup>75</sup> Muammer OYTAN, Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 18–19, 1975, s. 195.

<sup>76</sup> B. Zakir AVŞAR, Ombudsman (Kamu Hakemi)- Türkiye İçin Bir Model Önerisi, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1998, s. 50.

<sup>77</sup> H. Galip KÜÇÜKÖZYİĞİT, Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman, [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm) (20.01.2008)

üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden" anlamına gelmektedir.<sup>78</sup>

Halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği, kamunun hizmet sunduğu kişilere, iyi, çabuk ve saygılı davrandığı güvencesini veren bir kurumdur. Kamu açısından ise, yanlış ve haksız işlemleri düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir araçtır.<sup>79</sup>

Ombudsmannın en genel yetkisi, incelemedir. Bunun yanında soruşturma açabilir, eğer yönetimde aksayan bir yön varsa kamuoyuna bu konuda bilgi verebilir, fakat hiçbir şekilde saptadığı idari aksaklığı düzeltemez.<sup>80</sup> Ombudsmanlık kurumu, eğer ortada yönetimin ağır baskısı yüzünden ezilen yurttaşlar varsa, bu yurttaşların haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir araçtır.<sup>81</sup>

Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıkışı İsveç'tir.<sup>82</sup> İsveççede "*ombud*" yani "temsil eden" anlamına gelen<sup>83</sup> Ombudsman, ilk kez 18. yüzyıl başlarında İsveç'te atanmıştır. İsveç kralı XII. Charles, Paltova Savaşı'nda Ruslara karşı yenilgiye uğramış ve 1709–1714 yılları arasında Osmanlı topraklarına sığınmıştır. XII. Charles 1713 yılında çıkardığı bir emirname ile Stockholm'deki yönetici ve yargıçların yasalara gereği gibi uyup uymadıklarını gözetecek, bir memur (*Högste Ombudsmannen*) atamıştır.<sup>84</sup> Böylelikle ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır.

---

<sup>78</sup> OYTAN, s. 195–196.

<sup>79</sup> Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, y.y., İstanbul, 2007, s. 320.

<sup>80</sup> R. KILAVUZ, A.YILMAZ ve F.İZCİ, Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s. 55.

<sup>81</sup> Hasan ABDİOĞLU, Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 11, 2007, s. 82.

<sup>82</sup> Paul MAGNETTE, Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union, Journal of European Public Policy 10, Roudledge Taylor & Francis Group, England, 2003, s. 678.

<sup>83</sup> Anne PETERS, "The European Ombudsman and The European Constitution" in Common Market Law Review 42, Kluwer Law International, The Netherlands, 2005, s. 697.

<sup>84</sup> İbrahim Uğur ESGÜN, Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 45, Sayı:1–4, Ankara, 1996, s. 255.,

XII. Charles, ülkesi İsveç'e döndükten sonra, kendi yokluğunda halkın dilek, istek ve şikayetleri konusunda neler yapıldığı konusunda kendisine bir rapor takdim edilince bundan hoşnut kalmıştır ve böyle bir gözlemcinin sürekli faaliyet göstermesiyle ülkeyi daha adil ve etkili yönetebileceği, halkın da yönetimden hoşnut kalacağı düşüncesiyle bu uygulamanın müesseseseleşmesi için gerekli girişimlere başlamıştır.<sup>85</sup> İsveç Ombudsman kurumunun adı (*Högste Ombudsmannen*) 1719 yılında "*Justuliekansler- JK*" adı ile değiştirilmiş, 1766 yılından itibaren de ombudsman atama yetkisi kraldan, *Riksdag*'a yani temsil organına geçmiştir. Bu tarihten itibaren de Meclis adına hareket eden *Justitieombudsmannen-JO* kabul edilmiştir.<sup>86</sup>

Ombudsmanlığın gelişimi aşamasını üç temel döneme ayırmak mümkündür. Birinci dönem yukarıda da bahsedildiği gibi 1713 yılında otoriter bir monarşi şeklinde görülen ilk ombudsmanın atanmasıdır. İkinci dönem, 1809 yılında İsveç parlamentosu adına denetim yapmak üzere, anayasal bir düzenleme ile *Justice Ombudsmanen* atanmasıdır.<sup>87</sup> *Justice Ombudsmanen* parlamento adına krala karşı bir denge oluşturmuştur. Üçüncü dönem ise ombudsmanın, özellikle II. Dünya Savaşından sonra daha çok vatandaşlar adına kamu otoritelerini kontrol eden bir mekanizma özelliği kazandığı bir dönemdir. Özellikle 1953 sonrasında Danimarka Ombudsmanlık modeli tüm dünyaya yayılarak örnek bir model olmuştur.<sup>88</sup>

İsveç Ombudsman sisteminden etkilenerek Ombudsmanlık kurumunu kabul eden ilk ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. Finlandiya'dan sonra 1955'te Danimarka da Ombudsmanlık kurumunu benimsemiştir. 1952 yılında ilk önce askeri Ombudsmanlık sistemini kabul eden Norveç'in<sup>89</sup> ardından, 1959'da Quebec'de, 1963 yılında Yeni Zelanda'da kabul edilmiştir.<sup>90</sup> İngiltere 1967 yılında Ombudsmanlık kurumunu kabul etmiştir. 1973 yılında ise Fransa *mediateur* adıyla Ombudsmanlığı

---

XII. Charles Högste Ombudsmanen'i atadığı dönemde Osmanlı topraklarında yaşadığı için, Osmanlıdaki Ahilik sisteminden etkilenmiş olabileceği söylenmektedir. Bu konuda bkz. ABDİOĞLU, s. 81.

<sup>85</sup>Bülent KENEŞ, Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı: 14, s. 794.

<sup>86</sup>Taykan ATAMAN, Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı:14, s. 780.

<sup>87</sup>PETERS, s. 698.

<sup>88</sup>MAGNETTE, s. 678, PETERS, s. 698.

<sup>89</sup>Epaminondas MARIAS, The European Ombudsman, [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94\\_1\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94_1_1.pdf) (19.01.2008)

<sup>90</sup>MAGNETTE, s. 678.

uygulamaya başlamıştır.<sup>91</sup> Ombudsmanlık, 1980'lerden sonra özel sektör kuruluşlarında (bankalarda, sigorta, emlak ve yatırım şirketleri v.s.) ve üniversitelerde kullanılan bir kurum haline gelmiştir.<sup>92</sup>

## 1.2. Ombudsman'ın Genel Özellikleri

Ombudsman'ın en temel varlık sebepleri; insan haklarının korunması, vatandaşların idarenin kurumlarınca haksız uygulamalara maruz kalmasının önlenmesi gibi konulardır. Yasama organı tarafından atanan ombudsmanın temel amacı vatandaşları bürokrasinin kötü yönetim uygulamalarından korumaktır.<sup>93</sup> Ombudsman, idarenin denetlenmesi görevinde parlamentonun bir temsilcisi gibi davranır. Bu bağlamda ombudsman, hükümet karşısında bağımsızlığının korunmasına yönelik bir statüye sahiptir.

Ombudsmanın çok geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi vardır ve idari kurumlara karşı son derece bağımsız bir konumu bulunmaktadır. Ombudsman bu araştırmalarını yaparken yaptığı tüm girişimler denetime tabi değildir. Yani görevlerini yerine getirirken yasama dokunulmazlığına benzeyen bir dokunulmazlığı vardır.<sup>94</sup> Bu da ombudsmanın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi ve kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır. Ombudsmanların bağımsız olarak çalışabilmeleri için statülerini belirleyen yasal metinlerde dokunulmazlıklarından, bu görevi ile birlikte başka bir görevin bağdaşmamasından, seçilme biçimlerinden ve faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmamasından bahsedilmektedir.

Ombudsman yetersizlik ya da görevini kötüye kullanması durumlarında, parlamento tarafından görevinden alınabilir. Genel kural olarak ombudsmanlar,

---

<sup>91</sup> ESGÜN, s. 255.

<sup>92</sup> Örneğin General Electric ve Belgacom gibi şirketlerin kendilerine ait ombudsmanları vardır. Bu konuda Belgacom için bkz.

[http://www.belgacom.be/private/en/gallery/content/documents/conditions/en/technicalassistance\\_en.pdf](http://www.belgacom.be/private/en/gallery/content/documents/conditions/en/technicalassistance_en.pdf) (19.01.2008) ve General Electric için bkz.

<http://www.ge.com/company/citizenship/compliance/index.html> (19.01.2008).

<sup>93</sup> Kemal ÖZDEN, Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış), İstanbul, 2005, s. 18.

<sup>94</sup> Mahir IŞIKAY, Avrupa Birliği Hukukunda Ombudsman, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış), 2004, s. 11.

parlamento tarafından seçilmektedirler. Parlamento dışında, Cumhurbaşkanı, hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevinden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılır. Bu uygulamanın sebebi ombudsmanları iktidarın etkilerinden korumak ve onları otoritelerinin kaynağı yapmaktır.<sup>95</sup>

Özel anlaşmazlıklar ombudsmanın faaliyet alanı dışındadır. Sadece kamu bürokrasisi ile vatandaşlar arasındaki sorunlarda, vatandaşa kamu kurumları ya da çalışanları tarafından yapılan kötü yönetimleri takip eder. Güçlü devlet mekanizması karşısında vatandaşın hakkını ombudsman arar.<sup>96</sup> Ombudsman bağlayıcı kararlar alamaz. Ombudsman bir şikayet üzerine araştırma yapabileceği gibi re'sen de araştırma başlatabilir. Yeterince hukuk bilgisine sahip olması gereken ombudsman, bağımsız ve vatandaş odaklı olmalıdır. Ombudsman soruşturma yaparken adalet ve eşitlik ilkelerini gözetmelidir.

Ombudsmanların sahip olması gereken temel özellikler ülkeden ülkeye değişse de genel bir saptama yapabiliriz. Bunlar;

- 1)Bağımsızlık,
- 2)Tarafsızlık ve Dürüstlük,
- 3)Güvenilirlik,
- 4)Sır Saklayabilme ve
- 5)Kamu Sorumluluğu'dur.<sup>97</sup>

Bunun yanında Ombudsmanın diğer genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz;

- a. İdarenin kendi iç denetim yolları ve yargı denetimi dışında denetleyebilmesi,
- b. Araştırmalarıyla ilgili her türlü kamu evrakına ulaşabilme yetkisi,
- c. Şikayetler arasından istediğini araştırması,
- d. Hükümet ve kendisini atayanlar dışında hiçbir bürokrata hesap vermeme özelliği,
- e. Kanunla göreve gelme ve herhangi haklı nedene dayanmadan görevden alınamama özelliği,

---

<sup>95</sup> IŞIKAY, s. 11.

<sup>96</sup> ÖZDEN, s. 18–20.

<sup>97</sup> <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF> ( 20.01.2008 )



- f. Araştırma sonucuna göre şikayet taraflarına tavsiyede bulunabilmesi,
- g. Bürokratik olarak sivil sorumluluktan muaflik özelliği,
- h. Tarafsızlık, bağımsızlık ve iş gizliliği özelliği.<sup>98</sup>

### 1.3. Ombudsmannın Yetkileri

Ombudsmanların sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkilerinin olmasına rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır.<sup>99</sup> Ombudsmannın yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir fakat genelleme yapacak olursak; her şeyden önce ombudsman anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir. Ombudsman re'sen araştırma açabilir. Kötü yönetim örneği görmesi halinde şikayete gerek duymadan hareket eder. Ombudsman her türlü dosyalara ulaşabilir, yetkilileri çağırabilir ve bu kişileri sorgulayabilir. Ombudsman tüm bunları yaparken zorlama yetkisi yoktur. Sadece eleştiri ya da önerilerde bulunabilir. Ombudsman herhangi bir idari işlemi iptal edemez ya da düzeltmez. Ombudsman ani olarak kurum ve kuruluşları denetleyebilir. Birlikte çalışacağı elemanlarını kendisi seçme, görev bölüşümü ve görev sonlandırma yetkisi vardır.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombudsmannlik1.htm> ( 20.01.2008 )

<sup>99</sup> AVŞAR, s. 62.

<sup>100</sup> IŞIKAY, s. 25–26.

## 2. AVRUPA OMBUDSMANI

### 2.1. Genel Olarak Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı fikri 1970 ve 1980’li yıllarda gündeme gelmesine rağmen ancak Maastricht Antlaşması ile kurumsal anlamda Birlik müktesebatına girmiştir.<sup>101</sup> Avrupa Ombudsmanı’nın statüsü ile ilgili Avrupa Parlamentosu kararı, 9 Mart 1994 yılında kabul edilmiştir.<sup>102</sup> İlk Ombudsmanlık görevine 1995 yılında Jacob Söderman atanmıştır ve görev süresi 1999 yılında tekrar uzatılmıştır. 15 Ocak 2003 yılında, Avrupa Parlamentosu yeni Ombudsman olarak Yunanlı P. Nikiforos Diamandouras’ı atamıştır.<sup>103</sup>

Avrupa Birliği Antlaşması’nın 195. maddesi ile düzenlenen Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Görev süresi 5 yıl olup ikinci kez Ombudsman olarak atanılmak mümkündür. Ombudsman’ın bağımsızlığı çeşitli hükümlerle güvence altına alınmıştır. Görevi, üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ile İlk Derece Mahkemesi hariç, diğer Topluluk kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötü idare ve hukuka aykırılık iddialarını incelemektir.

### 2.2. Maastricht Öncesi Avrupa Ombudsmanı Düşüncesi

Avrupa Ombudsmanı ilk kez 1970’li yıllarda Birlik gündemine gelmiştir. Özellikle 1973 yılında Avrupa Topluluğu’na Danimarka ve İngiltere’nin de katılımlarıyla, Birlik içinde ulusal ombudsmanlık örnekleri görülmeye başlanmıştır. Çünkü Danimarka’da ombudsmanlık 1957 yılında kurulmuştur ve Danimarka’nın etkisiyle çoğu Avrupa ülkesine yayılmıştır. İngiltere’de ise 1967 yılında “Yönetimle İlgili Parlamento Komiseri” adı altında Ombudsmanlık kurumu benimsenmiştir. 1979 yılında ilk parlamento seçimleri yapılmış ve bu seçimle Avrupa Parlamentosu’nun görünüşü büyük ölçüde değişmiştir.<sup>104</sup> Bu dönemde Ombudsman tayini için bir karar

---

<sup>101</sup> TEZCAN, s. 77.

<sup>102</sup> Karar no: 94/ 262/ ECSC, EC, Euratom, Resmi gazete: L 113, 04/ 05/ 1994 P.0015- 0018.

<sup>103</sup> <http://ombudsman.europa.eu/cv/en/default.htm> ( 21.01.2008)

<sup>104</sup> Katja HEEDE, European Ombudsman: Redress and Control at Union Level, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2000, s. 11.

kabul edilmiştir. 1985 yılında Vatandaşların Avrupa'sı adında bir *Ad hoc* komite oluşturulmuştur (Adonnino Komitesi). Avrupa Ombudsmanı fikri Adonnino Komitesi tarafından tekrar gündeme getirilmiştir fakat herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.<sup>105</sup> Ombudsman kurumunun resmi olarak AT Kurucu Antlaşması'nda yer alması fikri Maastricht Antlaşması öncesinde toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta İspanya ve Danimarka hükümetleri tarafından gündeme getirilmiştir.

### **2.2.1 İspanya Hükümetinin Hükümetlerarası Konferanstaki Avrupa Ombudsmanı Teklifi**

İspanya'nın Hükümetlerarası Konferans'taki önerilerini etkileyen iki tane temel etken vardır. Bunlar; dönemin İspanya Dışişleri Bakanı Felipe Gonzalez'in Avrupa Entegrasyon Sürecine olan yaklaşımı ve 1978 İspanya Anayasası'ndaki Ulusal Ombudsman'ın yasal konumudur.<sup>106</sup> Gonzalez, 4 Mayıs 1990 yılında Avrupa Konseyi'nin diğer üyelerine yazdığı bir mektupta, Avrupa vatandaşlarının Avrupa entegrasyonunun başkahramanları olduklarını ve “ortak bir Avrupa vatandaşlığı”nın yaratılması gerektiğini vurgulamıştır.<sup>107</sup>

Hükümetlerarası Konferans'a, İspanyol hükümeti iki belge ile katkı sağlamışlardır. Bunlardan birincisi, 24 Eylül 1990 yılında Avrupa Vatandaşlığı Yolu (The Road to European Citizenship) adı verilen öneridir. Bu öneriye göre, yeni bir kavram olan Avrupa vatandaşlığına özgü hakları korumaya dair bir takım mekanizmalar yaratılmalıdır. Bu mekanizmalardan birisi Avrupa Ombudsmanı olabilirdi. Vatandaşlar haklarını Ombudsmana dilekçe vererek ya da şikayet ederek koruyabilmelidir.<sup>108</sup> İspanyanın bu teklifi ılımlı bir kabul görmüştür fakat Danimarka'nın teklifi kadar desteklenmemiştir. 14–15 Ekim 1990 tarihli Roma Avrupa Konseyi Başkanlık Divanı Sonuç Bildirgesi'nde, gelecek müzakerelerde Avrupa Ombudsmanı'nın yaratılmasıyla ilgili bir açıklamada bulunulmuştur.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> HEEDE, s. 12.

<sup>106</sup> Carlos Moreiro GONZALEZ, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 28.

<sup>107</sup> [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94\\_1\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94_1_1.pdf) ( 19.01.2008 )

<sup>108</sup> GONZALEZ, s. 31, HEEDE, s. 13.

<sup>109</sup> GONZALEZ, s. 32.

İspanyol hükümeti 20 Şubat 1991 tarihli Hükümetlerarası Konferansta ikinci kez ombudsmanlık kurumunu da içeren Avrupa vatandaşlığı hakkında öneri sunmuştur. Avrupa vatandaşlığını gelecekteki Avrupa'nın üç sütunundan birisi olarak görmekte<sup>110</sup> olan İspanya'nın önerisi on maddeden oluşmaktaydı. İlk sekiz maddede Avrupa vatandaşlığına dair kapsamlı öneriler yer almıştır. Dokuzuncu maddede ise bu hakların korunması için bir mekanizmanın gerekliliğinden bahsedilmiştir. Dokuzuncu maddeye göre, her üye devlette, vatandaşların haklarının Avrupa Topluluğunun ve üye devletlerin idari kurumlarına karşı korunmasına yardımcı olacak bir ulusal arabulucu (mediator) kurumu kurulmalıdır.<sup>111</sup>

İspanyol hükümetinin önerisine göre, üye ülkelerin ulusal ombudsmanları, birlik vatandaşlarını sahip oldukları haklar ve bu hakların korunması yolları konusunda bilgilendirme görevini de üstlenmelidir.<sup>112</sup> Bu öneriye göre, Avrupa Ombudsmanı sadece topluluk kurumlarını değil aynı zamanda Birlik müktesebatına aykırı davranan ulusal kurumların da kötü yönetimlerini denetleme imkanına sahip olacaktı.<sup>113</sup> İspanyol hükümetinin Avrupa Ombudsmanı ile ilgili teklifi kabul edilmemiştir.

### **2.2.2. Danimarka Hükümeti'nin Hükümetlerarası Konferans'taki Avrupa Ombudsman'ı Teklifi**

Danimarka, ulusal ombudsmanlığı 1955 yılında benimsemiştir ve ombudsmanlık kurumu bu ülkede çok başarılı bir anayasal kurum haline gelmiştir. Ombudsmanlık kurumunun Danimarka'da bu denli başarılı olmasından çoğu Avrupa ülkesi de etkilenmiştir. Danimarka ve İngiltere'nin Avrupa Topluluğuna katılımlarıyla birlikte, ilk kez Birlik içinde ulusal ombudsmanlık örnekleri görülmüştür.

Danimarka, 4 Ekim 1990 tarihli Hükümetlerarası Konferansta, Avrupa Topluluğuna bir dizi önerilerin bulunduğu bir teklif götürmüştür. 33 tane farklı konudan oluşan bu önerilerin içinde kendi ulusal ombudsmanlık modellerinden yola çıkarak

---

<sup>110</sup> Birlik vatandaşlığı kavramı ilk sütunda yer almaktadır. Diğer sütunlar ise Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği'dir.

<sup>111</sup> Bkz. "The Spanish Proposal for a European Ombudsman" in in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 249-251., <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf> (10.01.2008)

<sup>112</sup> [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94\\_1\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94_1_1.pdf) (19.01.2008)

<sup>113</sup> KAYA, s. 123.

Avrupa Ombudsmanlığının kurulması yönündeki önerileri de yer almıştır.<sup>114</sup> Bu taslakta özellikle kötü yönetim konularıyla sınırlı kalmak üzere topluluk kurum ve organlarının eylemlerini denetleyecek bir kurumun oluşturulması önerilmiştir.

Danimarka hükümetinin AB Ombudsmanı hakkında hazırladığı taslakta<sup>115</sup> Ombudsman başlığı altındaki *Yeni madde 140 A*'ya göre; Avrupa Ombudsmanı'nı Avrupa Parlamentosu atamalı ve üye devletlerde ikamet eden vatandaşların kurumların yetersizlikleri ile ilgili her türlü şikayetlerini kabul etme konusunda yetkili olmalıdır. Ombudsman, yönergelerle uygun olarak kendiliğinden ya da talimatla soruşturma açabilir. Ayrıca Ombudsman, yaptığı araştırma ve soruşturmalar hakkında AB Parlamentosu'na yıllık rapor sunabilmelidir.

*Yeni madde 140 B*'ye göre; Avrupa Ombudsman'ı Avrupa Parlamentosu'nun her seçim döneminden sonra atanmalıdır. İkinci kez aynı ombudsman atanabilir. Aynı maddenin ikinci paragrafına göre, Avrupa Parlamentosu'nun talep ettiği ombudsman görevini kötüye kullandığı zaman ya da görevinin gerektirdiği performansı yerine getirmediğinde, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) tarafından reddedilebilir.

*Yeni madde 140 C*'de ise; Ombudsman tamamen bağımsız olmalıdır. Görevi sırasında hiç kimseden talimat almamalıdır. Ombudsman kazanç getirsin ya da getirmesin görevi dışında hiçbir işle uğraşamaz.

*Yeni madde 140 D*'nin ilk paragrafına göre; Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un ve Konsey'in oybirliğiyle sağladıkları uygun görüşü aldıktan sonra, ombudsman için yönergeler çıkarmalıdır. Yine aynı maddenin ikinci paragrafına göre, bu yönergelerde Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu ve Ombudsman arasındaki ilişkiler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmelidir.

Danimarka'nın önerdiği ombudsmanlık teklifinin son maddesi olan *Yeni madde 140 E*'ye göre ise; Ombudsman kendisine yardımcı olması için bir sekreter atayabilmelidir.

---

<sup>114</sup> Peter BIERING, "The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union" in *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 43.

<sup>115</sup> a.g.e., s. 43-45.,

Danimarka ombudsmanlık önerisinde, ombudsmanlık kurumunun siyasi bir hal almasından kaçınmıştır ve önerisini de bu doğrultu da hazırlamıştır. Örneğin 140 A maddesinde seçilme “elected (*valgt*)” yerine atanma “appointed (*udpeget*)” kelimesini kullanmıştır. Ayrıca Danimarka’nın önerisinde şikayet (*complaint*) sözcüğü yerine sunmak, arz etmek anlamına gelen “submission” kullanılmıştır ve *submission*, kurumların yetersizlikleri-noksanlıkları ( *deficiencies*) ile ilişkilendirilmiştir. Fakat Hükümetlerarası Konferansta, yetersizlikler-noksanlıklar (*deficiencies*) yerine kötü yönetim (*maladministration*) sözcüğü kullanılmıştır. Her ne kadar bu iki kelime farklı anlamlarda kullanılsa da sonuçta muğlak kalmıştır.<sup>116</sup>

### 2.3. Maastricht Antlaşması: Avrupa Vatandaşlığı ve Avrupa Ombudsmanı

İlk Hükümetlerarası Konferans 14–15 Ekim 1990 tarihinde Roma’da yapılmıştır ve Avrupa Ombudsmanı fikri resmi olarak ilk kez burada gündeme gelmiştir. Hükümetlerarası Konferansta Danimarka’nın sunduğu Avrupa Ombudsmanı fikrini İngiltere ve İspanya desteklemiştir. İspanya zaten daha önceden de vatandaşların haklarını koruyacak bir mekanizmanın yaratılması konusunda fikrini sunmuştu. İngiltere de Komisyon’un gücünün sınırlanması adına Danimarka’nın önerdiği Avrupa Ombudsmanı fikrini desteklemiştir.<sup>117</sup>

Hükümetlerarası Konferans’ta müzakereler sırasındaki en tartışmalı konu Avrupa Parlamentosu ve Ombudsman arasındaki ilişkinin niteliği hakkında olmuştur. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı fikrini pek desteklememiştir. Bunun sebebi Avrupa Parlamentosu özellikle, Ombudsman kurumunun, kendisi ile bünyesinde kurulu Dilekçe ve Soruşturma Komisyonlarının sahip olduğu denetleme gücünü zayıflatacağı ve bu komisyonlara olan ilgiyi azaltacağı kaygısındaydı.<sup>118</sup> Parlamento bünyesindeki dilekçe komisyonu vatandaşlara zaten dilekçe sunma fırsatı verdiği için yeni bir mekanizmanın ilanı gereksiz olarak görülmüştür.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> BIERING, s. 45- 46.

<sup>117</sup> a.g.e, s. 46–47.

<sup>118</sup> Siofra O’LEARY, “The Options for the Reform of European Union Citizenship” in Citizenship and Nationality Status in the New Europe, eds. Siofra O’Leary and Teija Tiilikainen, Sweet&Maxwell, London, 1998. s. 99., BIERING, s. 47.

<sup>119</sup> MAGNETTE, s. 680.

Üye devletler Avrupa Parlamentosu'nun atayacağı bir ombudsmanın ne kadar objektif olabileceği konusunda şüpheler taşımaktaydılar. Parlamento bir ombudsman atadığında, bu kişi Parlamento'nun baskısı altında kalabilirdi. Bu kaygıdan dolayı 1991 yılında Lüksembourg dönem başkanlığında, ombudsmanın seçimiyle ilgili değişik atama yöntemleri tartışılmıştır.<sup>120</sup>

Üye devletler, Avrupa Parlamentosu'na duydukları kuşku yüzünden, Avrupa Ombudsmanı'na yapılacak şikayetlerin Avrupa Parlamentosu üye devlet parlamenterleri aracılığı ile iletilmesini teklif etmişlerdir. Fakat özellikle Danimarka'nın da tekrar önerisiyle, Avrupa Ombudsmanı'na doğrudan ulaşımın, Avrupa vatandaşları için önemli bir hak olduğu kabul edilerek bu konudaki görüş ayrılıklarına son verilmiştir.<sup>121</sup>

Hükümetlerarası Konferans'ta sonuç olarak vatandaşların ombudsmana direk ulaşması garanti altına alınmıştır. Ombudsman herhangi bir şikayet üzerine ya da kendiliğinden soruşturma ya da araştırma yapabilecektir. Alınan bir diğer karara göre, hakkında kötü yönetim iddiasında bulunulan bir topluluk organı, bu iddiaya üç ay içerisinde cevap vermek zorundadır. Bu cevap sonrasında Ombudsman sonuç raporu yazarak, hem Avrupa Parlamentosuna hem de hakkında şikayette bulunulan kuruma göndermek zorundadır. Ayrıca Ombudsman, şikayette bulunan kişiye şikayetinin akıbetini bildirmek zorundadır.<sup>122</sup>

Nihayetinde 7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; Ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak vatandaş ile topluluk kurumları arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek Avrupa Birliği kurumlarının demokratik işleminde halklara yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa Ombudsmanı" yaratılmıştır.

---

<sup>120</sup> BIERING, s. 48.

<sup>121</sup> a.g.e, s. 48-49.

<sup>122</sup> Simone CADEDDU, The Proceedings of The European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, Vol. 68, 2004, s. 162.

## **2.3.1. Maastricht Antlaşması'nda Ombudsman İle İlgili Yer Alan Düzenlemeler**

### **2.3.1.1 Maastricht Antlaşması'nın 21. Maddesinde Yer Alan Düzenlemeler**

Maastricht Antlaşmasıyla Topluluk müktesebatına giren Avrupa vatandaşlığı kavramıyla vatandaşlara tanınan haklardan en sonuncusu Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ve Ombudsmana başvurma hakkıdır. Antlaşmanın 21. maddesinin ilk fıkrasına göre; her Topluluk vatandaşı, Antlaşmanın 194. maddesine göre Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile şikayet hakkına sahiptir. 21. maddenin ikinci fıkrasına göre ise, her Birlik vatandaşı, Antlaşmanın 195. maddesi gereğince Ombudsmana başvurabilir. Son fıkrada ise, her Birlik vatandaşının Topluluk organlarından birine ya da Ombudsman'a ATA'nın 314. maddesinde belirtilen topluluğun resmi dillerinden biriyle<sup>123</sup> yazılı şekilde başvurma hakkına ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptir.

### **2.3.1.2. Maastricht Antlaşması'nın 195. Maddesinde Yer Alan Düzenlemeler**

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 195. maddesi Avrupa Ombudsmanı'nı düzenlemektedir.<sup>124</sup> 195. maddenin ilk fıkrasına göre, 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,

---

<sup>123</sup> Bu diller; Almanca, Bulgarca, Çekçe, Danca, Estonca, Fince, Felemenkçe, Fransızca, İngilizce, İspanyolca, İsveççe, İrlandaca, İtalyanca, Lehçe, Letonyaca, Litvanyaca, Macarca, Maltaca, Portekizce, Rumence, Slovakça, Slovence, Yunanca'dır.

<sup>124</sup> Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ, Avrupa Birliği Temel Mevzuatı, Asil Yayınları, Ankara, 2005, s. 391.



bir kötü idare durumu saptadığı hallerde, üç ay içinde görüşünü bildirmesi için ilgili kuruma başvurur. Bundan sonra ombudsman Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili AB kurumuna bir rapor sunar. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir. Her yıl ombudsman, soruşturmaların sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar.

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 Ombudsman'ın görevine Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir.

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.

Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey'in onayı ile ombudsmanın ve görevlerini yerine getirmesinin kurallarını ve genel koşullarını saptar.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 195. maddesinden açıkça anlaşıldığı gibi Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı sadece üye ülke vatandaşlarına değil, üye devletlerde ikamet eden ve kötü yönetime maruz kalan AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarına da tanınmıştır. 195. maddede geçen kötü yönetim (maladministration) kavramı ne ATA'da ne de diğer Ombudsmanın statüsü ile ilgili belgelerde tanımlanmıştır. Avrupa Ombudsmanı resmi internet sitesinde bu kavram şöyle açıklanmaktadır; "Ombudsman, kötü yönetim (yetersiz veya yanlış yönetim) durumlarını inceler. Kötü yönetim, bir kurumun kanuna uygun davranmaması, iyi yönetim ilkelerine saygı göstermemesi veya insan haklarını ihlal etmesi halinde söz konusu olur. Bazı örnekleri şunlardır:

- İdari usulsüzlükler
- Haksızlık
- Ayrımcılık

- Yetkiyi kötüye kullanma
- Cevap vermeme
- Bilgi vermeyi reddetme
- Gereksiz gecikmeler<sup>125</sup>

İlk Avrupa Ombudsmanı Jacob Söderman'ının 1995 yılına ait yayınladığı raporda kötü yönetimin ne olduğu açıklanmış ve örnekler verilmiştir. Buna göre, bir Topluluk kurum ya da organının açıkça Antlaşmaya ve bağlayıcı Topluluk tasarruflarına ya da ATAD ve Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemeleri (ATİDM) tarafından öngörülen hukuk kurallarına ve ilkelerine uygun davranmadığı durumlar kötü yönetim olarak adlandırılmıştır.<sup>126</sup> Söderman'a göre iyi yönetim ise Topluluk kurum ve organlarının topluluğun hukuk kurallarına uymalarıdır<sup>127</sup>.

#### 2.4. Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü

1993 tarihinde Lüksemburg'da yapılan konferans sonucunda, demokrasi, şeffaflık ve subsidiarite üzerine bir bildiri kabul edilmiştir. Bunun yanında, Parlamento, Komisyon ve Konsey, Lüksemburg'daki konferans sırasında üç farklı kurumlararası antlaşma hazırlamıştır. Bunlarda bir tanesi, Ombudsmanın görevlerine dair kuralları ve şartları içermekte olan ve Parlamento tarafından hazırlanmış karar taslağına ilişkindi<sup>128</sup>. 9 Mart 1994'de Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanının statüsünün belirlendiği kararı kabul etmiştir.<sup>129</sup>

Bu kararla, Avrupa Birliğini kuran anlaşmanın 138e (4) maddesine, Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni kuran anlaşmanın 20d (4) maddesine ve Avrupa Atom Enerji Birliği'ni kuran anlaşmanın 107d (4) maddesine göre Ombudsman'ın faaliyetlerinin uygulanması ile ilgili maddeler ve genel kurallar tespit edilmiştir(md.1/1). Ombudsman görevini yerine getirirken, AB Antlaşması'nda verilen yetkilere uygun olarak hareket eder (md.1/2). Ombudsman yargı mercileri önündeki vakıalara müdahale edemez ya da yargısal bir karar verildiyse bu kararın doğruluğunu tartışamaz (md.1/3).

<sup>125</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/#Target3> ( 29.01.2008 )

<sup>126</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_1.htm](http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm) (29.01.2008 ), Jacob SÖDERMAN, "The Early Years of the European Ombudsman" in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 87.

<sup>127</sup> a.g.e., s. 86.

<sup>128</sup> Epaminondas A. MARIAS, The European Ombudsman Working Document, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994 (a), s. 76.

<sup>129</sup> MAGNETTE, s. 680. Bu Karar metni için bkz. EK 1.

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünün belirlendiği düzenlemenin 2. maddesine göre Ombudsman, Antlaşmalarda ve aşağıda belirtilen sınırlar dahilinde, yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM dışında, Topluluk kurum ve organlarının aktivitelerindeki kötü yönetimlerini açığa çıkarmakta yardımcı olmalıdır. Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri Ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.

Ombudsman'a kimlerin şikayette bulunabileceği de 2.maddenin 2. paragrafında belirtilmiştir. Buna göre; bir üye devlette ikamet eden gerçek ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün tüzel kişiler, direk ya da Avrupa Parlamentosu üyeleri aracılığı ile Birlik kurum ve organlarının kötü yönetimleri hususunda Ombudsmana şikayette bulunabilir. Yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM bu organların dışındadır. Ombudsman şikayet kendisine ulaşır ulaşmaz kurum ya da organı bilgilendirmekle yükümlüdür.

Ombudsman'a şikayette bulunan kişi, şikayet dilekçesinde şikayete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlamalıdır. Ayrıca şikayette bulunan kişi, şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkına sahiptir (md.2/3). Başvurulardaki başvuru süresi de bu düzenlemede yer almıştır. Buna göre; şikayete sebep oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde Ombudsman'a başvurulması gerekmektedir. Ayrıca şikayete sebep oluşturan durumla ilgili kurum ya da kuruluş nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir. Yani iç idari yollarının tüketilerek Ombudsman'a şikayette bulunulması gerekmektedir (md.2/4).

Avrupa Ombudsmanı'na yapılan başvuruların büyük bölümü Ombudsman'ın görev alanı dışındaki şikayetlerden oluşmaktadır. Özellikle vatandaşlar kendi ulusal ombudsmanlarına yapmaları gereken başvuruları, Avrupa Ombudsmanı'na yapmaktadırlar. Ya da AB'nin herhangi bir kurumuna ya da organına yapılması gereken başvurular direk Ombudsman'a yapılmaktadır. Böyle durumlarda Ombudsman şikayette bulunan kişiye başka bir merciye adres göstererek o merciye gitmesini tavsiye edebilir (md.2/5).

Şikayetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zamanaşımı sürelerini etkilemez. Ayrıca, 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 rafa kaldırmak zorundadır (md.2/7).

2. maddenin 8. paragrafına göre; İç yönetimin sunduğu istekler ve şikayetlerle ilgili bütün olasılıklar dışında Ombudsman'a hiçbir şekilde kamu kurum ve kuruluşları ve bunların resmi ve diğer çalışanları arasındaki iş ilişkileri ile ilgili şikayet yapılamaz. Ayrıca, Personel Yönetmeliği'nin 90(1) ve (2)inci maddelerinde anlatılan prosedürlere göre sorumlu kişi ve zaman limiti tarafından sona erdirilmiştir ve bu nedenle de şikayet sona ermiştir.

Ombudsman, eğer şikayette bulunulan konu hakkında araştırma yapmaya başlarsa, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak şikayette bulunan ilgili kişiyi bilgilendirmelidir (md.2/9).

Ombudsman'ın statüsünün belirlendiği düzenlemede, Ombudsman'ın hangi durumlarda soruşturma ya da araştırma yapabileceği de açıklanmıştır. Buna göre; Ombudsman kendiliğinden ya da herhangi bir şikayet üzerine Topluluk kurum ve organlarının kötü yönetimleri ile ilgili soruşturma yapabilir. Ombudsman, soruşturmaya başladığında, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmek zorundadır (md.3/1). Ombudsman soruşturmaya başladığında Birlik kurum ve kuruluşlarından belirli belgeler isteyebilir. Birlik kurum ve organları Ombudsman'ın istediği tüm bilgi ve belgeleri vermelidir. Ancak usulüne uygun olarak gizliliği olan bazı belgeleri vermeyi reddedebilirler (md.3/2).

Birlik kurum ve organları, Ombudsman'ın istemesi halinde, orijinali üye ülkelerde olan ve üye devletlerin önceki antlaşmalarda kanunen sır olarak gösterdikleri belgeleri vermek zorundadır. Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler önceden izin alınarak edinilebilir. Gizlilik niteliği olsun olmasın Ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz. Ayrıca Birlik kurum ve organlarının memur ve diğer çalışanları, Ombudsman'ın isteği ile tanıklık etmek zorundadırlar. Memurlar kendi

adlarına ve kanunlara uygun olarak yöneticileri adına konuşabilir. Görevlerinin gerektirdiği profesyonel sırları saklayabilirler (md.3/2).

Ombudsman soruşturma yaptığı sırada Birlik kurum ve organlarından belirli yardımlar ya da belgeler talep eder fakat beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir (md.3/4). Ombudsman şikayette bulunulan kötü yönetim örneğini mümkün olduğunca çabuk çözümler (md.3/5) ve kötü yönetim tespit edildiği zaman ilgili kurum ya da organa iletilir. İlgili Birlik kurum ya da organ üç ay içerisinde Ombudsman'a detaylı görüş bildirir (md.3/6). Ombudsman kurumun görüşünü aldıktan sonra, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Raporunda tavsiyelerde bulunabilir. Başvuruyu yapan kişiye yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verir (md.3/7). Bu şekilde çalışan Ombudsman, her yılın sonunda Avrupa Parlamentosu'na soruşturma sonuçları ile ilgili bir rapor sunar (md.3/8).

Ombudsman'ın statüsünün belirlendiği düzenlemenin 4/1. maddesine göre Avrupa Birliği Antlaşması'nın 214. maddesi, AKÇT'nı kuran Antlaşmanın 47(2). Maddesi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın 194. maddelerine göre, Ombudsman ve Ombudsmanlık Kurumu personeli, soruşturmaların sonuçlarında elde ettikleri belge ve dokümanları açıklamamalıdır. Aynı zamanda, gerekli gördüklerinde, 2. paragraftaki taraflar hariç, şikayette bulunan kişi ya da üçüncü kişilere zarar verecek bilgileri gizli tutabilirler.

Ombudsman araştırma sırasında ceza hukukuna ilişkin durumlarla karşılaşırsa durumdan yetkili ulusal mercileri, Avrupa Topluluğu Üye Devletler Daimi Temsilciliği aracılığıyla bilgilendirir. Topluluk kurum ve personelleri ile ilgili bir durumda uygun bulunması durumunda, Avrupa Topluluğu Ayrıcalık ve Dokunulmazlık Protokolü (ATDP)'nin 18. maddesinin ikinci paragrafına başvurulabilir.<sup>130</sup> Ombudsman ayrıca, Topluluk kurum ve organlarını, disiplinle ilgili bir durumdan dolayı hakkında soruşturma yapılan memurları hakkında bilgilendirir (md.4/2).

---

<sup>130</sup> Avrupa Topluluğu Ayrıcalık ve Dokunulmazlık Protokolü'nün 18. maddesine göre; Birlik kurumları, bu protokolün uygulanması sürecinde ilgili üye ülke kurumları ile işbirliği yapar. ATDP için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:EN:PDF> (15.01.2008).

Ombudsman, soruşturmasını yaparken şikayette bulunan kişilerin hak ve menfaatlerini olabildiğince korumada yardımcı olmalıdır. Araştırmayı daha etkili ve kesin kılacaksa ombudsman, ulusal ombudsmanlar ya da benzer kuruluşlarla yasaların elverdiği ölçüde işbirliği içerisine girebilir. Fakat bu 3. maddede bahsedilen sır niteliğindeki bazı belgeleri talep edebilir anlamına gelmemelidir (md.5).

Ombudsman'ın statüsünün belirlendiği düzenlemenin 6. maddesinde Avrupa Ombudsmanı'nın seçilme usulleri düzenlenmiştir. Buna göre; Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından, seçimlerden sonra parlamentonun görev süresi boyunca seçilir ve aynı Ombudsman'ın yeniden seçilmesi mümkündür (md.6/1).

Ombudsman her şeyden önce Birlik vatandaşı olmalıdır. Medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalıdır ya da görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır (md.6/2). Burada Ombudsman'ın eğitim durumu konusundaki genel teamül hukuk ya da hukuk bilgisine yeterince sahip olan bir kişi olması gerektiğidir.

7. maddede Ombudsman'ın görevinin sona ermesi durumları düzenlenmiştir. Ombudsman çalışma döneminin sona ermesi, istifa etmesi ya da görevinden azledilmesi hallerinde, göreviyle ilgili uygulamaları bırakmalıdır (md.7/1). Ombudsman görevinden azledilmesi durumu dışında, yerine yeni birisi atanana kadar görevinde kalmalıdır (md.7/2). Ombudsman'ın görev dönemi bitmeden ayrılması durumunda, üç ay içerisinde Parlamento'nun kalan süresinde görev yapmak için bir halef atanmalıdır (md.7/2).

Ombudsman, görevlerini yerine getirmesi için aranan şartları kaybederse ya da bir takım uygunsuz davranışlarından dolayı suçlu bulunursa Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ATAD tarafından görevinden alınabilmektedir (md.8). Ombudsman görevini yerine getirirken bağımsız olmak zorundadır, Avrupa Birliği ve AB vatandaşları yararına hareket eder. Herhangi bir hükümet ya da diğer bir organdan talimat alamaz. Göreviyle bağdaşmayacak eylemlerden kaçınır (md.9/1).

Avrupa Ombudsman'ı görevine başlamadan, ATAD önünde, görevini bağımsız ve tarafsız olarak yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına dair yemin eder (md.9/2).

Avrupa Ombudsmanı görevi süresince kazanç getiren ya da getirmeyen bir başka işte çalışamaz, politik ya da idari başka bir alanla ilişkisi olmamalıdır (m.10/1). Avrupa Ombudsmanı ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. ATDP' nün 12, 15 ve 18. maddeleri Ombudsman ve diğer çalışanları için de uygulanır.

Ombudsman atandıktan sonra, kendisine yardımcı olması için bir sekreter ve baş müdür atayabilir (md.11/1). Birlik ya da üye devlet çalışanları, Ombudsman'ın atadığı sekreteri bu kurumun ikamecisi olarak ikinci dereceden yetkilerini otomatik olarak kabul etmelidir (md.11/3). Ombudsman ile diğer çalışanlar Avrupa Birliği'nde çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere tabidir. Bütçe durumuna göre her yıl personel sayısı ayarlanmaktadır (md.11/2).

9 Mart 1994 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanının statüsünün belirlendiği düzenlemenin 12. maddesinde, Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesini Avrupa Parlamento'su içersinde göstermiştir. Fakat bu 14 Mart 2002 tarihinde silinmiştir ve Ombudsman bağımsız bir bütçeye sahip olmuştur.

## **2.5. Maastricht Antlaşması Sonrası Avrupa Ombudsmanı'nın Seçilme Prosedürleri ve Uygulama Ölçüleri**

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirleyen kanun 1994 yılında kabul edilmiştir. Fakat bu statü beklenen tüm konuları düzenlememiştir. Ombudsman'ın kurumsal pozisyonunun, görevlerinin ve aktivitelerinin ayrıntılı tanımı yapılmamıştır. Ayrıca Ombudsman ve Parlamento arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir karar alınmamıştı. Örneğin Ombudsman seçiminde parlamento sınırsız yetkiye sahipti. Avrupa Ombudsmanı'na adaylık için; Ombudsman'ın birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişi olması gerekir. Ayrıca kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalıdır ya da

görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır (Ombudsman'ın statüsünü belirleyen kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrası). Avrupa Parlamentosu Usul Kurallarına göre, Avrupa Ombudsmanı adayı, Parlamento üyelerinden en az 29'unun imzası ile aday gösterilebilir.

İlk Avrupa Ombudsmanı Jacob Söderman seçilmeden önce dört farklı seçim prosedürü ve iki seçim gerçekleştirilmiştir. İlk uygulamaya göre Dilekçe Komitesi, Ombudsman'ı salt oyla seçecek olan birleşik oturuma bir Ombudsman adayı atamakla sorumluydu. Dilekçe Komitesi, iki defa Ombudsman adayı seçmeye çalışmıştır fakat oylamalarda bir anlaşma sağlanamamıştır. Sonunda iki tane aday belirlenebilmiştir. Bunlar; Avrupa Halk Partisi – Hıristiyan Demokrat Grubu'nun desteklediği Alber ve Avrupa Sosyalistler Partisi Grubu'nun desteklediği eski İspanya Ombudsmanı Gil-Robles'tir.<sup>131</sup> Seçim için yeni bir prosedüre gerek duyulmuştur.

Avrupa Parlamentosu Usul ve Dokunulmazlık Komitesi Dilekçe Komitesine yeni bir seçim prosedürü önermiştir. Bununla birlikte Avrupa Ombudsmanlığı için yeni adayların dâhil edilip edilmemesi konusunda tartışmalar yaşanmıştır. Özellikle Ombudsmanlık kurumunun sağlam bir temele oturduğu Finlandiya ve İsveç'in etkisiyle Avrupa Ombudsmanı'nın seçim süreci yeniden başlatılmıştır.

Avrupa Parlamentosu Usul Kuralları Komitesi, Dilekçe Komitesi'nin birleşik oturuma Ombudsman adaylarını gönderme usulünü yeniden belirlemiştir. Ben Fayord'un ikinci raporuna göre; Dilekçe Komitesi, en az üç, en fazla beş tane Ombudsman adayı belirleyerek parlamentoya sunmalıdır. Eğer üçten az aday sunulursa, birleşik oturumda bu adaylar kabul edilmez.<sup>132</sup>

Seçim usulü için üç tur belirlenmiştir. Buna göre; ilk iki turda bir aday için çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda parlamenter sayısının en az yarısının katılımıyla salt çoğunluğu sağlayan aday ombudsmanlığa seçilecektir.<sup>133</sup>

İlk Avrupa Ombudsmanı 11 ve 12 Haziran 1995 tarihinde üçüncü turda seçilmiştir. Üçüncü tur Albert ve Söderman arasında geçmiştir ve Jacob Söderman

---

<sup>131</sup> HEEDE, s.18.

<sup>132</sup> Ben Fayord'un ikinci raporu için bkz. <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/24-95.pdf> (30.01.2008).

<sup>133</sup> HEEDE, s. 19.



221'e karşı 241 oy almıştır. Böylelikle Jacob Söderman, 12 Haziran 1995 yılında ilk Avrupa Ombudsmanı görevine seçilmiştir. Söderman, 27 Eylül 1995 tarihinde Adalet Divanı'nda yemin ederek görevine başlamıştır.

1999 yılında yeni Avrupa Parlamentosu seçimleri yapılmıştır. 27 Ekim 1999 yılında Avrupa Ombudsmanlığı için Söderman ve eski AP üyesi Anastassopoulos arasında geçen yarışta Söderman 256'ya karşı 269 oyla kazanmıştır.<sup>134</sup>

### **2.5.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne ilişkin 24 Mart 1997 Tarihli Tüzük<sup>135</sup>**

Avrupa Birliği'ni kuran Antlaşma'nın 138/e ve 8/d maddesine, Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni kuran Antlaşmanın 20. maddesine ve Avrupa Atom Enerji Birliği'ni kuran Antlaşma'nın 107. maddesine, Ombudsman görevlerinin çerçevesini düzenleyen genel kurallar ve düzenlemelerle ilgili Avrupa Parlamentosu'nun 14 numaralı kararına uygun olarak Ombudsman'ın faaliyetlerinin uygulanması ile ilgili maddeler (kurallar) tespit edilmiştir.

Bu kuralların tespitinde 4 Ekim 1996 tarihinde temel olarak açıklayıcı geçici anlamda kabul edilen hukuki statüye karşılık 1997 süresince resmi ve sürekli statünün kabulünün gerçekleşmesi dikkate alınmıştır. Ayrıca, 4 Ekim 1996'yı temel alan geçici ve açıklayıcı temelde kabul edilen hukuki statünün güçlendirmesini ve yeniden tasarlanmasını sağlayan bu kurallar, 24 Mart 1997 tarihli Avrupa Ombudsmanı hakkındaki tüzük şu şekildedir;

#### **Madde 1: Tanımlar**

Birinci maddenin *Tanımlar* başlığı altında ilk önce vatandaş tanımlanmıştır. Buna göre "Vatandaş", Ombudsman'a şikayette bulunan özel veya tüzel kişilerdir (md.1/1). Vatandaşın şikayette bulunduğu "İlgili Kurum" ise şikayetin öznesi durumunda olan kurum veya örgüt olarak tanımlanmıştır (md.1/2).

#### **Madde 2: Şikayetin Alınması**

<sup>134</sup> HEEDE, s. 19–20.

<sup>135</sup> <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis1997.htm> (15.01.2008). Ayrıca bkz. EK 2.

Bu maddede şikayetlerin alınma prosedürleri verilmiştir. Buna göre şikayet alındığı zaman tanımlanır, kaydedilir ve her şikayete bir numara verilir. Şikayet konusu durumla ilgilenen görevlinin kim olduğunu ve şikayet belgesinin kayıt numarasını belirten şikayetle ilgili bir belge vatandaşa gönderilir.

Bazen şikayetçi yanlış yere başvurabilmektedir. Özellikle bu şikayetler Avrupa Parlamentosu'na gönderilmektedir. Bu durumda, şikayette bulunanın rızası ile Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman'a gönderilen bir dilekçe bir şikayet olarak kabul edilir. Yine şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman şikayeti, taleple ilgisi olan Avrupa Parlamentosu'na gönderilebilir. Yine şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman şikayeti diğer yetkili mercilere de gönderebilir.

### **Madde 3: Şikayetlerin Kabul Edilebilirliği**

Bir şikayetin kabul edilmesi için Avrupa Ombudsmanı'nın baktığı ilk şey Antlaşma ve statünün içinde yer alan kıstas temel alınarak, şikayetin kendi yetki sınırları içinde olup olmadığıdır; eğer şikayet Ombudsman'ın yetki sahası içindeyse, Ombudsman şikayetin kabulünün kararını vermeden önce vatandaştan daha fazla bilgi veya doküman talep edebilir.

Eğer şikayet Ombudsman'ın yetki sahası dışında ise veya kabul edilemez ise, Ombudsman şikayetle ilgili dosyayı kapatır. Bu kapatma kararı ve sebepleri ile ilgili olarak şikayette bulunanı bilgilendirir. Ombudsman, vatandaşa yardımcı olmak amacıyla, müracaat edilecek diğer mercileri gösterebilir.

### **Madde 4: Kabul Edilebilir Şikayetlerle İlgili Soruşturmalar**

Ombudsman, kabul edilebilir şikayetle ilgili soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebeplerin olup olmadığına karar verir. Eğer Ombudsman soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulamazsa dosyayı kapatır ve vatandaşı bilgilendirir.

Ombudsman, soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulursa vatandaşı ve ilgili kurumu bilgilendirir. İlgili kuruma şikayetin bir kopyasını gönderir ve 3 aydan daha uzun olmayan bir süre içerisinde belirlenecek bir tarihte görüşünü ortaya koymaya davet eder. İlgili kuruma yapılacak davet şikayetin genel sınırlarını tanımlayabilir veya kurumun görüşünün ortaya konmasında önemli olan konuları belirtebilir.

İlgili kurum ya da kuruluş cevabını verdikten sonra, özel bir durum gerektirmedikçe Ombudsman kurumun görüşünü vatandaşa gönderir. Kurumun cevabı vatandaşa ulaştığı andan itibaren bir aydan uzun olmayan bir süre içinde belirlenecek bir tarihte vatandaş Ombudsman'a kendi görüşlerini açıklama şansına sahiptir. Bunun üzerine Ombudsman, vatandaşın kendisine ilettiği gözlem ve fikirleri ile kurumun görüşleri üzerinde düşündükten sonra, gerekçeli kararlar dosyayı kapatmaya ya da soruşturmasına devam etmeye karar verebilir, verdiği kararlar ilgili olarak vatandaş ve kurumu bilgilendirir.

### **Madde 5: Soruşturmanın ( Araştırmanın ) Unsurları**

Mevcut statüde yer alan durumları kontrol altına alabilmek için, Ombudsman birlik kurumlarından; üye devletlerin mercilerinden, uygun bir zaman içinde araştırmanın amaçları için gerekli bilgi ve doküman desteği talep edilebilir. Ombudsman şikayet konusu ile ilgili delilleri vermelerini birliğin kurumlarından ve yetkili yerlerinden talep edebilir. Şikayette resmi bir kamu görevlisi özel olarak eleştirilmişse bu kişi görüşlerini belirtmesi için davet edilir. Ombudsman, konu ile ilgili araştırmasını sürdürmek için birlik kurum veya kuruluşlarından kendisi için düzenlemeler yapmalarını talep edebilir. Ombudsman, soruşturmanın başarısı için gerekli gördüğü, maliyetleri ayrılan bütçeye bağlı olarak değişebilen, komisyon veya uzman raporlarının hazırlanmasını talep edebilir.

### **Madde 6: Dostça Çözümler**

6. maddeden itibaren Ombudsman'ın araştırmasının sonuçları düzenlenmiştir. 6. maddeye göre, Ombudsman, bir kötü yönetim bulursa, vatandaş tatmin etmek ve dostane bir çözüme ulaşmak için mümkün olduğunca çok açıdan ilgili kurumla işbirliği yapar. Eğer Ombudsman işbirliğinin başarılı olduğunu düşünürse, gerekçeli kararlar dosyayı kapatır. Vatandaş ve ilgili kurumu bilgilendirir. Ombudsman, dostane çözümün mümkün olmadığına veya dostane çözüm arayışının başarısız olacağına karar verirse, ya şikayet konusu hakkında yorum içeren gerekçeli kararlar dosyayı kapatır ya da belirli çözüm önerileri sunan bir rapor hazırlar.

### **Madde 7: Eleştirel Yorum**

Ombudsman dostça çözüm önerisi sunduktan sonra, yapılan yönetim hatasının kabul edilmemesinin ilgili kurum tarafından daha fazla mümkün olmayacağını görürse ve ilgili kurumun kötü yönetim davranışının uygulamada genelleşmediğini görürse, eleştirel bir yorum yapabilir. Ombudsman, eleştirici bir yorumla dosyayı kapatırken ilgili kurum ve vatandaşları kararlarla ilgili olarak bilgilendirir.

Bu maddeden de açıkça anlaşılacağı gibi, Ombudsman'ın kötü yönetim tespit etmesi halinde herhangi bir yaptırım gücü yoktur. Ombudsman'ın yaptırım gücünün olmaması zaman zaman eleştirilmektedir.

### **Madde 8: Yapıcı Önerileri Kapsayan Raporlar**

Ombudsman, aşağıda belirtilen durumlardan herhangi birinin olması durumunda göz önüne alırsa, ilgili kurum ya da organa yapıcı önerileri kapsayan bir rapor yazabilir.

a. Yapılan yönetim hatasının bundan sonra yapılmaması veya bunun gibi yanlış uygulamalardan sakınmanın kurum için mümkün olması,

b. Yanlış uygulamaların genel bir uygulama gücüne sahip olması.

Ombudsman yapıcı önerileri kapsayan bir rapor hazırladıktan sonra, ilgili kuruma ve vatandaşa raporunun ve önerilerinin bir kopyasını gönderir. İlgili kurum üç ay içinde Ombudsman'a detaylı bir görüş gönderir. Bu detaylı görüşün, önerilerin uygulanmaya konulması için alınan tedbirleri ve Ombudsman'ın kararının kabul edildiğini kapsamaması gerekir. Eğer Ombudsman detaylı görüşün tatmin edici olduğu kararına varmazsa yönetim hatasına sebep olan veya bu hatayla ilgili olan diğer unsurları belirten bir rapor kaleme alır. Bu rapor önerileri de kapsayabilir ve rapor, Avrupa Parlamentosu'na gönderilir. Ombudsman vatandaşa ve ilgili kuruma da bu raporun bir kopyasını gönderir.

### **Madde 9: Kendi İnisiyatifi ile Soruşturma**

Ombudsman her zaman bir şikayet üzerine hareket etmez, bazen kendi inisiyatifi ile de bir soruşturma başlatabilir. Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile icra ettiği soruşturmadaki yetkileri şikayeti takiben yapılan soruşturma ile aynıdır. Şikayeti takiben yapılan mutad soruşturmalardaki prosedürler kendi inisiyatifi ile yapılan soruşturmalarda da benzeşim yoluyla uygulanır.

### **Madde 10: Prosedürlerle İlgili Hususlar**

Eğer vatandaş özellikle talep ederse, Ombudsman şikayeti gizlilik derecesi ile sınıflandırır. Ombudsman üçüncü bir şahıs veya kurumun ya da şikayet edenin yararı için gerekli olduğunu düşünürse kendi inisiyatifi ile şikayeti gizlilik derecesi ile sınıflandırabilir. Ombudsman böyle bir şey yapmanın uygun olacağına karar verirse, şikayetin öncelik derecesine sahip bir konu olarak işlem görmesini sağlayacak işlemler yapabilir. Kanuni prosedürler Ombudsman'ın yaptığı araştırma konusu ile ilgili bağlantılar üzerinde kurulmuşsa Ombudsman dosyayı kapatır. Böyle bir durumda tamamladığı soruşturmanın nihai kararı herhangi bir sonuç doğurmayacaktır.

Ombudsman eğer gerekli görürse ilgili milli makamları bilgilendirir. Ceza konusundaki suçlarla ilgili kurum ve kuruluşlar, soruşturma aşamasında Ombudsmanın ilgilendiği konulara yardımcı olabilirler. Ombudsman, kendi alanındaki konuyla ilgili cezalandırma işlemlerinin doğruluğunu tespit edecek kurum ve kuruluşları bilgilendirir.

### **Madde 11: Avrupa Parlamentosu'na Sunulan Raporlar**

Ombudsman, her yıl soruşturmaların sonucunu da kapsayan faaliyetlerini içeren genel bir raporu Avrupa Parlamentosu'na gönderir. Ombudsman ayrıca Avrupa Parlamentosu'na anlaşma ve hukuki statü ile belirlenen sorumluluklarını yerine getirmek için yapılmasını gerekli olarak düşündüklerini belirten özel raporlar sunabilir. Ombudsmanın yıllık özel raporları, anlaşma ve hukuki statüde belirtilen sorumlulukları yerine getirmek için uygun olduğunu düşündüğü önerileri kapsayabilir. Ombudsman, yazılı dokümanlara geçişi sağlayan ve kamuoyunu ilgilendiren yıllık ve özel raporların benimsenmesi ile ilgili bildirimleri C serisi resmi belgeler içinde yayımlar.

### **Madde 12: Ulusal Ombudsmanlarla İşbirliği**

Ombudsman, Avrupa vatandaşlarının hak ve yararlarını etkiler bir şekilde karşılamak ve üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla üstlenilen görevlerin ve de kendi soruşturmalarının etkinliğini arttırmak amacıyla üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla birlikte çalışabilir.

### **Madde 13: Ombudsman Tarafından Hazırlanan Dokümanlardan Kamunun Faydalanması**

Aşağıdakiler kamusal dokümanlardır;

a. Gizlilik derecesi olmayan şikayetlerin genel kayıtları,

- b. Vatandaşlar tarafından eklenen doküman ve şikayetler,
- c. Vatandaşlar tarafından yapılan gözlemler ve ilgili kurumlardan gelen görüşler ve detaylı açıklamalar,
- d. Ombudsmanın dava dosyasını kapatan kararı,
- e. 8.4 numaralı paragrafta belirtilen öneriler ve raporlar.

Önceki paragrafta b'den e'ye kadar olan dokümanlar eğer şikayet gizlilik derecesi ile sınıflandırılmamış ise 10.1 numaralı paragrafta göre gizlilik derecesine göre işlem yapılır. Avrupa parlamentosuna gönderilen Ombudsman raporlarında geçen ve gizlilik derecesi olan bir şikayet yetkilendirilmemiş kişilerin bilgi sahibi olamayacağı şekilde yayımlanır. Ombudsman ofisi tarafından muhafaza edilen diğer dokümanlar, Ombudsman gizlilik derecesinin gerekli olduğunu düşünmedikçe, kamuya açık dokümanlardır.

Gizlilik derecesinin olduğu durumlar şunlardır:

- a. Anlaşmalarla, Ombudsman'ın hukuki statüsü gereği veya birlik kanunları gereği belirtilen durumlar,
- b. Ombudsman'ın ofisinin faaliyetleri veya Ombudsman'ın önceliklerinin gizliliği ile ilgili konuların muhafaza edilmesinin gerektiği durumlar.

Ombudsman'ın istediği dokümanları yeterli şekilde hazırlayan yetkili el yazısıyla yapılan taleplerle kendi ofisi tarafından muhafaza edilen kamu dokümanlarına ulaşmayı sağlar. Belgelere giriş izni belirli konularda veya belgenin kopyasıyla müracaat eden kişiye verilir. Ombudsman doküman kopyalarının muhafazası için görevler verebilir. Kamunun yararlanması için yapılan taleple ilgili karar, talebin alınmasından itibaren 15 gün içinde ve çok gecikmeksizin verilir. Bir dokümana başvurmak için yapılan talep tümüyle veya kısmi olarak reddedilirse, reddetme ile ilgili nedenler bildirilir.

#### **Madde 14: Diller**

Ombudsman'a yapılan şikayetler Antlaşmada belirtilen 12 Birlik resmi dillerinden herhangi biriyle yapılır. Ombudsman tarafından yapılan faaliyetlerin dili de Birliğin resmi dillerinden biri olmalıdır. Ombudsman yapılan faaliyetlerin dilinde hangi dokümanların yazılacağına karar verir. Üye ülkelerin makamlarıyla yapılacak yazışmalarda üye devletin resmi dili kullanılır. Yıllık raporlar, özel raporlar ve mümkün

olduğunda diğer dokümanlar Ombudsman tarafından tüm resmi dillerde yayımlanmalıdır. Hatta Ombudsman'ın bazı faaliyetleri ve resmi internet sitesi AB aday ülkelerinin dillerinde de yayımlanmaktadır.

### **2.5.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne İlişkin Tüzük'te 8 Temmuz 2002 Yılında Yapılan Değişiklikler**

8 Temmuz 2002 tarihinde, 27 Mart 1997 tarihli Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ile İlgili Kanun'da bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>136</sup> En çok göze çarpan değişiklik, 1997 tarihli kanunda “vatandaş” kelimesi kullanılırken 2002 tarihli kanunda vatandaş yerine “Şikayetçi” kelimesi kullanılmıştır. Buna göre;

1. 1997 tarihli kanunun “Tanımlamalar” başlığı altındaki 1.1. paragrafı silinmiştir.
2. “ Madde 4 Kabul Edilebilir Şikayetlerle İlgili Soruşturmalar” bölümünün 4.4. paragrafından “Özel bir durum gerektirmedikçe” ibaresi çıkartılmıştır. Aynı maddenin 4.5. paragrafında yer alan “Vatandaşın kendisine ilettiği gözlem ve fikirleri” yerine, “Vatandaşın gözlem ve fikirleri” ibaresi kullanılmıştır ve paragrafın sonunda yer alan cümle, “ilgili vatandaşı ve kurumu bilgilendirir” şeklinde değiştirilmiştir.
3. “Madde 5 Soruşturmaların Unsurları” bölümünün 5.2. paragrafı, “ Ombudsman vereceği cevabın doğruluğunu ve eksiksizliğini kanıtlamak amacı ile ilgili Birlik Kurumunun dosyasını gözden geçirebilir. Ombudsman dosyadaki özel belgelerin ya da tüm dosyanın kopyasını alabilir. Ombudsman şikayetçiyi dosyanın kontrol edildiğine dair bilgilendirir” şeklinde değiştirilmiştir. 5.3. paragrafı, “

---

<sup>136</sup> 8 Temmuz 2002 tarihli Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü'nü belirleyen karar için bkz. <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis.htm> ( 10.01.2008 ).

- Ombudsman Birlik Kurum ve Organlarının memurları ve çalışanlarından, statülerine uygun durumlarda tanıklık etmelerini talep edebilir” şeklinde değiştirilmiştir. 5.4. paragrafı değiştirilerek “ Ombudsman Birlik Kurum ve Organlarından, soruşturmalarını yaparken kendisini izlemeleri için düzenleme yapmalarını talep edebilir” şeklini almıştır.
4. “Madde 7 Eleştirel Yorum” bölümünün 7.1.a paragrafında yer alan “Topluluk kurum ve organları” yerine sadece “Topluluk kurumları” denilmiştir. 7.2. paragrafı da, “Ombudsman, eleştirici bir yorumla dosyayı kapatırken şikayetçiyi bilgilendirir” şeklinde değiştirilmiştir.
  5. Madde 8’in başlığı “ Rapor ve Tavsiyeler” şeklinde değiştirilmiştir. 8.1. ve 8.1.a. paragraflarında yer alan “topluluk kurum ve organları” değiştirilerek bunun yerine sadece “topluluk kurumları” kullanılmıştır. 8.4. paragrafına 8.5. paragrafının ikinci paragrafı da eklenerek, “Eğer Ombudsman detaylı görüşün tatmin edici olduğu kararına varmazsa, Avrupa Parlamentosuna yönetim hatasına sebep olan veya bu hatayla ilgili olan diğer unsurları belirten özel bir rapor sunabilir. Bu rapor önerileri de kapsayabilir. Ombudsman ilgili kuruma ve şikayetçiye bu raporun bir kopyasını gönderir.” şeklini almıştır.
  6. “Madde 11 Avrupa Parlamentosuna Sunulan Raporlar” maddesinde 11.2. de yer alan “rapor” yerine “özel rapor” kullanılmıştır ve 11.3. paragrafı, 11.2. paragrafına eklenmiştir. Ayrıca paragraf 11’de yer alan “antlaşma”, “antlaşmalar” olarak değiştirilmiştir. Bu bölümde yer alan 11.5. paragrafı silinmiştir.
  7. “Madde 12 Ulusal Ombudsmanlarla İşbirliği” değiştirilerek “ Madde 12 Üye Devletlerdeki Ombudsmanlar ve Benzer Organlarla İşbirliği” çeklini almıştır. Ayrıca maddenin başlangıcında yer alan “vatandaşların” yerine “ Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu Hukuku” kullanılmıştır.



8. 13. madde “ Madde 13 Şikayetçinin Dosyayı Görme Hakkı” şeklini almıştır. Yeni eklenen bu maddeye göre;
- “13.1. Şikayetçi, 13.3. paragrafındaki konulardaki şikayetiyle ilgili Ombudsmanın dosyasını görme hakkına sahiptir.
- 13.2. Şikayetçi olayla ilgili dosyayı görmek isteyebilir. Kişi Ombudsmandan tüm dosyanın ya da ilgili özel belgelerin kopyalarının teminini isteyebilir.
- 13.3. Ombudsmanın ilgili kurumun dosyasını gözden geçirdiği ya da yukarıda 5.2. ve 5.3. paragraflarına uygun şekilde bir şahidin tanıklığı durumlarında, şikayetçi herhangi bir gizli belgeye ya da incelemenin sonucunu sağlayan gizli bilgilere ulaşamaz.”
9. Eski kanunun 13. maddesi yeni kanunun 14. maddesinde yer almıştır. “Madde 14 Ombudsman Tarafından Hazırlanan Dokümanlardan Kamunun Faydalanması” maddesine göre;
- “14.1. Kamu Ombudsman tarafından hazırlanan ve Avrupa Parlamentosunun, Konseyin ve Komisyonunun belgelerine kamunun ulaşabilmesine dair 1049/2001<sup>137</sup> nolu (AB) Kanunda ve aşağıda 14.2. maddede öngörülen aynı limit ve durumlardaki yayımlanmamış dokümanlara ulaşabilir.
- 14.2. Ombudsmanın ilgili kurumun dosyasını gözden geçirdiği ya da yukarıda 5.2. ve 5.3. paragraflarına uygun şekilde bir şahidin tanıklığı durumlarında, şikayetçi herhangi bir gizli belgeye ya da incelemenin sonucunu sağlayan gizli bilgilere ulaşamaz.
- 14.3. Belgelere ulaşmak için başvurular yazılı ( mektup, faks ya da mail) şekilde yapılmalıdır ve belgelerin numaralandırılmalarını kolaylaştırmak için yeterli derecede açık şekilde yazılmalıdır.
- 14.4. 10.1. paragrafına göre gizli olarak sınıflandırılmış şikayetler hariç olmak üzere, aşağıdaki belgelere ulaşmak için yapılan başvurular garanti altına alınmıştır:
- a. Şikayetlerin genel kayıtları,

---

<sup>137</sup> Bu kanun 30 Mayıs 2001 tarihinde kabul edilmiştir.

- b. Şikayetçiler tarafından eklenen doküman ve şikayetler,
- c. Şikayetçi tarafından yapılan gözlemler ve ilgili kurumlardan gelen görüşler ve detaylı açıklamalar,
- d. Ombudsmannın dava dosyasını kapatan kararı,
- e. 8. numaralı paragrafta belirtilen öneriler ve raporlar.

14.5. Belgelere giriş izni belirli konularda veya belgenin bir kopyası ile müracaat den kişiye verilir. Ombudsman kopyaların korunması için görevler verebilir. Herhangi bir görevlendirme yönteminin tespiti açıklanır.

14.6. 14.4. paragrafında bahsedilen dokümanlara ulaşımın muaccel olması durumunda, kamunun diğer dokümanlara ulaşması ile ilgili karar 15 gün içinde gecikmeksizin verilir.

14.7. Bir dokümana ulaşmak için yapılan başvuru tümüyle veya kısmi olarak reddedilirse, reddetme ile ilgili nedenler bildirilir.”

10. 2002 yılında yapılan değişiklikle kanuna eklenen bir diğer madde de 16. maddedir. “Madde 16 Raporların Yayınlanması” maddesine göre;
- “16.1. Avrupa Ombudsmanı kamunun tüm ilgili dokümanlara ulaşabilmesi için özel ve genel raporlarını Resmi Gazete bildirilerinde yayımlar.
- 16.2. Ombudsmannın gizli şikayetlerle ilgili herhangi bir karar ya da raporu, şikayetçinin kimliğini açığa çıkarmadan yayımlanır.
17. maddede ise bu kanunun 1 Ocak 2003 yılında yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

### 3. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN BÜTÇESİ VE PERSONEL YAPISI

#### 3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Bütçesi

Ombudsman'ın bütçe prosedürleri, Avrupa Toplulukları genel bütçesinde uygulanan finansal düzenlemelere uygun olarak kabul edilmiştir. Ombudsman'ın 1995-2000 yılları arasındaki bütçesi, Avrupa Parlamentosu'nun bütçesi içerisinde ek olarak yer almıştır. 1999 Aralık ayında Konsey tarafından Ombudsman'ın bütçesinin bağımsız olmasına karar verilmiştir.<sup>138</sup> Fakat AP ve Avrupa Ombudsmanı arasında 15 Mart 2006 tarihinde imzalanan antlaşmaya göre, bazı teknik konularda Parlamento Ombudsmanlık kurumuna yardımda bulunma taahhüdü vermiştir. Bunlar; bina, bilgi teknolojileri, sağlık hizmetleri ve tercümanlık işlemleridir.<sup>139</sup>

Kanuna göre Ombudsman her yıl 1 Haziran öncesinde, takip eden yılın gelir ve giderlerini hesaplayarak, bütçe otoritelerine göndermek zorundadır. Bu düzenlemeyle Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesi diğer topluluk kurumları bütçeleri ile eşit bir düzenlemeye tabi olmuştur.<sup>140</sup> Son yıllarda Ombudsman'ın bütçesi, artan şikayetlerin ve genel faaliyetlerinin de yoğunluğu ile artmıştır. Bu aynı zamanda personel sayısı ve personelle ilgili giderin de artmasına yol açmıştır<sup>141</sup>. Avrupa Ombudsmanı'nın ilk bütçe yılı olan 1996'daki bütçesi 1.200.000 Euro iken 2008 yılı için ayrılan bütçe 8.505.770 Euro'dur.<sup>142</sup>

Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesi üç kalemden oluşmaktadır. Bunlardan Birinci Kalem personel giderleridir ve bu yaklaşık toplam bütçenin %90'nını kapsar. Bu kalem personel maaşları, ödenekler ve diğer personel giderleri ile ilgilidir. İkinci Kalem, bina, teçhizat ve diğer operasyonel giderleri kapsar. Üçüncü Kalem ise Ombudsman'ın seyahatlerini, Uluslararası Ombudsmanlar Birliğine ödenen paraları ve diğer harcamaları kapsar.<sup>143</sup> Tablo 1'de bütçe rakamları hakkında bilgi verilmektedir.

<sup>138</sup> 13 Aralık 1999'da Avrupa Konseyi kararı ile, Avrupa Toplulukları genel bütçesinin uygulamasını düzenleyen 21 Aralık 1977 tarihli Mali Tüzük değiştirilmiştir ( Karar No. 2673/1999).

<sup>139</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

<sup>140</sup> Juan Manuel Fabra VALLES, "The European Ombudsman's Resources- The Budget and Related Issues" in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 211.

<sup>141</sup> VALLES, s. 213.

<sup>142</sup> <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> (11.02.2008),

[http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

<sup>143</sup> VALLES, s. 214., <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> (11.02.2008).

**Tablo 1: Avrupa Ombudsmanı'nın Yıllara Göre Bütçe Rakamları**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Personel Giderleri</b>	889,439	903,800	1,815,819	2,003,178	2,355,953	2,878,797	3,011,390	3,197,181	3,719,727	4,780,000	6,239,614	5,808,538	6,150,300	6,436,000
<b>Operasyonel Giderler</b>	285,561	271,200	764,000	772,000	802,000	824,000	887,926	712,145	715,926	999,968	1,070,000	1,085,000	1,251,500	1,345,000
<b>Diğer Özel Giderler</b>	25,000	25,000	2,000	2,000	2,000	2,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	789,000	751.000	724,770
<b>Toplam</b>	1,200,000	1,200,000	2,581,819	2,777,178	3,159,953	3,704,797	3,902,316	3,912,326	4,438,653	5,782,968	7,312,614	6,894,327	8,152,800	8,505,770

**Tablo 2: Yıllara Göre Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nda Çalışan Personel Sayısı**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Personel Sayısı</b>	10	13	16	17	23(1)	24(2)	26(3)	27(4)	31(5)	38(6)	51(7)	76(8)	86(9)

(1) Bütün personel süreklidir- (2) 6 sürekli personel- (3) 14 sürekli personel- (4) 9 sürekli personel- (5) 13 personel sürekli- (6) 15 personel sürekli- (7) 12 personel süreklidir-(8) 60 personel sürekli- (9) 62 personel süreklidir.

### 3.2. Avrupa Ombudsmanı Örgüt Yapısı

Avrupa Ombudsmanı faaliyetlerini Strasbourg'da yürütmektedir. Ombudsmanlık Kurumu'nda çalışanların statüsü geçici ya da sürekli olarak belirlenebilmektedir ve Ombudsman'ın statüsünü belirleyen 1994 tarihli kararın 11/4. maddesine göre diğer AB kurumlarında çalışan personellerle aynı statüye sahiptirler. Yukarıda Tablo 2'de de görüldüğü gibi Avrupa Ombudsmanı personel sayısı 1996 yılında 13<sup>144</sup> iken 2007 yılı sonunda bu rakam 86'ya yükselmiştir.<sup>145</sup> Özellikle 2004 yılında yeni 10 ülkenin de Birliğe katılımı ile bu sayı artmıştır. Çünkü AB Antlaşması'nın 195. maddesinin son fıkrasına göre her Birlik vatandaşının Birlik organlarından birine ya da Ombudsman'a Antlaşma'nın 314. maddesinde belirtilen topluluğun resmi dillerinden biriyle yazılı şekilde başvurma hakkına ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptirler. Bu sebepten dolayı özellikle çevirmenlik işleri ve artan şikayetlerden dolayı hukuk bilgisine sahip personel sayısı artmıştır. Tablo 2'de personel sayısının yıllara göre değişimi verilmektedir.

Avrupa Ombudsmanlık Kurumu; Avrupa Ombudsmanı, Sekreterlik, Hukuk Müşavirliği, İdari ve Mali İşler Dairesi bölümlerinden oluşmaktadır.

#### 3.2.1. Sekreterlik

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirleyen kanunun 11. maddesine göre AB Ombudsmanı kendisine yardımcı olması için bir sekreter atar. Sekreterliğin başında genel sekreter bulunur. Sekreterlik, Avrupa Ombudsmanı'nın özel ofisinin yönetiminden sorumludur. Bunun dışında Ombudsman'ın gelen-giden yazışmalarını ve diğer AB kurumları ile olan ilişkileri düzenler, tavsiye kararlarının verilmesinde ve diğer kurumlarla olan protokol işlemlerinde Ombudsman adına düzenlemelerde bulunur.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> VALLES, s. 215.

<sup>145</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

<sup>146</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf) (15.02.2008).

### 3.2.2. Hukuk Müşavirliği

Hukuk Müşavirliği avukatlardan oluşur ve asıl görevi Ombudsman'a iletilen şikayetleri incelemektir. Hukuk Müşavirliği müdürü Ombudsman'a tavsiyelerde ve direktiflerde bulunur. Aynı zamanda bölümün ve Ombudsmanlık kurumunun hukuksal işleri ile ilgilenir. 2007 yılında bu bölümde 23 tane personel ve 16 stajyer görev yapmıştır.

Hukuk Müşavirliği'nde çalışan memurlar, Birliğin 23 farklı dilinden Ombudsman'a gelen şikayetlerle ilgilenirler. Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırma ve soruşturmaların teklifinde ve uygulamasında, vatandaşlardan gelen taleplerin cevaplanmasında görevlidirler. Ayrıca yasal memurlar üye devletler nezdinde ve kamusal olaylarda Ombudsman'ı temsil ederler.<sup>147</sup>

### 3.2.3. İdari ve Mali İşler Dairesi

İdari ve Mali İşler Dairesi, Ombudsman'a gelen şikayetler ve Ombudsman'ın araştırmaları haricindeki tüm işlemlerden sorumludur. Bu daire dört alt bölümden oluşmaktadır. Bunlar; İdari Bölüm, Finans Bölümü, İletişim Bölümü ve Şikayet-Değerlendirme Bölümü'dür. İdari ve Mali İşler Dairesi başkanı Ombudsmanlık Kurumu'nun bütçesinin hazırlanışı ve uygulanması, personel politikasının yönetilmesi gibi kurumun tüm idari işlemlerinden sorumludur. 2007 yılında bölümde toplam 34 tane memur görev yapmıştır.<sup>148</sup>

İdari Bölüm: Bu bölümün faaliyet alanı ve iş yükü oldukça geniştir. Görevleri; memurların istihdam ve yönetimi, gelen-giden yazışmalar, santral hizmetleri, kurumun altyapı işlemleri, belgelerin çevirisinin koordinasyonu, kütüphanedeki yasal referansların organizasyonu, kurumun arşiv ve dokümantasyon politikasından sorumludur. Ayrıca Ombudsmanlık kurumunun bilgi teknolojisi politikasından da sorumludur. Bu konuda AP ile ortaklaşa çalışabilirler.

<sup>147</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf) (16.02.2008).

<sup>148</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

Finans Bölümü: Bu bölüm Ombudsmanlık Kurumu'nun bütçe ve mali işlemleri ile ilgilenir.

İletişim Bölümü: İletişim bölümünün görevleri, Birlik vatandaşlarına Avrupa Birliği Hukuku dahilinde yasal hakları hakkında bilgilendirmektir. Ayrıca medya ile ilgili işlemlerden ve Ombudsmanlık Kurumu'nun web sitesinin güncellenmesi gibi işlemlerden sorumludurlar.

Şikayet-Değerlendirme Bölümü: Ombudsman'a gelen şikayetlerin kayıt ve numaralandırılması gibi işlemlerden sorumludur. Belirli database ve istatistiki bilgileri bu bölüm oluşturur.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf) (16.02.2008).

## 4. AVRUPA OMBUDSMANI'NİN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA ŞEKLİ

### 4.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Görevleri

Avrupa Ombudsmanı'nın görevleri Avrupa Birliği Antlaşması'nın 195. maddesinde<sup>150</sup> ve Ombudsman'ın Statüsünü belirleyen 9 Mart 1994 tarihli Tüzük'te<sup>151</sup> açıkça belirtilmiştir.<sup>152</sup> Avrupa Birliği Antlaşması'nın 195. maddesinin ikinci paragrafına göre; Ombudsman, görevlerine uygun olarak, 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 Parlamentosu'na ve ilgili kurumuna bir rapor sunar. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir. Her yıl ombudsman, soruşturmaların sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar.

Ombudsmanın statüsünü belirleyen 1994 tarihli kanunun ikinci maddesine göre; Ombudsman, bu kanunda ve Antlaşmalarda belirtilen sınırlar dahilinde, yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM dışında, Topluluk kurum ve organlarının aktivitelerindeki kötü yönetimlerini açığa çıkarmakta yardımcı olmalıdır. Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.

İlgili kanun maddelerinde de açıkça ifade edildiği gibi Ombudsmanın görevi, Topluluk kurum ve organlarından kaynaklanan kötü yönetimlerle ve Adalet Divanı'nın verdiği kararlar dışında veya İlk Derece Mahkemesi'nin yetki alanı dışında ortaya çıkan haksızlıklarla ilgilenmektir. Burada sadece Avrupa vatandaşları değil, Avrupa Birliği üye ülkelerinin herhangi birinde ikamet eden gerçek kişilerle merkezi bir üye devlette bulunan tüzel kişiler de Ombudsman'a şikayette bulunabilir.

---

<sup>150</sup> Esra Ayşe YILMAZ, The European Ombudsman: Conclusion After a Decade of Practice, Unpublished Master Thesis, College of Brugge, Brugge, 2004–2005, s. 6.

<sup>151</sup> Bu Tüzük'te 14 Mart 2002 tarihinde bazı değişiklikler yapılmıştır.

<sup>152</sup> <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/statute.htm> (12.11.2007).



Avrupa Ombudsmanı görevini yerine getirirken tamamen bağımsız hareket etmek zorundadır ve hiçbir şekilde başka bir kişi ya da kurumdan talimat alamaz. Ombudsman herhangi bir şikayet üzerine araştırma ve soruşturma yapabileceği gibi, kendiliğinden de bir inceleme başlatabilir. Ombudsman, kendiliğinden yaptığı soruşturmaları çoğunlukla Avrupa Parlamentosu tarafından alınan bir karar ya da medya aracılığı ile herhangi bir kötü yönetim durumundan haberdar olduğu zamanlarda yapar.<sup>153</sup> Herhangi bir kötü yönetim durumuyla ilgili şikayet aldığında bu durumu olabildiğince çabuk çözümlenmeli ve sonuçla ilgili şikayette bulunan kişiyi ve ilgili organı bilgilendirmelidir. Ombudsman kötü yönetim gördüğü zaman ilgili kurum ya da kuruluşa iletir ve karşı taraftan üç ay içinde bir cevap vermesini talep eder.

Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunulabilecek kurumlara örnek verecek olursak; Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polis Ofisi, Avrupa Merkez Bankası gibi.<sup>154</sup> Sadece Adalet Divanı, İlk Derece Mahkemesi ve Sivil Hizmet Heyeti yargılama görevlerini yerine getirirken Ombudsman'ın yetkisi dışında kalmaktadırlar.

Avrupa Ombudsmanı'nın resmi internet sitesinde Ombudsman'ın inceleme yapamayacağı durumlara örnek olarak; "Şikayetler AB'ye ilişkin konularda olsa dahi, üye devletlerin ulusal, bölgesel ve yerel makamlarına karşı şikayetler. Bu makamlara örnek olarak hükümet daireleri, devlet kurumları ve yerel konseyler verilebilir; Ulusal mahkemelerin ve ombudsmanların faaliyetleri. Avrupa Ombudsmanı, bu kurumlar tarafından verilen kararlara ilişkin temyiz merci değildir; Ticari işletmeler veya özel kişiler aleyhindeki şikayetler."<sup>155</sup> verilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı, yaptığı araştırmanın verimliliğini arttırmak amacıyla üye devletlerdeki diğer ombudsman ve benzeri kurumlarla işbirliği içinde çalışabilir.<sup>156</sup> Ombudsman yaptığı tüm araştırmalarla ilgili her yılsonunda Parlamento'ya bir rapor sunmak zorundadır.

---

<sup>153</sup> MARIAS(a), s. 83.

<sup>154</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/en/default.htm> (12.08.2007).

<sup>155</sup> <http://ombudsman.europa.eu/glance/tr/default.htm> (12.08.2007).

<sup>156</sup> MARIAS(a), s. 83.

## 4.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Çalışma Şekli

### 4.2.1. Şikayetlerin Kabulü

Avrupa Ombudsmanına Avrupa Birliği sınırları içerisinde ikamet eden gerçek kişilerle, merkez ofisi üye devletlerin herhangi birisinde bulunan tüzel kişiler başvurabilir. Buradan da anlaşılacağı üzere gerçek kişilerin şikayetlerin kabulü için öncelikle AB sınırları dahilinde ikamet edilmesi yeterlidir. Ombudsmana şikayette bulunan kişi şikayetini ya doğrudan kendisi yapacak ya da Parlamento üyelerinden biri aracılığı ile yapacaktır.<sup>157</sup>

Şikayetler AB'nin 21 resmi dillerinden bir tanesi ile yapılmalıdır.<sup>158</sup> Şikayetler yazılı bir şekilde (faks, elektronik posta, mektup) ya da elektronik ortamdaki form kullanılarak yapılmalıdır.<sup>159</sup> Şikayet formunda ya da dilekçesinde olması gereken zorunlu unsurlar<sup>160</sup>;

Gerçek Kişiler için:

- (a) Şikayetçinin adı soyadı,
- (b) Tabiiyeti,
- (c) Sürekli adresi
- (d) İmzası.

Tüzel Kişiler için zorunlu unsurlar;

- (a) Tüzel kişinin ismi,
- (b) Tüzel kişiliğin merkez ofisinin bulunduğu üye ülkenin adı,
- (c) Merkez ofisin adresidir.

Tüzel kişiler ile ilgili bir şikayet söz konusu olduğu zaman şikayet dilekçesi imza atmaya yetkili kişi ya da yasal temsilcileri tarafından imzalanmalıdır. Aynı zamanda bu kişileri temsil eden yasal avukatları tarafından da Ombudsman'a şikayette bulunulabilir.

---

<sup>157</sup> MARIAS(a), s. 77.

<sup>158</sup> <http://ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm> (12.08.2007).

<sup>159</sup> Elektronik şikayet formu için bkz. EK 3 ve <http://ombudsman.europa.eu/form/en/form2.htm> (12.08.2007).

<sup>160</sup> MARIAS(a), s. 77.

Marias, şikayetlerin serbest olarak kabul edilebilmeleri için gerekli olan unsurları ikiye ayırmıştır; Bunlar *kişi bakımından (ratione personae)* ve *konu bakımından (ratione materiae)* kabul edilebilirliktir.<sup>161</sup>

*Kişilerin* Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkında yararlanabilmeleri için gerekli olan şartlar üç kategoriye ayrılmıştır. Buna göre;

- (a) Avrupa vatandaşı olmaları,
- (b) Üye ülkelerde ikamet etmeleri,
- (c) Merkez ofisi üye ülkelerde bulunması hallerinde, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı vardır. Bu maddeleri kısaca açıklamak gerekirse;

(a) Avrupa vatandaşı kavramı Topluluk hukukuna Maastricht Antlaşması ile girmiştir. Antlaşma'nın 18–22. maddeleri Avrupa vatandaşlığını düzenlemektedir. Buna göre; herhangi bir üye ülke vatandaşı Avrupa vatandaşı olarak adlandırılmıştır.

(b) Üye ülkelerden herhangi birinde ikamet etme iki değişik şekilde yorumlanabilir. Birincisi, yasal olarak ikamet etmektir ki bu zaten üye ülkede ikamet eden kişi ombudsmana başvurabilir diye açıkça Antlaşma'da belirtilmiştir. İkinci durumda eğer kişi yasal olarak o ülkede oturmuyor ise durumun ne olacağına dairdir. Marias'a göre; eğer üye ülkelerin herhangi birisinde mülteci durumunda ya da yasal olmayan bir pozisyondaki kişi Ombudsman'a başvuruda bulunur ise, Avrupa Ombudsmanı bu başvuruyu sanki kendi inisiyatifi ile soruşturma yapıyormuş gibi değerlendirebilmelidir.<sup>162</sup>

(c) Eğer Avrupa Ombudsmanı'na tüzel bir kişi başvuruda bulunuyor ise, bu tüzel kişinin merkez ofisi üye devletlerden birisinde olmalıdır. Tüzel kişinin şikayeti Topluluk kurum ya da organlarının kötü yönetimi ya da ilişkileri ile ilgili olmalıdır.

*Konu bakımından (ratione materiae)* şikayetlerin kabul edilebilirliği için iki temel kural vardır. (a) Ombudsman öncelikle şikayete konu olan durumda bir kötü yönetim örneğinin olup olmadığına bakar. Söz konusu şikayet sadece (b) Topluluk

---

<sup>161</sup> MARIAS(a), s. 78

<sup>162</sup> a.g.e, s. 79

kurum ve organları ile ilgili olmalıdır. Yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM şikayete konu olamaz.

(a) Kötü yönetim kavramı ne Avrupa Parlamentosu kararlarında ne de Ombudsman'ın görevini belirleyen kanunda yer almıştır. Literatürde yer alan bu boşluğu Söderman 1996 yılında yayınladığı ilk yıllık raporunda gidermiştir.<sup>163</sup> Kötü yönetime birkaç örnek vermek gerekirse;

Bunlardan bazıları; Avrupa Birliği Antlaşması'na aykırı olarak eksik bilgilendirmek, bilerek ilgisiz kalmak, idari usulsüzlükler, görevini kötüye kullanmak, illegal yöntemlerle uygulama yapmak ya da Topluluk adına hareket etmek, adil yönetim prensiplerine uygunsuz hareket etmek ya da idari işlemlerde ayrımcılık yapmak, idari işlemlerin sonucunda kusurlu olmak ve idari ihmaldir.<sup>164</sup>

(b) Topluluk kurum ve organlarının aktiviteleri ombudsman tarafından incelenebilir. Topluluk kurum ve organlarının hangileri olduğu AB Antlaşması 7. maddede açıkça belirtilmiştir. İlk grubu, AB Parlamentosu, Komisyon, Konsey ve Sayıştay oluşturmaktadır. İkinci grupta ise; yargısal faaliyetlerine ilişkin durumları hariç ATAD ve ATİDM oluşturur. Bunları Avrupa Merkez Bankası, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım Fonu gibi organlar takip etmektedir.<sup>165</sup>

Şikayete sebep oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde Ombudsman'a başvurulması gerekmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirleyen antlaşmanın 2. maddesinin 4. paragrafına göre; ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir. Yani kişinin, şikayet konusu hakkında önceden ilgili kuruma başvuruda bulunmuş olması gerekir. Bir anlamda şikayet Avrupa Ombudsmanı'na gelmeden önce idari prosedürlerle ilgili başvuru yollarının tüketilmiş olması gereklidir. Şikayette bulunan kişinin mutlaka şikayete konu olan kötü yönetimden doğrudan etkilenmesi de gerekmez.

---

<sup>163</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_1.htm#Chapter%20I.2](http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm#Chapter%20I.2) (02.06.2008).

<sup>164</sup> MARIAS(a), s. 80.

<sup>165</sup> a.g.e., s. 81, KAYA, s. 130.

#### 4.2.2. Şikayetlerin İncelenmesi

Avrupa Ombudsmanı'na iletilen her dilekçe önce tasnif edilir, kayda alınarak numara verilir ve başvuru sahibine bildirilir. İlk inceleme safhasında şikayetin Ombudsmanın yetki alanına girip girmediği ve dolayısıyla kabul edilebilirliği tespit edilir. Şikayet konusu Ombudsman'ın yetkisi dışındaysa, Ombudsman ilgili kişiye başka mercileri adres gösterebilir. Eğer 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 rafa kaldırır, ilgili kişi de bilgilendirilir.

Ombudsman'a yapılan şikayet dilekçesi kabul edilebilir nitelikte ise fakat inceleme yapılmasını gerektirecek bir durum yoksa Ombudsman dosyayı kapatır ve başvuru sahibini haberdar eder. Araştırma yapılmasını gerektirecek yeterince sebebin olması durumunda, Ombudsman kişiye ve ilgili kurumu haberdar ederek şikayet dilekçesini ilgili kuruma yollar ve üç ay içinde kurumu konuyla ilgili görüşünü bildirmeye davet eder. Ombudsman uygun gördüğü takdirde kurumdan gelen görüşü başvuru sahibine ileterek bir ay içinde başvuru sahibinden bu mütalaa ilişkin görüşünü bildirmesini ister.<sup>166</sup>

Ombudsman ilk mütalaa'yı ve bu mütalaa hakkında şikayetçinin görüşlerini değerlendirir. Ombudsman Topluluk kurum ya da organının sorunu çözmek için tatmin edici bir şekilde davrandığına karar verebilir ve başka bir soruşturmaya gerek olmadığı kararını verir. Bu durumda dosya kapanarak ilgili kurum ve şikayette bulunan kişi bilgilendirilir.

Eğer Ombudsman tarafından yapılan araştırmalar neticesinde kötü yönetim olduğu tespit edilirse, şikayetçinin sorununa bir çözüm bulmak için ilgili kurum ya da organa taslak öneriler sunulur. Aslında kötü yönetimin olması durumunda Ombudsman'ın sahip olduğu yetkiler oldukça sınırlıdır. Ombudsman kötü yönetimin ortadan kalkması amacıyla her iki tarafa yalnız dostça çözüm önerileri sunabilmekte, bu önerilerin sorunun çözümü için yeterli olmaması kanaat edilirse, ilgili kurum ya da

---

<sup>166</sup> [http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95\\_1.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95_1.htm) (12.08.2007).

organa tavsiyelerde bulunabilmektedir. Ombudsman ilgili kurum ya da organa sunduğu öneriler sonrasında ilgili kurum ya da organdan üç ay içerisinde görüş bildirmesini bekler. Eğer şikayetle ilgili kurum ya da organ sorunu çözmek amacıyla bir çaba sarf etmiyorsa, Ombudsman, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kurum ya da organa konuyla ilgili bir takım tavsiyeler içeren bir rapor sunar. Ayrıca şikayette bulunan kişiye de şikayetin akıbeti hakkında bilgi verir.<sup>167</sup>

Ombudsman'a yapılan şikayetlerden bir-iki örnek verilebilir: \*81/2007/(ESB)ELB nolu şikayette, şikayetçinin eşi 1 Mart 2005 ile 31 Haziran 2005 tarihleri arasında Avrupa Parlamentosu Budapeşte temsilciliğinde staj yapmıştır. Şikayetçinin eşi aldığı 5.000 Euro'nun 4.000 Euro'sunu konaklama masraflarına vermiştir. Şikayetçi Avrupa'nın en fakir ülkelerinden birisi olan Macaristan'da yaşayan eşinin zor bir sosyal statüde olduğunu düşündüğü için bu durumun haksızlık olduğunu düşünmektedir. Şikayetçi eşinin staj döneminde ödediği konaklama ücretinin geri ödenmesi gerektiğini, bununla ilgili herhangi bir düzenlemenin olmadığını yazmıştır. Aynı zamanda eşine stajının bitiminde herhangi sürekli bir iş teklifinde bulunulmadığını da belirtmiştir. Söz konusu şikayet Ombudsman'a 4 Ocak 2007 tarihinde iletilmiştir. Ombudsman 25 Ocak 2007 tarihinde şikayeti destekleyen yeterli bilginin olmaması nedeniyle şikayet konusunda araştırma yapamayacağını açıklamıştır. Bunun üzerine şikayetçi 14 Mayıs 2007 tarihinde bir şikayette daha bulunmuştur (1792/2007/ELB). Şikayetçi bu dilekçesinde 23 Ocak 2006 tarihinde eşinin Parlamento Genel Müdürlüğü'ne finansal destek için başvurduğunu ve bu talebinin kabul edilmediğini belirtmiştir. Kısacası şikayetçi eşinin harcamış olduğu konaklama masraflarını geri istemiştir. Şikayetçiye göre bazı stajyerlerin konaklama masrafları karşılanmıştır. Parlamento'nun görüşüne göre bu olayda herhangi bir ayrımcılık yapmadan tüm stajyerlere aynı şartlar sağlandığını, şikayetçinin eşine aylık 1.120.98 Euro ödendiğini ve staj yaptığı yer ile konakladığı yer arasındaki yol masraflarının kendisine sonradan iade edildiğini belirtmiştir. Ombudsman araştırması neticesinde stajın Parlamento İç Tüzüğü'nün üçüncü bölümünde düzenlendiğini ve ilgili kişiye verilen ücretin bir maaş değil burs olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca 3. bölümün 49. maddesine göre, staj için verilen bursa konaklama ücretinin dahil olduğunu belirtmiştir. Ombudsman Parlamento

---

<sup>167</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm> (12.08.2007).

tarafından ilgili kişinin talebinin reddedilmesinde herhangi bir kötü yönetimin söz konusu olmadığı kanaatine varmıştır.<sup>168</sup>

\*116/2005/MHZ nolu Avrupa Komisyonunu muhatap alan şikayet dilekçesine göre; Bay C, Avrupa Parlamentosu'nda görevli Portekizli bir parlamenterdir. 4 Ocak 2005 tarihli şikayet dilekçesine göre, Bay C, 30 Mart 2004 tarihinde Portekiz Ekonomi Bakanının Avrupa Komisyonu'na hitaben yazdığı mektuba ulaşmak istemiştir. Bay C'nin bu isteği 24 Eylül 2004 tarihinde Komisyon tarafından, ilgili ülkenin finansal, ekonomik ve para politikalarının kamuoyuna açıklamanın Portekiz hükümetini zor duruma sokabileceği ve politikalarının ifşası anlamına gelebileceği için reddedilmiştir. Bay C, 11 Ekim 2004 tarihinde, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'larının belgelerine kamunun ulaşması için 30 Mayıs 2001 tarihli (AB)1049/2001 numaralı kararına dayanarak, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'ne teyit edici bir mektupla başvuruda bulunmuştur. Komisyon 6 Kasım 2004 tarihinde Bay C'nin isteğini mektubu açıklamanın Portekiz ekonomik politikasının ifşası anlamına gelebileceği için reddetmiştir. Şikayet Ombudsman'a 4 Ocak 2005 tarihinde ulaşmıştır. Şikayette Bay C, Komisyon'un talebinin reddetmesinin yasal bir dayanağının olmadığını söylemiştir. Bay C, mektupta yer alan bilgilerin Portekiz'in bütçe politikalarını medyada çıkan haberler kadar bile etkilemeyeceğini ifade etmiştir. Şikayetçi Komisyon'un (AB)1049/2001 nolu kararı (4.maddesinin 1.a fıkrası hariç olmak üzere) çok geniş yorumladığını ileri sürmüştür.<sup>169</sup> Bunun üzerine Ombudsman önce Komisyon'a şikayeti iletmıştır, Komisyon yine benzer nedenlerle açıklamadığını dile getirmiştir. Daha sonra Ombudsman Portekiz yetkililerinden konu ile ilgili bilgi istemiştir. Bu mektubun ilgili kişiye verilmesinin Portekiz ekonomisini etkileyip etkilemeyeceğini sormuştur. Portekiz yetkilileri Ombudsman'a bu mektubun açıklanması Portekiz ekonomi politikasını hiçbir şekilde etkilemeyeceğini bildirmiştir. Bunun üzerine Ombudsman, Komisyon'dan Portekiz'in ilgili cevap mektubunun da fotokopisini göndererek tekrar mütalaa istemiştir. İlgili kişiye olumlu bir cevap verilip verilmediği konusunda da kendisinin bilgilendirilmesini istemiştir. Ombudsman, Komisyon'dan takip eden altı hafta içerisinde Komisyon'dan herhangi bir yanıt alamamıştır. Bunun üzerine 5 Kasım 2005 tarihinde Ombudsman'ın Statüsü'nü belirleyen kanunun 3. maddesinin 6. paragrafına göre,

<sup>168</sup> <http://ombudsman.europa.eu/decision/en/071792.htm> ( 10.02.2008 ).

<sup>169</sup> Md.4/1.a'ya göre, kurumlar herhangi bir üye ülkenin finansal, parasal ve ekonomi politikaları ile ilgili belgelerin ifşa edilmemesi amacıyla açıklanmasını reddedebilir.

Ombudsman, Komisyon'a hitaben bir tavsiye kararında bulunmuştur. Ombudsman, tavsiye kararında Bay C'ye gerekli olan mektubun ilgili bölümünün ya da tamamının kopyasının verilmesi tavsiyesinde bulunmuştur ve ilgili tarafları bu konuda bilgilendirmiştir.<sup>170</sup>

#### 4.2.2.1. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası

Avrupa Birliği'nin 2003 yılında seçilen ikinci Ombudsman'ı Nikiforos Diamandouros'a göre, Avrupa Ombudsman'ının görevi AB kurum ve kuruluşlarındaki iyi idareyi geliştirmektir. Bunun iki boyutu vardır; birincisi, Ombudsman harici bir denetim mekanizması vazifesi yaparak, kötü yönetimle ilgili şikayetleri inceler ve gerektiği durumlarda düzeltmeye yönelik işlemler tavsiye eder. İkincisi ise, Ombudsman kurum ve kuruluşları geliştirilmeye müsait alanlara yönlendirerek, görevlerini daha iyi yerine getirmelerine yardımcı olan bir çözüm kaynağı rolünü oynar. Bu iki görevi yerine getirirken temel amaç, Avrupa vatandaşlarına verilen hizmeti geliştirmektir.<sup>171</sup>

Avrupa Ombudsmanı görevlerini yerine getirirken Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'ndan faydalanır. Bu yasa özellikle Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile harekete geçme ve soruşturma yapma için iyi bir örnektir.<sup>172</sup> Bu yasanın oluşturulması fikri ilk kez 1998 yılında Avrupa Parlamentosu milletvekili Roy Perry tarafından öne sürülmüştür. Avrupa Ombudsmanı kendi bünyesinde yaptığı bir çalışma sonrasında, bir taslak hazırlamış ve bu taslağı bir özel rapor şeklinde Avrupa Parlamentosu'na sunmuştur. Bu taslak Avrupa Parlamentosu'nun hazırlamış olduğu önergeye temel teşkil etmiştir.<sup>173</sup>

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarının ve bunların idarecileri ve yetkililerinin kamu ile olan ilişkilerinde uymaları gereken Doğru İdari Davranış Yasası'nı kabul eden bir önergeyi 6 Eylül 2001 tarihinde kabul etmiştir. Bu yasa, 2000 yılında Nice Zirvesi'nde kabul edilen Temel Haklar Şartı'nda yer alan iyi

<sup>170</sup> <http://ombudsman.europa.eu/decision/en/050116.htm> (11.02.2008 ).

<sup>171</sup> <http://ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm> (15.08.2007).

<sup>172</sup> YILMAZ, s. 10.

<sup>173</sup> Bu taslak için bkz. <http://ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm> (11.01.2008).



yönetim kavramının uygulamada hangi anlama geldiğini belirtmek amacıyla çıkartılmıştır.

Temel Haklar Şartı, Birlik vatandaşlığının temel bir hakkı olan iyi yönetilme hakkını (Madde 41) ve Birlik kurum ve kuruluşları tarafınca kötü yönetim nedeniyle Avrupa Ombudsmanı'na şikayet hakkını da (Madde 43) içerir. Bu Yasa, Temel Haklar Şartı'nda yer alan iyi bir yönetim hakkının uygulamada ne anlama geldiğini daha detaylı bir şekilde açıklama amacını taşır.

Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesine göre<sup>174</sup>;

1. Herkes, işlerinin AB'nin 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;
  - İdarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.
3. Herkes, AB'nin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, üye devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre AB'ye tazmin ettirme hakkına sahiptir.
4. Herkes, AB kurum ve kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.

Yine Temel Haklar Şartı'nın 43. maddesi Ombudsman hakkında bir düzenleme yapmıştır. 43. maddeye göre; Avrupa Parlamentosu Yasa'yı kabul ederken Avrupa Ombudsmanı'nı, kötü idare olup olmadığını incelerken ve vatandaşların Temel Haklar Şartı'nın 41. Maddesinde yer alan iyi yönetilme haklarını gözetmek amacıyla, bu Yasa'yı kullanmaya davet eden bir önergeyi de kabul etmiştir. Bu nedenle Ombudsman,

---

<sup>174</sup> [http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005\\_tr.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005_tr.pdf) ( 10.01.2008 ).

kötü yönetim iddialarını incelerken, Yasa'da yer alan ilke ve prensipleri gerektiği gibi gözetmektedir.<sup>175</sup>

Avrupa Doğru İdari Davranışlar Yasası 27 maddeden oluşmaktadır ve yasaya göre; Birlik bünyesindeki kurum ve organlarda çalışanlar, ayrımcılık yapılmaması (md.5), yetkinin kötüye kullanılmaması (md.7), tutarlılık ve bilgilendirme (md.10), adaletlilik (md.11), nezaket (md.12), kararların makul bir süre içerisinde verilmesi (md.17) ve kararların gerekçelerini belirtme yükümlülükleri vardır.<sup>176</sup>

Avrupa Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros'a göre, "*Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası sadece AB kurum ve kuruluşları ile sınırlı değildir. Bu yasayı Avrupa Birliği üye ve aday ülkelerin de benimsemesi beni çok memnun edecektir. Bu Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa'daki bir başarı hikayesidir.*"<sup>177</sup>

#### **4.2.3. Şikayetlerin Sonuçlandırılması**

Ombudsman yaptığı soruşturmalar ve tarafların görüşlerini aldıktan sonra ilgili şikayetin sonucu hakkında belirli kararlar verir. Bu kararlara kısaca şu şekilde özetlenebilir.

##### **4.2.3.1. Kötü Yönetim Uygulamasının Tespit Edilmemesi**

Ombudsman, yaptığı araştırmalar sonucunda eğer Topluluk kurum ya da kuruluşlarının şikayetçi karşısındaki davranışında herhangi bir kötü yönetim örneği bulmazsa, bu durumda araştırma sonucunu kötü yönetim bulunmamıştır diye belirtir. Ombudsman eğer isterse önerilerde de bulunabilir.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> [http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005\\_tr.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005_tr.pdf) ( 10.01.2008 ).

<sup>176</sup> YILMAZ, s.10., Ayrıca bkz. Ek 3.

<sup>177</sup> P.Nikiforos DIAMANDOURAS, "The Future Role of the Ombudsman" in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 224.

<sup>178</sup> HEEDE, s. 175-176.

#### 4.2.3.2. Kurum Tarafından Çözüme Kavuşturulması

Bazen Ombudsman, hakkında şikayet yapılan ilgili kurum ya da kuruluşa şikayetle ilgili görüşü için başvurduğunda, ilgili kurum kötü yönetim durumunu hemen çözer. Böyle bir surumda Ombudsman soruşturmasının sonucunu kurum tarafından çözüme kavuşturulmuştur şeklinde gruplandırır.<sup>179</sup>

#### 4.2.3.3. Dostane Çözüm Bulunması

Ombudsman bir aracı olarak görevi bir anlamda tarafları bir araya getirerek aralarındaki soruna dostça bir çözüm bulmaktır. Ombudsmanın hukuki durumunu belirleyen 1997 tarihli kanunun 6.maddesinin ilk paragrafına göre; “Ombudsman, bir kötü yönetim bulursa, vatandaşı tatmin etmek ve dostane bir çözüme ulaşmak için mümkün olduğunca çok açıdan ilgili kurumla işbirliği yapar.” Dostça çözüm özellikle hala düzeltilmesi mümkün olan kötü yönetim örnekleri sonucunda alınan bir karardır.<sup>180</sup>

Eğer Ombudsman ilgili kurumla olan işbirliğinin başarılı olduğunu düşünürse, gerekçeli kararlar dosyayı kapatır. Vatandaşı ve ilgili kurumu bilgilendirir. Ombudsman, dostane çözümün mümkün olmadığına veya dostane çözüm arayışının başarısız olacağına karar verirse, ya şikayet konusu hakkında yorum içeren gerekçeli kararlar dosyayı kapatır ya da belirli çözüm önerileri sunan bir rapor hazırlar.

#### 4.2.3.4. Kurumun Dikkatinin Çekilmesi ( Eleştirel Yorum ve Direktifler )

Ombudsman dostane çözümün mümkün olmadığını görürse, dostane çözüm için bulunulan girişimler başarısız olunursa ve Kötü yönetim davranışının uygulamada genelleşmediğini görürse, eleştirici bir yorumla dosyayı kapatır ve ilgili kurum ve vatandaşı kararlar ilgili olarak bilgilendirir.<sup>181</sup> Örneğin, Ombudsman’a işe alımla ilgili bir sınav sonucu hakkında bir başvuru olduğunu düşünelim, Ombudsman ilgili kurum ya da kuruluşun davranışında kötü yönetim örneği bulsa bile iş alımı daha önce gerçekleşmiştir, yani olay bitmiştir. İşte Ombudsman bunun gibi telafisi mümkün olmayan durumlarda kararına eleştirel yorum da ekleyerek bir anlamda şikayetçiyi de

---

<sup>179</sup> YILMAZ, s. 13.

<sup>180</sup> a.g.e., s.14.

<sup>181</sup> HEEDE, s. 180.

memnun etmiş olur. Eleştirel yorumu aynı zamanda ilgili kurum ya da kuruluşun aynı tarzda kötü yönetim örneğini ilerde tekrar yapmasını engelleyebilir. Ombudsman'ın ilgili kurumun aldığı kararı bozmak gibi bir yetkisi yoktur. Bunun için eleştirel yorumunu ilgili kurumun çözümü kabul etmesi yönünde fazla katı olmayan bir araç olarak kullanır.<sup>182</sup> Tavsiye taslağının yumuşatılmış şeklidir diyebiliriz.

#### **4.2.3.5. Yapıcı Önerileri Kapsayan Tavsiye Kararları ve Özel Raporlar**

Ombudsmanın statüsünü belirleyen kanunun 3. maddesinin 6. paragrafına göre; “Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir”. Ombudsman'ın tavsiye kararına karşı kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirir. Eğer Ombudsman detaylı görüşün tatmin edici olmadığı kararına varmışsa, yönetim hatasına sebep olan veya bu hatayla ilgili olan diğer unsurları belirten özel bir rapor kaleme alır. Bu rapor Avrupa Parlamentosu'na sunulurken önerileri de kapsayabilir.<sup>183</sup>

Tavsiye kararları, onaylamama ya da kınamanın en güçlü aracıdır ve Ombudsman tarafından çok sık verilen bir karar değildir. Örneğin 2007 yılında sadece sekiz tane tavsiye kararı verilmiştir.<sup>184</sup> 1997 ve 2007 yılları arasında, Ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosu'na toplam 15 tane özel rapor gönderilmiştir<sup>185</sup>. Bu özel raporların 4 tanesi Ombudsman'ın kendi inisiyatifi sonucu başlattığı soruşturmaların akabinde yazılmıştır. Diğer 11 özel rapor ise Ombudsman'a gelen şikayetler sonucunda yazılmıştır.<sup>186</sup>

#### **4.3. Avrupa Ombudsmanı'nın Yayınladığı Yıllık Raporlar**

Avrupa Ombudsmanı her yılın bitiminde o yıldaki aktiviteleri ve soruşturmaları ve bu soruşturmalarının sonucunu kapsayan yıllık bir rapor hazırlar ve bu raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar. Ombudsman en son 2007 yılına ait yıllık raporunu 10.03.2008 tarihinde yayınlamıştır. 1995 yılından bu yana toplam 13 yıllık rapor yayınlanmıştır.

---

<sup>182</sup> YILMAZ, s. 14.

<sup>183</sup> HEEDE, s. 186-187., YILMAZ, s. 14.

<sup>184</sup> <http://ombudsman.europa.eu/recommen/en/default.htm> (11.02.2008).

<sup>185</sup> <http://ombudsman.europa.eu/special/en/default.htm> (11.02.2008).

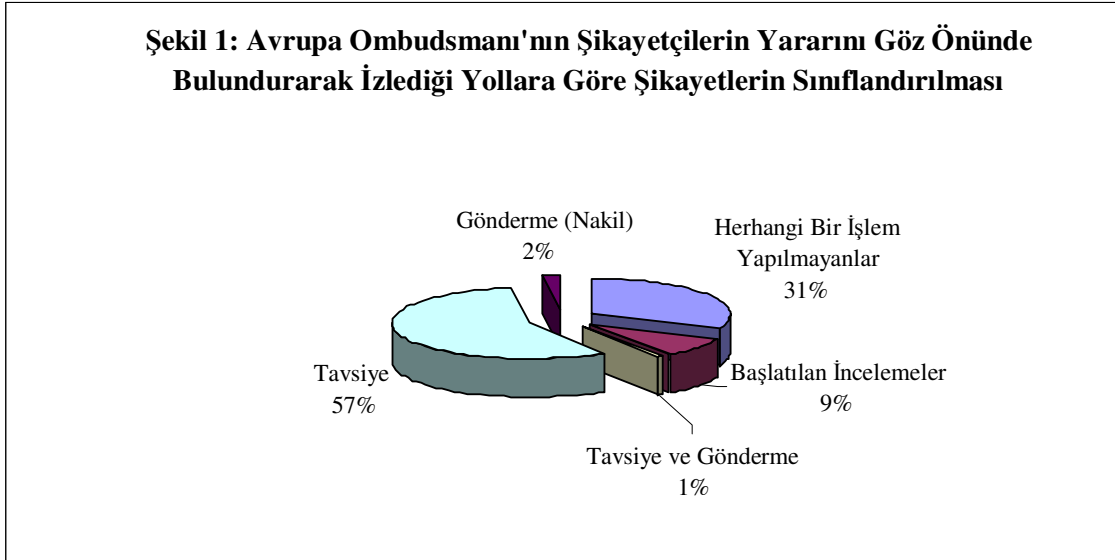
<sup>186</sup> Roy PERRY, “Special Reports Submitted by the European Ombudsman to the European Parliament” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 186–187.

Ombudsman yayınladığı yıllık raporlarda o yıl içerisinde yapılan şikayet sayısı, çözümlenen şikayetler, çözümlenme yöntemleri, şikayetlerin dili-hangi ülkelerden yapıldığı, hangi konularda şikayetler geldiği v.b. konularda istatistiki bilgiler yer alır. Ayrıca Ombudsman diğer AB kurumları ile olan ilişkileri hakkında bilgi verir.

#### 4.3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın 2007 Yılı Yıllık Raporu

2007 yılına ait Ombudsman'ın yıllık raporuna göre Avrupa Ombudsmanı'na yapılan toplam şikayet sayısı 3211'dir. Bunlardan 6 tanesi Avrupa Ombudsmanı'nın kendiliğinden başlattığı incelemelerdir. 31.12.2006 itibariyle henüz sonuçlanmamış incelemeler 332 adettir. 31.12.2006 itibariyle kabul edilebilirlik kararı bekleyen şikayet sayısı ise 211 tanedir. 2007 yılında Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetlerin %95'nin kabul edilip edilmediği kesinleşmiştir.<sup>187</sup> Avrupa Ombudsmanı 2007 yılı vakalarını yayınladığı yıllık raporda aşağıdaki gibi sınıflandırmıştır;

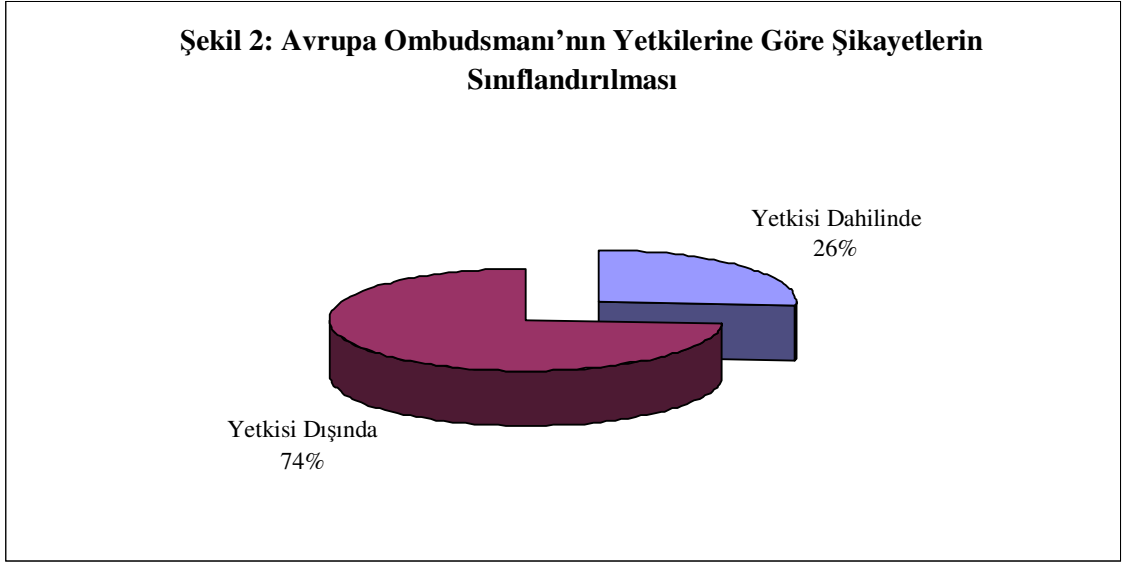
#### 4.3.2. 2007 Yılına Ait Şikayet Kategorileri



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

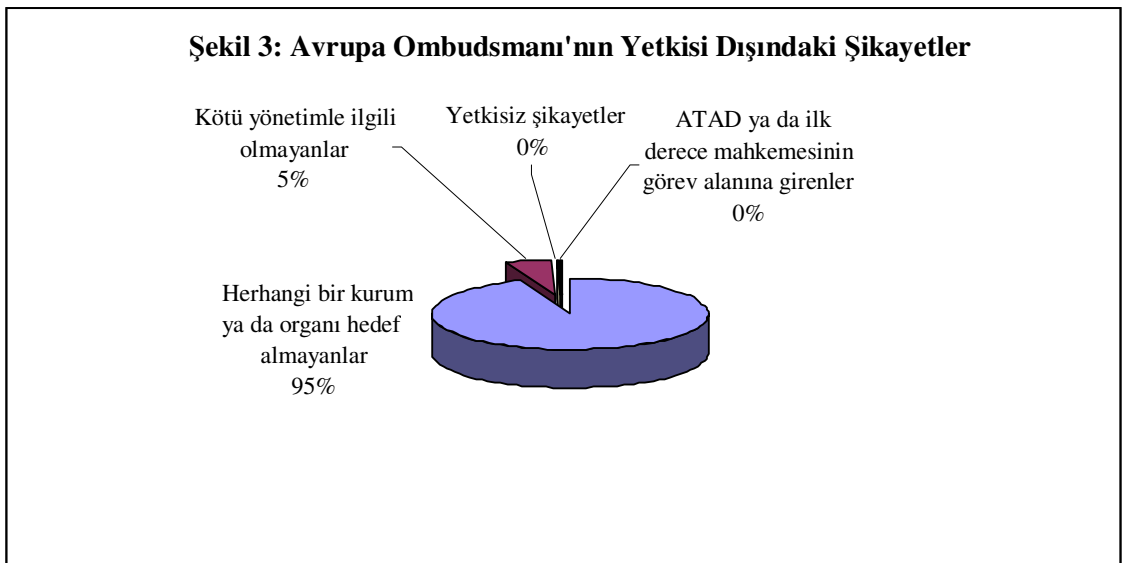
<sup>187</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

2007 yılında Ombudsmana gelen şikayetlerden 303 tanesi için Ombudsman tarafından inceleme başlatılmıştır. Şikayetlerden 1862 tanesine başka kurumlar tavsiye edilmiştir. Bunlardan 15 tanesi de tavsiye edilerek başka kuruma direk gönderilmiştir. 1021 tane şikayet hakkında herhangi bir işlem yapılmamıştır. 77 şikayet de tavsiye edilmeden gönderilmiştir (nakil edilmiştir).



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

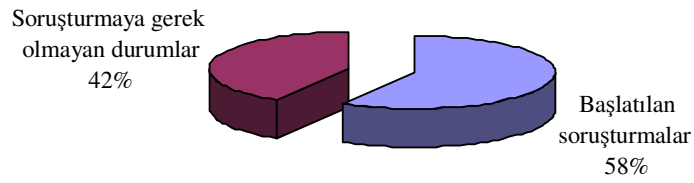
Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi dahilinde olan şikayetler 863'tür. 2400 şikayet ise Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi dışındadır.



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

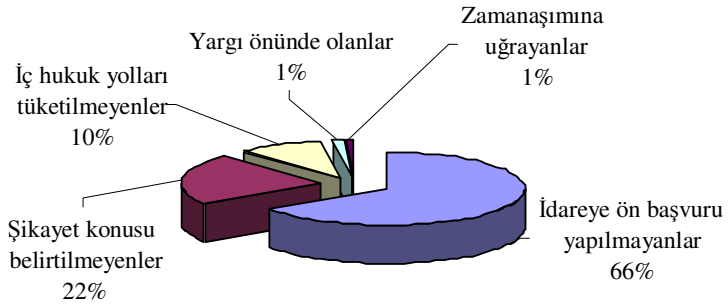
2007 yılında Ombudsman'a gelen şikayetlerden 2263'ü herhangi bir kurum ya da organı hedef almamaktadır. Şikayetlerden 10 adeti ATAD ya da ATİDM'nin görev alanına girmektedir. Kötü yönetimle ilgili olmayan şikayet sayısı 121 iken 6 şikayet de yetkisiz şikayet kategorisine girmiştir.

**Şekil 4: Avrupa Ombudsman'ının Yetkisi Dahilindeki Şikayetlerden Kabul Edilebilir Şikayetler**



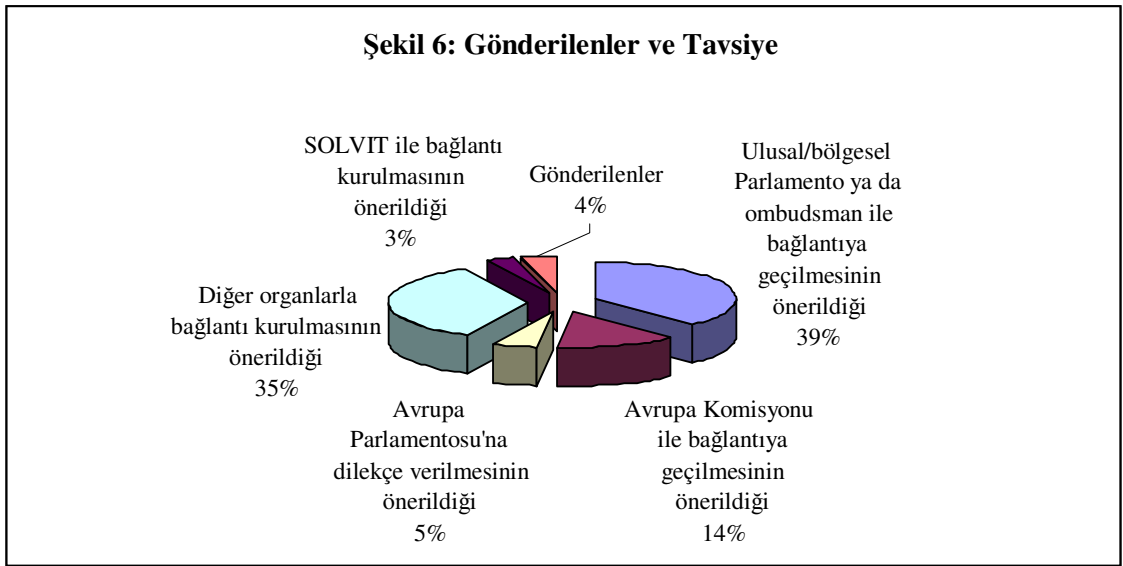
Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

**Şekil 5: Avrupa Ombudsman'ının Yetkisi Dahilindeki Şikayetlerden Kabul Edilmeyen Şikayetler**



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi dahilinde olup kabul edilmeyen başvurulardan 227 tanesi idareye ön başvuru yapılmadan Ombudsman'a iletiildiği için reddedilmiştir. 76 başvuruda şikayet konusu belirtilmemiştir. 34 şikayet ise iç hukuk yolları tüketilmeden Ombudsman'ın önüne gelmiştir. Şikayetlerden 5 tanesi hala yargı önünde olduğu için Ombudsman tarafından kabul edilmemiştir. Zamanaşımına uğrayan şikayet sayısı ise 3'tür.



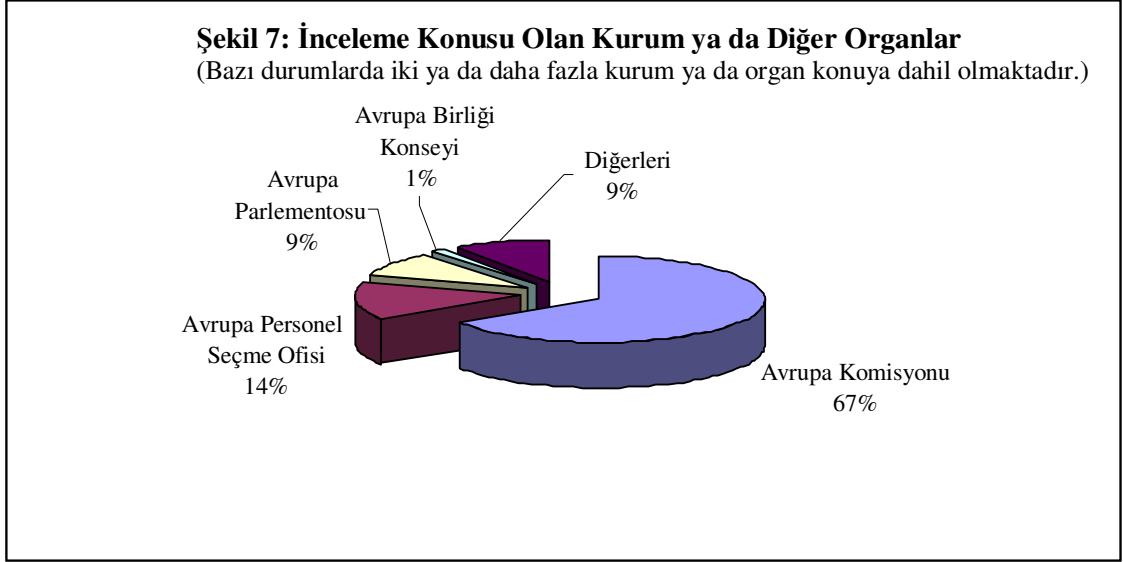
Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

Avrupa Ombudsmanı, 2007 yılı içerisinde kendisine gelen şikayetler 816'sına Ulusal/Bölgesel Parlamento ya da ombudsmanlar ile bağlantıya geçilmesini önermiştir. Gelen şikayetlerden 308 tanesine Avrupa Komisyonu ile bağlantıya geçilmesini önermiştir. Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verilmesinin önerildiği şikayet sayısı 109'dur. Ombudsman kendisine gelen 69 tane şikayete ise SOLVIT ile bağlantıya geçilmesi önermiştir. SOLVIT ( Effective problem solving in Europe), 2002 yılından bu yana AB çatısı altında çalışan bir bilgi ağıdır. SOLVIT, Avrupa Komisyonu'nun koordine ettiği ve AB üye devletlerinin hepsinde ofisi bulunan online problem çözme merkezidir.<sup>188</sup> Gönderilen şikayet sayısı 92'dir. Bunlardan 20'si Avrupa Parlamentosu'na, 7'si Avrupa Komisyonu'na, 51'i bölgesel ya da ulusal ombudsmanlara, 12'si SOLVIT'e, 2'si de diğer organlara gönderilmiştir.

<sup>188</sup> SOLVIT hakkında bkz. [http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_en.htm) (02.06.2008)

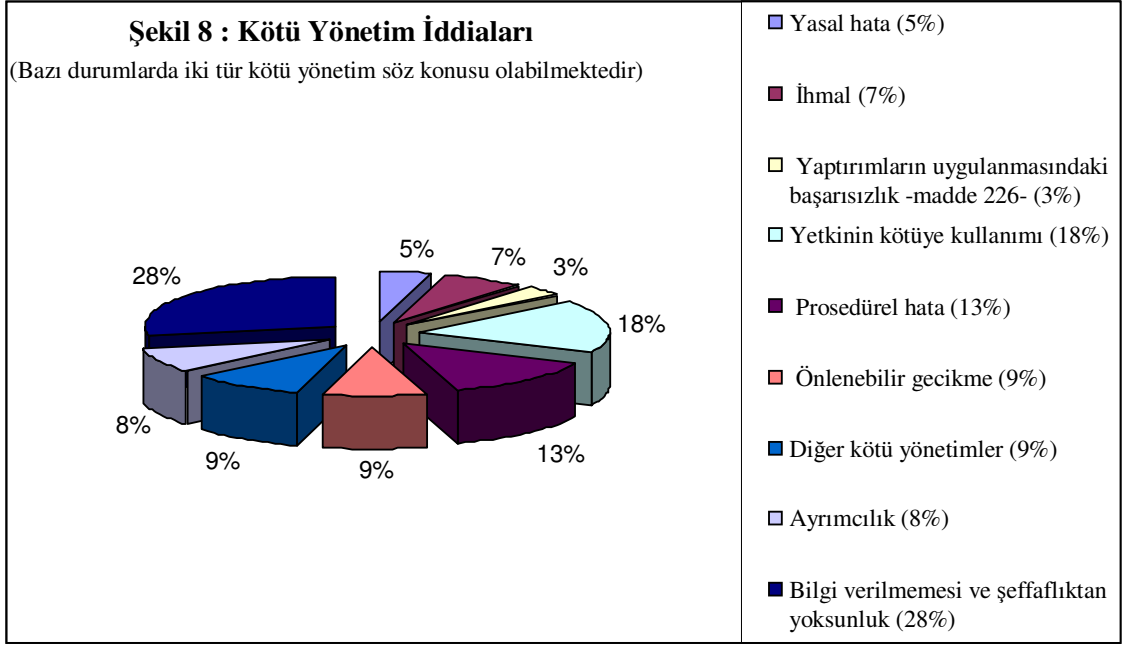


Avrupa Ombudsmanı, 2007 yılında 309'u yeni (6'sı Ombudsman'ın kendiliğinden başlattığı), 332'si de bir önceki yıldan gelen toplam 641 inceleme başlatmıştır.



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

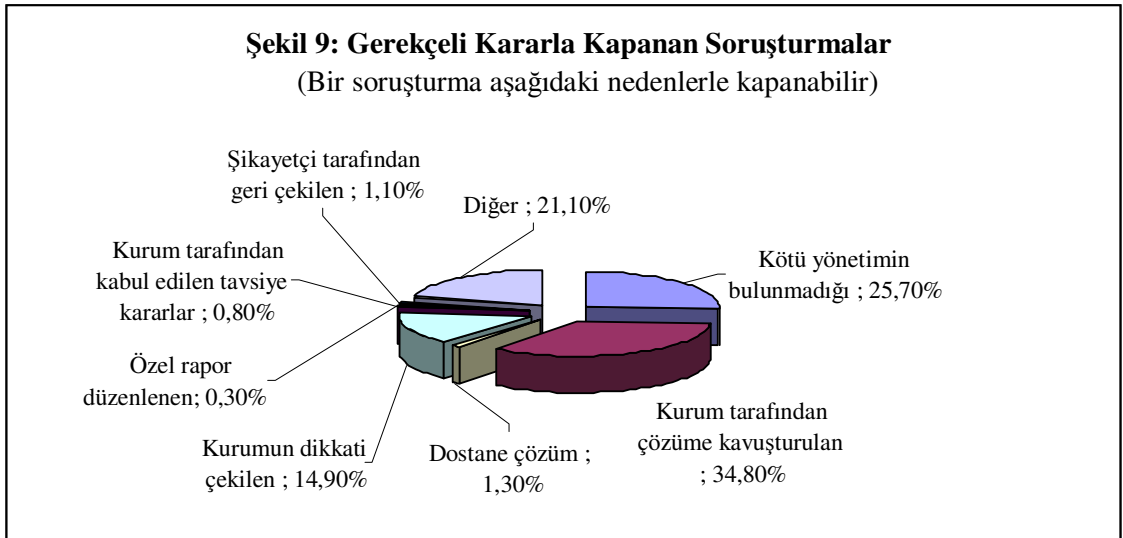
Ombudsman'a gelen şikayetler sonucunda Avrupa Komisyonu 413 şikayet ile inceleme konusu olmuştur. Avrupa Personel Seçme Ofisi 87 şikayete konu olmuştur. Avrupa Parlamentosu ise 59 Şikayette inceleme konusu olmuştur. Avrupa Birliği Konseyi hakkında ise 8 şikayet olmuştur. 59 adet şikayette ise diğer AB kurumları incelemeye konu olmuşlardır. Bu kurumlar ve şikayet sayıları şöyledir; Avrupa Yatırım Bankası (6), ATAD (2), Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (3), Avrupa Merkez Bankası (3), Europol (2), Sayıştay (3), Avrupa Toplulukları Yayın Kurulu (4), AB Ekonomik ve Sosyal Komite (5), AB Temel Haklar Merkezi (7), Avrupa Hastalıkları Önleme ve Kontrol Merkezi (1), Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı (2), Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi (3), Avrupa Hava Güvenliği Ajansı (3), AB Kurumları Çeviri Merkezi (1), AB İç Pazar (Marka ve Dizayn) Uyumlaştırma Ofisi (3), Avrupa Bilgi Koruma Birimi (2), Enerji İcra Kurumu (1), Avrupa Tıbbi Ürünler Değerlendirme Ajansı (5), Avrupa Demiryolu Ajansı (3).



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

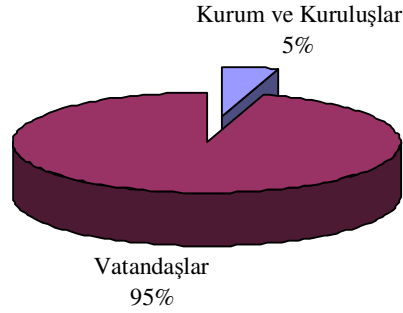
Avrupa Ombudsmanı'na gelen kötü yönetim iddialarından 216'sı "bilgi verilmemesi ve şeffaflıktan yoksunluk" iddiası taşımaktadır. 135 şikayet ise yetkinin kötüye kullanımı iddiası taşımaktadır.

Avrupa Ombudsmanı 2007 yılında incelediği şikayetler sonucunda 30 tane dostça çözüm önerisinde bulunmuştur. Ayrıca 8 adet tavsiyede bulunmuştur. 2007 yılında Avrupa Ombudsmanı'nın düzenlediği özel rapor sayısı ise 1 adettir.



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

**Şekil 10: Şikayetlerin Kaynağına Göre Dağılımı**



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

**Tablo 3: Şikayetlerin Coğrafi Dağılımı**

Ülke	Şikayet Sayısı	AB Nüfusuna Oranı (%)	Oran(nüfusoranı/şikayet oranı )
Malta	26 -%0,8	0,1	10,0
Lüksemburg	44 -%1,4	0,1	13,6
Güney Kıbrıs	46 -%1,4	0,2	8,9
Belçika	182- %5,7	2,1	2,6
Slovenya	39 -%1,2	0,4	3,0
Finlandiya	62 -%1,9	1,1	1,8
İrlanda	43 -%1,3	0,9	1,5
Yunanistan	106- %3,3	2,3	1,5
İspanya	351 -%10,9	9,0	1,2
Portekiz	91 -%2,8	2,1	1,3
Slovakya	27 -%0,8	1,1	0,8
Çek Cumh.	59 -%1,8	2,1	0,9
İsveç	61 -%1,9	1,8	1,0
Avusturya	75 -%2,3	1,7	1,4
Polonya	214 -%6,7	7,7	0,9
Danimarka	18 -%0,6	1,1	0,5
Almanya	507 -%15,8	16,6	1,0
Hollanda	74 -%2,3	3,3	0,7
Macaristan	67- %2,1	2,0	1,0
Litvanya	12 -%0,4	0,7	0,5
Estonya	4 -%0,1	0,3	0,5
Fransa	251 -%7,8	12,8	0,6
İtalya	182 -%5,7	11,9	0,5
Letonya	8 -%0,2	0,5	0,5
İngiltere	156 -%4,9	12,3	0,4
Bulgaristan	91 -%2,8	1,6	1,8
Romanya	162 -%5,0	4,4	1,2
Diğerleri	200 -%6,2		
Bilinmeyen	53 -%1,7		

Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA OMBUDSMANI'NIN AVRUPA VATANDAŞLARI VE DİĞER BİRLİK KURUMLARI İLE İLİŞKİLERİ

#### 1. Avrupa Ombudsmanı'nın Avrupa Vatandaşları İle İlişkileri

Avrupa Parlamentosu'nun, Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirlediği 9 Mart 1994 tarihli düzenlemenin 9. maddesinde, Avrupa Ombudsmanı'nın görevlerini yerine getirirken Birlik vatandaşları yararına hareket etmesi gerektiğini vurgulanmıştır. Buradan da açıkça anlaşılabilceği gibi, Avrupa Ombudsmanı'nın öncelikli amacı, Avrupa vatandaşlarının yararını gözetmek ve vatandaşları AB kurum ve organlarının kötü yönetimleri karşısında korumaktır.

Maastricht Antlaşması sonrasında, Avrupa vatandaşlığının AB hukuku'na girmesiyle, Avrupa Ombudsmanlık kurumu, Avrupa vatandaşlarının haklarını koruyan bir kurum olarak düşünülmüştür. Avrupa vatandaşlığının bir parçası olarak görülen Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, AB vatandaşlarının şikayetleri ile vatandaşları bir anlamda aktif AB politikasına katılımlarını sağlamaktadır. Biering'e göre, Danimarka'nın Hükümetlerarası Konferans'ta sunduğu Avrupa Ombudsmanı teklifindeki amaç da, Avrupa vatandaşları ve AB kurumları arasında dostça ve daha açık köprüler inşa etmektir.<sup>189</sup>

Üye ülkelerin kamu yönetimlerinde vatandaşların hakları ile ilgili herhangi bir sorun olduğunda, üye devletlerdeki ulusal ombudsmanlar gibi Avrupa Ombudsmanı da önemli bir rol oynamaktadır. Çoğu üye ülke vatandaşları, ülkelerindeki idareyi Avrupa Ombudsmanı'na şikayet etmektedirler<sup>190</sup>. Bu da gösteriyor ki; Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, AB vatandaşları gözünde onların her türlü haklarını gözetken bir kurum haline gelmiştir ve vatandaşlar ile Ombudsman arasındaki ilişki sürekli gelişen ve artan bir ivmeye sahiptir.

---

<sup>189</sup> BIERING, s. 51.

<sup>190</sup> DIAMANDOUROS, s. 220.

Avrupa Ombudsmanı yaptığı soruşturmalar ve yayınladığı raporlar sayesinde, AB kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinin kalitesinin artmasına katkı sağlamaktadır.<sup>191</sup> Özellikle Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın bu durumda etkisi çok fazladır. Bu yasa AB kurum ve kuruluşlarında çalışan personel için bir rehber konumundadır. Diamandouros'a göre, AB son Doğu Avrupa genişlemesi ile birlikte, Doğu ve Batı Avrupa'yı kaynaştırmaya çalışmaktadır ve Avrupa Ombudsmanı'nın buradaki görevi de tüm Avrupa Birliği'nin iyi yönetim, temel hakların gelişmesi ve hukukun üstünlüğü gibi konularda gelişmesine katkı sağlamaktır.

Avrupa Ombudsmanı Diamandouros'a göre, Avrupa Ombudsmanlık Kurumunun bir başka hedefi de, Avrupa vatandaşlarını daha iyi bilgilendirmek için yollar bulmaktır. Tabii ki bu bilgilendirmeler cezai ve yargısal davalar dışındadır. Avrupa Ombudsmanı vatandaşları daha iyi bilgilendirmek için Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi, SOLVIT ve Avrupa Komisyonu'na bağlı EUROPE DIRECT<sup>192</sup> gibi kuruluşlarla da işbirliği yapmaktadır.<sup>193</sup>

Ombudsmanın esas ilişkisi yurttaşla olan ilişkilidir. Ombudsman yurttaşların şikayetlerini genellikle aracısız olarak kabul etmekle birlikte, ek olarak olaylara kendiliğinden müdahale olanağını da elinde bulundurmaktadır. Ombudsman bu faaliyetlerinin hesabını, faaliyet sonuçlarını içeren ve çoğunlukla parlamentoda da incelenen ve tartışılan, bir ya da birçok rapor ile kamuoyu önünde vermektedir. Böylece Ombudsman yönetim üzerinde demokratik katılımcı denetimin çok önemli bir aracı olarak ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlar şikayet üzerine denetledikleri bir yönetsel işlemde sonra, idarenin kötü yönetim sonucu yaptığı bir haksızlığı saptarlarsa, bu durumun düzeltilmesi konusunda bir yandan yönetimi uyarırken, diğer yandan da söz konusu kötü yönetimin yinelenmemesi için gerekli önerilerde de bulunurlar. Eğer haksızlık yasaların yanlış düzenlenmesinden kaynaklanan bir kötü yönetim ise bu halde Ombudsman yeni bir yasal düzenleme önerisinde bulunacaktır. Yurttaşlar için

---

<sup>191</sup> DIAMANDOUROS, s. 222.

<sup>192</sup> EUROPE DIRECT, AB Komisyonu'na bağlı bir kuruluştur. AB hakkında AB'nin tüm resmi dillerinden bilgi alınmaktadır. Bu kuruluş için bkz. [http://ec.europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/index_en.htm) (03.06.2008)

<sup>193</sup> DIAMANDOUROS, s. 220.

ombudsmanın gücü, şikayetçilere bir çözüm sağlama kapasitesi yanında yönetsel ve yasal reformları teşvik etme ve başlatma kapasitesine de bağlı bulunmaktadır.<sup>194</sup>

Özde bir denetim kurumu olarak ortaya çıkan ombudsman bir yerde diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı tıkanıdığı noktalarda bireyle devlet arasında her iki taraf içinde hoşnutlukla kabullenilir çözümler arama noktasındadır. Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda bir çıkış noktası olarak algılanmış, birçok ülkede birbirinden değişik görünümle de olsa faaliyete geçmiştir.

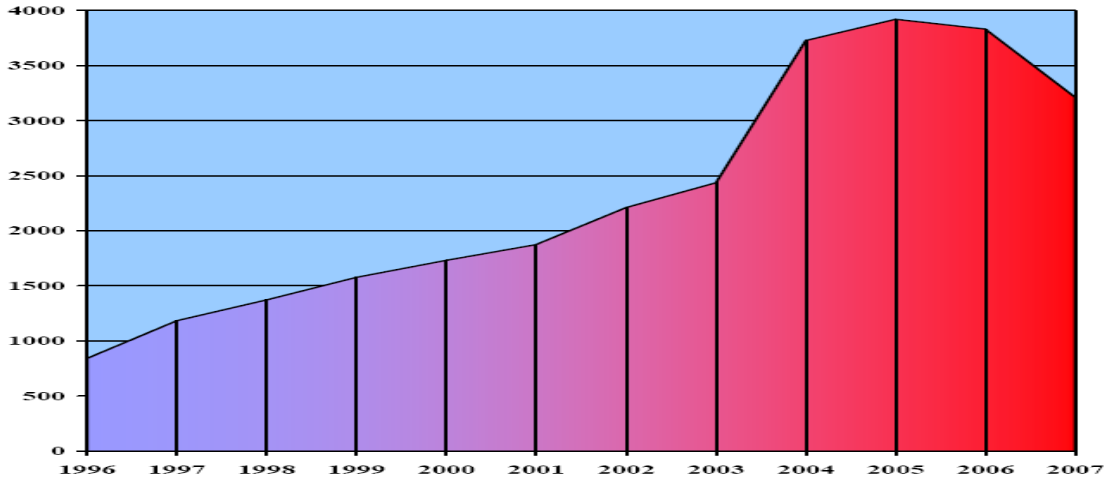
Avrupa Ombudsmanı hem bürokratların hem de vatandaşların kanunlar hakkında bilgilendirilmeleri hususunda çok duyarlı davranmaktadır. Örneğin, internet sitesinde Doğru İdari Davranış Yasası'nı tüm üye ve aday ülkelerin dillerine çevirerek yayınlamıştır.<sup>195</sup> Ayrıca Ombudsman üye devletlere yaptığı resmi ziyaretlerde vatandaşları doğrudan bilgilendirerek, çalışmalarını vatandaşlarla paylaşma olanağı bulur. Ombudsman'ın bu tür bilgi paylaşma durumlarında medya ile olan ilişkisi de çok önemlidir. Çünkü Ombudsman'ın etkinliği büyük ölçüde kamuoyu tarafından varlığının bilinmesine dayanmakta, bu da medyanın gerekli katkıda bulunmasına bağlı bulunmaktadır. Aksi halde, yönetimin yanlışlıkları üzerine kamuoyunun dikkatini çekemeyecek ve katılımcı toplumsal denetimi de sağlayamayacaktır.

---

<sup>194</sup> Mahir IŞIKAY(a), Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (10.06.2008 ).

<sup>195</sup> IŞIKAY, s. 56.

**Şekil 11: 1996–2007 Yılları Arasındaki Şikayet Sayıları**



Kaynak: [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

Avrupa Ombudsmanı çalışmalarına 1995 yılının eylül ayında başlamıştır ve bu üç ayda Ombudsman'a toplam 298 şikayet gelmiştir. Takip eden yılda bu sayı yaklaşık dört kat artmıştır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi Ombudsmana yapılan şikayet sayıları 2006 yılına kadar artarak devam etmiştir. İlk kez şikayet sayılarındaki düşüş 2006 yılında olmuştur. 2006 yılındaki toplam şikayet sayısı 3.830 iken bu sayı 2007 yılında 3.211'e düşmüştür. Son iki yıldaki şikayetlerdeki bu azalışı Avrupa halkının giderek daha da bilinçlendiğine bağlayabiliriz. Çünkü Ombudsman'ın yayınladığı yıllık raporlarda, Ombudsman'a gelen şikayetlere baktığımızda şikayetlerin büyük çoğunluğunu Ombudsman'ın yetkisi dışındaki şikayetler oluşturmaktadır.

Örneğin 2007 yılında Ombudsmana gelen şikayetlerden 303 tanesi için Ombudsman tarafından inceleme başlatılmıştır. Şikayetlerden 1862 tanesine başka kurumlar tavsiye edilmiştir. Bunlardan 15 tanesi de tavsiye edilerek başka kuruma direk gönderilmiştir. 1021 tane şikayet hakkında herhangi bir işlem yapılmamıştır. 77 şikayet de tavsiye edilmeden gönderilmiştir (nakil edilmiştir). Yani Ombudsman'ın 2007 yılında şikayetlerin sadece %9'u hakkında inceleme başlatmıştır. Şekil 2'de şikayetlerin yüzdesi verilmiştir.

Son yıllarda Avrupa vatandaşlarının, Avrupa Ombudsmanı hakkında daha da bilinçlenmesi gereksiz şikayetlerde azalma sağlamıştır. Böylelikle Ombudsman'a gelen kabul edilebilir şikayet sayısı gün geçtikçe artmaktadır. 2006 yılında Ombudsmana

gelen şikayetlerden sadece 258'i hakkında inceleme başlatılırken, yukarıda da görüldüğü gibi bu sayı 2007 yılında 303'e yükselmiştir. Görüldüğü gibi Ombudsman'a son iki yılda gelen şikayet sayısında azalma olmasına rağmen, Ombudsman'ın yetki alanına giren ve inceleme başlatılabilecek şikayetlerde bir artış söz konusudur.<sup>196</sup>

Eurobarometer'in 2007 yılında Avrupa Vatandaşlığı (European Citizenship) başlığı altında yaptığı kamuoyu araştırmasına göre<sup>197</sup>, AB vatandaşlarının %85,4'ü Avrupa Ombudsmanı'na başvuru haklarının olduğuna inanmaktadırlar. Bu konuda en bilgili ülke %94,8 ile Polonya'dır. Bunu %94,3 ile İrlanda izlemektedir. Yapılan kamuoyu araştırmasına göre en bilgisiz ülke ise %79,5 ile Fransa'dır. Ortalama orana bakıldığında Avrupa vatandaşları azımsanmayacak derecede Avrupa Ombudsmanı hakkında bilgi sahibidirler.

Avrupa Ombudsmanı her ne kadar çalışmaları hakkında Avrupa vatandaşlarını bilgilendirmeye çalışsa da sınırlı sayıdaki personeli ile tüm üye devletlerine ulaşması zor olmaktadır. Bu noktada internet, vatandaşların Ombudsman'a daha kolay ulaşmayı sağlayan en önemli araçtır. Ombudsman'a gelen şikayetlerin çoğu elektronik ortamdan iletilmektedir. 2007 yılında Ombudsman'a gelen şikayetlerin %58'i elektronik ortamdan iletilmiştir.<sup>198</sup>

Avrupa Ombudsmanı'nın görevleri, toplum kurumlarından kaynaklanan kötü yönetimlerle ve Adalet Divanı'nın verdiği kararlar dışında veya İlk Derece Mahkemesi'nin yetki alanı dışında ortaya çıkan haksızlıklarla ilgilenmektir. Fakat Avrupa Ombudsmanı, Birlik kurumları herhangi bir konuda takdir yetkisini kullandıysa, bunun doğruluğunu sorgulayamaz. Avrupa Birliği kurumları ile Ombudsman arasındaki ilişkiye kısaca değinmek yerinde olacaktır.

---

<sup>196</sup> Şikayet sayıları için Avrupa Ombudsmanı'nın yayınladığı yıllık raporlara bkz., <http://ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm> (10.06.2008 ).

<sup>197</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf) (10.06.2008 ).

<sup>198</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (10.06.2008 ).



## 1.1. İnsan Haklarının Koruyucusu Olarak Avrupa Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumunun ilk kurulduğu yıllardan bu yana, Ombudsman, insan haklarının bir koruyucusu olarak görülmektedir. Avrupa'daki çoğu parlamenter ombudsman sisteminde de ombudsmanın görevleri arasında insan haklarının korunması yer almaktadır. Çok önemli bir görev olmasına rağmen, Avrupa Ombudsmanı'na temel insan hakları hakkında çok fazla şikayet gelmemiştir. İyi yönetim hakkı ile ilgili düzenlenmenin onaylanması ile önceleri insan hakları ile eş anlamlı kullanılan temel haklar artık resmîlik kazanarak daha etkin tanınır hale gelmiştir. Burada kötü yönetim, temel hakların ihlali olarak görülmektedir. Fakat insan hakları hakkında konuşulduğu zaman örneğin akla ilk gelen şeyler ayrımcılık ya da ifade özgürlüğüdür. Bu örnekler her ne kadar örneğin Komisyon'un verdiği bir kararın sebebini açık bir şekilde söylemesini unutmaması ya da vatandaşı, verdiği karar sonrasında yönlendirmeyi unutmamasından daha ciddi olsa da, sonuçta Avrupa Ombudsmanı gözünde tüm bunlar eşit derecede öneme sahiptir.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Konseyi, ulusal ombudsmanlar ve diğer organlarla yakın ilişkilerde bulunarak insan haklarının korunması konusunda çalışmaktadır. Avrupa vatandaşlarını ve vatandaşların haklarının korunmasını destekleyen birçok öneri yayınlamıştır. Örneğin Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası bunlardan birisidir. Bu yasa, iyi yönetim ve insan haklarının garanti altına alınması ile ilgili önemli bir rehber durumundadır. Diğer taraftan AB Antlaşması bazı genel haklar içermektedir fakat bu haklar sıradan bir vatandaşın anlayabilmesi için yeterince açıklayıcı değildir. Burada Ombudsman'ın önemi daha da ön plana çıkmaktadır. Çünkü Ombudsman çoğu zaman şikayetlerini nereye yapacağını bilmeyen vatandaşların bir rehberi gibi hareket etmektedir. Nitekim bu Ombudsman'ın görevinin önemli bir bölümünü kapsamaktadır. Ombudsman'ın yıllık raporlarına baktığımızda şikayetlerin %70'lik bir kısmı kabul edilemez ya da görevi dışındaki konulardan gelmektedir. Çünkü bunlar AB kurum ve organları hakkında olmayan şikayetlerdir.<sup>199</sup>

Avrupa Ombudsmanlık Kurumu kurulmadan önce, Avrupa Birliği'nde insan haklarının gelişmesine katkı sağlayan kurum Avrupa Adalet Divanı'ydı. Amsterdam

---

<sup>199</sup> YILMAZ, s. 34.

Antlaşması ile insan haklarına saygı prensibi önemli bir hal almıştır. Ombudsman görevine başladığında, Avrupa Adalet Divanı'nın, AB'deki insan haklarına bakış açısı hakkında oldukça bilinçliydi. Ombudsman, insan hakları hakkındaki şikayetleri, kötü yönetim kavramının bir parçası olarak görev alanına dahil etmiştir. 1997 yılında Ombudsman, AB kurumlarının sıvanla personel almalarında dikkate aldıkları yaş sınırlaması hakkında kendi inisiyatifi ile bir soruşturma açmıştır. Bu soruşturma süresince de Avrupa vatandaşları tarafından, bu konuda bir ayrımcılıkla karşılaştıklarını ifade eden şikayetler gelmiştir. Ombudsman Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Birlik prensiplerini, yaş sınırlamasının çözümünde temel olarak kullanmıştır. Ombudsman'ın girişimi sonucunda, Komisyon, yaş sınırlamasının iptali hakkında iyi niyet göstererek sorunu çözümlenmiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın buradaki soruşturması göstermiştir ki; ATAD'nın da vurguladığı gibi sınavlardaki eşitlik AB kurumları tarafından saygı gösterilmesi gereken temel bir haktır. Ayrıca yaş sınırlaması uygulaması üye ülkelerin yarısından fazlasında ortak olmasına rağmen, bunu değiştirmek hepsinin ortak hedefidir.<sup>200</sup> Ayrıca, Ombudsman bu tür şikayetlerde AB Antlaşması'nın 13. maddesine de atıf yapmıştır ki 13. madde; AB kurumlarının yaş ile ilgili ayrımcılığın önlenmesi konusunda önlem almak zorunda olduklarını söylemektedir. Ombudsman, AİHM ve Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 2. maddesini ileri sürerek, herhangi haklı bir neden olmadan yaş sınırlaması konusundaki ayrımcılığın engellenmesi gerektiğini vurgulamıştır.<sup>201</sup>

İnsan hakları ile ilgili birkaç örnek daha vermek gerekirse bunlar; cinsiyet ayrımcılığı, doğum izni, ifade özgürlüğü, ırk ve etnik azınlık hakkındaki ayrımcılıktır. Ombudsman'a, Komisyon'un kadınlara part-time işi yasaklayan tutumu hakkında bir şikayet gelmiştir. Bu konu Ombudsman tarafından eleştirilerek, konu hakkında Avrupa Parlamentosu'na özel rapor gönderilmiştir. Komisyon daha sonra part-time çalışmama yasağını kaldırmıştır. Ayrıca Ombudsman, Komisyon'a etnik azınlıklar konusunda somut düzenlemelerin yapılabileceğini ve bu düzenlemeler sayesinde ileride olası ayrımcılığın engellenebileceğini belirtmiştir. 2002 yılında Komisyon, etnik azınlıkların

---

<sup>200</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report98/pdf/en/rap98\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report98/pdf/en/rap98_en.pdf) (20.06.2008).

<sup>201</sup> YILMAZ, s. 35.

AB kurumlarında işe başvurularını teşvik etmek amacıyla, pozitif ölçülerin yer aldığı bir eylem planı hazırlama kararı almıştır.<sup>202</sup>

## 2. Avrupa Parlamentosu ile İlişkileri

Avrupa Ombudsmanı ile Avrupa Parlamentosu arasındaki ilişkiler AB Antlaşması'nın 195. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; 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 Avrupa Ombudsmanı tayin eder. Ombudsman, her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi süresince atanır.

Ombudsman kendisine gelen şikayetleri inceler ve Parlamento'ya sonuçları hakkında her yıl rapor sunar. Görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara artık sahip olmadığı ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde Ombudsman'ın görevine Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey'in onayı ile Ombudsman'ın görevlerini yerine getirmesinin kurallarını ve genel koşullarını saptar (ATA Md. 195.). Ayrıca Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Ombudsmanı telekomünikasyon ve çeviri gibi bazı konularda ortak çalışır.

Avrupa Ombudsmanı ile Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Aslında Maastricht Antlaşması öncesi dönemde Avrupa Ombudsmanı fikrine Parlamento karşı çıkmış ve Ombudsmanı'n görevini kendi bünyesindeki Dilekçe Komisyonu'nun yerine getirdiğini dile getirmiştir.<sup>203</sup> Newman'a göre; Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu birbirinin tamamlayıcısıdır. Avrupa Ombudsmanı, Birlik kurum ve organlarının kötü yönetimleri

---

<sup>202</sup> Linda C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, s. 388.

<sup>203</sup> HEEDE, s. 9-15.

ile ilgili iddiaları ele almaktadır. Dilekçe Komisyonu ise, üye devletlerin Avrupa Birliği Hukuk Kuralları'na aykırı davranmaları, Avrupa Birliği politikalarının gelişimi ile ilgili teklifler gibi Avrupa Birliği'nin genel faaliyet alanları ile ilgili iddiaları ele alır. Newman, Ombudsman ve Dilekçe Komisyonu arasındaki farkı daha iyi açıklamak amacıyla şu örneği verir; Bir İngiliz vatandaşı Fransız işçi piyasasında İngiliz olduğu için bir ayrımcılık yapıldığını düşünürse, talebini Dilekçe Komisyonu'na yasal bir şikayet olarak iletebilir. Bu şikayet Ombudsman'ın alanına girmemektedir. Fakat aynı örnekten yola çıkarak bir İngiliz Avrupa Konseyi'ne-yani bir AB kurumuna- yaptığı herhangi bir başvuru geri çevrilirse bu konuda Ombudsman'a başvurabilir.<sup>204</sup>

Avrupa Ombudsmanı, kendisine gelen şikayetler eğer Dilekçe Komisyonu'nun yetki alanı içerisinde ise bu şikayet dilekçesini şikayetçinin de rızasını alarak Dilekçe Komisyonu'na yönlendirir. Yine aynı şekilde Dilekçe Komisyonu da kendisine gelen şikayette bir kötü yönetim örneği söz konusu ise şikayetçinin rızası ile Avrupa Ombudsmanı'na sevk edebilmektedir.

### 3. Avrupa Komisyonu ile İlişkileri

Avrupa Komisyonu, 27 komisyon üyesinden oluşan Avrupa Birliği politikalarının tasarılayıcısı ve koordinatörü, başka bir deyişle AB'nin yürütme organıdır. Mevzuat önerileri hazırlayıp, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne sunar. Bu organlarca hazırlanan bütçe ve programları uygulamakla yükümlüdür. Komisyon, Avrupa Birliği hukukunun uygulanmasını gözetir, görüş ve tavsiyeler hazırlar ve açıklar, ayrıca karar alma sürecini hazırlar ve de bu sürece dahil olur.<sup>205</sup>

Avrupa Komisyonu doğrudan vatandaşlarla ilgili kararlar aldığı için Ombudsman'a kurumla ilgili çok fazla şikayet gelmektedir. Ombudsman'a, 2006 yılında Avrupa Komisyonu ile ilgili 387 tane şikayet gelmiştir.<sup>206</sup> Bireysel olarak Komisyon üyelerinin durumlarına bakacak olursak; Komisyon üyeleri, yasama ile ilgili rollerini yürütürlerken ya da yalnızca politik konularla ilgilenirken, onların bu

<sup>204</sup> Eddy NEWMAN, "The Policy-Relationship Between the European Ombudsman and the European Parliament's Committee on Petitions" in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 147.

<sup>205</sup> İŞİKAY, s. 45.

<sup>206</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf) (16.02.2008).

eylemlerinden dolayı denetleme görevi mahkemelerin ve Ombudsman'ın görevi dışındadır. Bu görev doğrudan Avrupa Parlamentosu'na aittir. Komisyon üyeleri Avrupa Ombudsmanı'na karşı ifade verme gibi bir zorunluluklarının olmayışı sebebiyle eleştirilmektedir.<sup>207</sup>

#### **4. Avrupa Birliği Konseyi ile İlişkileri**

Bakanlar Konseyi olarak da adlandırılan Avrupa Birliği Konseyi, AB'nin temel karar alma kurumudur. Avrupa Birliği Konseyi yasama ve yürütme görevlerine sahiptir. Yasama yetkilerini Avrupa Parlamentosu ile yürütme yetkilerini Avrupa Birliği Komisyonu ile beraber uygular.

AB Konseyi, konumu itibari ile Avrupa Komisyonu gibi vatandaşlarla sürekli karşı karşıya kalan bir kurum olduğu için Ombudsman'a özellikle bilgilere erişim, işe alım gibi konularda şikayet gelmektedir. Konsey hakkında genellikle idari işlemlerden dolayı şikayetlerde bulunulmuştur.<sup>208</sup>

#### **5. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri ile İlişkileri**

Avrupa Birliği'nin yargı organları Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ve ATAD'ın yıllar içinde artan iş yükünü hafifletmek amacıyla, 24 Ekim 1988 tarihli Konsey kararıyla ATAD'a bağlı olarak kurulan İlk Derece Mahkemeleri'dir. ATAD, Topluluk hukuku olarak bilinen Avrupa Birliği hukukunun bir başka anlatımla gerek kurucu antlaşmalar, gerekse topluluk organları tarafından ihdas edilen ikincil Topluluk hukukunun her üye devlette aynı şekilde uygulanmasını ve yorumlanmasını sağlamaktadır.<sup>209</sup> İlk Derece Mahkemesinin bakmakla görevli olduğu başlıca davalar, gerçek veya tüzel kişiler tarafından Topluluk organlarına karşı açılan iptal, hareketsizlik ve tazminat davaları ve Topluluklar ile Topluluk organlarında çalışan kişiler arasındaki personel davalarıdır.

---

<sup>207</sup> IŞIKAY, s. 46.

<sup>208</sup> a.g.e, s. 47.

<sup>209</sup> <http://www.danistay.gov.tr/5%20-%20ATAD.htm> (17.02.2008).

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 195. maddesine göre yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri Ombudsman'ın sorumluluk alanı dışındadır. Ombudsman bu konuda kendisine bir şikayet gelirse bunu kabul edemez. Ancak bu kurumların işlemleri geciktirmesi gibi bazı yönetsel aksaklıkları Ombudsman'ın görev alanı içerisindedir.

Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri ile ilgili bir diğer kısıtlama da, eğer bir konu yargıya intikal etmiş durumda ise ve bu konu hakkında Avrupa Ombudsmanı önüne bir şikayet gelmiş ise, Ombudsman bu şikayeti reddeder. Ayrıca Ombudsman hukuksal prosedür nedeni ile devam eden veya sonuçlanmamış bir başvuruyu kabul edilemez olarak nitelemesi ya da araştırılmasına son verilmesi gerektiğine kanaat getirirse ilgili şikayetle ilgili dosyayı kapatır.

Avrupa Ombudsmanı ile Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri arasındaki en önemli fark; Ombudsman'ın verdiği kararların herhangi bir yaptırım gücü yoktur ya da kararların bir bağlayıcılığı söz konusu değildir. Ombudsman sadece görüş bildirir, tavsiyelerde bulunur ve son aşamada da Avrupa Parlamentosu'na ilgili konu ile ilgili özel bir rapor yazar. Fakat ilgili mahkemelerin kararları bağlayıcıdır ve yaptırım gücüne sahiptir. Bir diğer açıdan karşılaştırma yapmak gerekirse, Avrupa Ombudsmanı'na başvuruda bulunmak, mahkemelere başvuruda bulunmaktan daha kolay ve ucuzdur. Ombudsman'a hiçbir prosedür olmadan elektronik posta ya da yazılı bir dilekçe ile başvurabilme imkanı vardır.<sup>210</sup>

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirleyen kararın 8. maddesine göre; Ombudsman, görevlerini yerine getirmesi için aranan şartları kaybederse ya da bir takım uygunsuz davranışlarından dolayı suçlu bulunursa Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ATAD tarafından görevinden alınabilmektedir. Yine aynı kararın 10. maddesine göre Avrupa Ombudsmanı, ATAD yargıçları ile aynı statüdedir.

---

<sup>210</sup> Saverio BAVIERA, "Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament's Committee on Petitions and the European Ombudsman" in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, s. 128.

## 6. Ulusal Ombudsmanlar ve Benzeri Kuruluşlarla İlişkileri

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü belirleyen kararın 5. maddesine göre; Ombudsman, soruşturmasını yaparken şikayette bulunan kişilerin hak ve menfaatlerini olabildiğince korumada yardımcı olmalıdır. Araştırmayı daha etkili ve kesin kılacaksa ombudsman, ulusal ombudsmanlar ya da benzer kuruluşlarla yasaların elverdiği ölçüde işbirliği içerisine girebilmelidir

Avrupa Ombudsmanı'na gelen şikayetlerin bir çoğu ulusal ombudsmanların görevi alanına girmektedir. Avrupa Ombudsmanı bu tarz şikayetlerle karşılaştığında, şikayetçiye genelde ilgili ulusal ombudsmanı adres göstermektedir. AB üye ülkelerinin çoğunda ulusal ombudsmanlık sistemi ya da bu kurumun ikamesi görevindeki kurumlar mevcuttur.<sup>211</sup>

Avrupa Ombudsmanı ulusal ombudsmanlar ile devamlı iletişim halindedir. Özellikle Avrupa Ombudsmanı web sayfasında ilgili ombudsmanların linkleri yer almaktadır.<sup>212</sup> Avrupa Birliği üyesi olan 27 ülkenin hepsinde Ombudsman ya da benzeri kuruluşlar (örneğin Lüksemburg'da Parlamento Dilekçe Komisyonu) vardır. AB aday ülkelerinden Türkiye dışında Hırvatistan ve Makedonya'nın da ulusal ombudsmanları vardır. Böylelikle Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşlarının haklarının daha iyi şekilde korunabilmesi açısından diğer ombudsmanlar ile işbirliği içinde çalışır.

Avrupa Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros öncülüğünde kurulan Avrupa Ombudsmanları Ağı (The European Network of Ombudsmen) sayesinde AB üye ülkelerindeki Ombudsmanlar kolaylıkla bilgi paylaşımında bulunabilmektedir. Ombudsmanlar bilgi paylaşımlarını seminerler, toplantılar, yıllık ortak gazete, elektronik günlük haberler ve elektronik tartışma forumlarıyla yapmaktadırlar.<sup>213</sup>

<sup>211</sup> [http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_2.htm#Chapter%20II.2.2](http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_2.htm#Chapter%20II.2.2). (18.02.2008).

<sup>212</sup> <http://ombudsman.europa.eu/links/en/natomeu1.htm> (18.02.2008).

<sup>213</sup> DIAMANDOUROS, s. 221.

## SONUÇ

Avrupa Birliği üye ÷lke vatandaşları Maastricht Antlaşması'ndan önceki dönemde vatandaşlık statüleri ile değil, daha çok ekonomik bir olgu olarak gör÷lmüşlerdir. 1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile Avrupa vatandaşlık statüsü resmen Birlik müktesebatına girmiştir ve bundan böyle vatandaşlar için bir Avrupa modeli temel amaç haline gelmiştir.

Maastricht Antlaşması ile kişilerin AB sınırları dahilinde serbest dolaşım ve ikamet, yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Ombudsman'a başvuru ve diplomatik korumadan yararlanma hakları kabul edilmiştir. Bu hakların kabulü ile Avrupa vatandaşlarının AB kurum ve kuruluşlarına daha yakın olmaları hedeflenmiştir. Çünkü yapılan kamuoyu araştırmalarında Avrupa vatandaşlarının AB konusunda bilinçsiz ve AB'ye çok uzak oldukları tespit edilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı kavramı Avrupa vatandaşlığının gelişimine paralel olarak 1993 Maastricht Antlaşması ile topluluk müktesebatında yerini almıştır. Ombudsmanlık kavramının ilk örneği İsveç'te görülür. Ombudsmanlık 1713'de İsveç'te kurulmuş ve 1809'da da İsveç Anayasası'nda düzenlenerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Daha sonra dünyanın çeşitli ÷lkelerine yayılan Ombudsmanlık kurumu, Avrupa Birliği içerisinde de çeşitli dönemlerde gündeme gelmiştir. Özellikle İspanya ve Danimarka hükümetlerinin Avrupa Ombudsmanı önerileri ile ciddi bir boyut kazanan Avrupa Ombudsmanı fikri 1993 yılında resmen kabul edilmiş ve 1995 yılında ilk Avrupa Ombudsmanı Jacob Söderman seçilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı'nın amacı, Avrupa kurum ve kuruluşlarının kötü yönetimlerini engellemektir. Avrupa Ombudsmanı şikayet üzerine hareket edebileceği gibi re'sen de bir soruşturma başlatabilir. Fakat Avrupa Ombudsmanı bağlayıcı bir karar alamaz. İdare tarafından verilmiş olan bir kararı değiştiremez ya da ortadan kaldıramaz. Ama aldığı tavsiye kararları sayesinde kurumların dikkatini çekmektedir. Böylece vatandaşların daha bilinçli olmasına, kurumların ise daha şeffaf ve demokratik olmasına katkı sağlamaktadır.



Avrupa Ombudsmanı'na gelen şikayetlere bakıldığında görüleceği üzere, Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, etkinliği sürekli artan ve giderek vatandaşların ilgisinin ve başvurularının arttığı bir kurum haline gelmiştir. Bu etkinliğine rağmen Avrupa Ombudsmanı'nın verdiği kararların hiçbir kurumu hukuki olarak bağlamaması bir eksiklik olarak gözüke de, yaptığı eleştiri ve ikna sayesinde çoğu kurumun kötü yönetimini engellemekte ya da yapılan kötü yönetim davranışının düzeltilmesinde etkili olmaktadır. Özellikle Ombudsman medya yolu ile kurumların dikkatini çekebilmektedir.

Avrupa Birliği vatandaşları genellikle ulusal ombudsmanların görev alanına giren konularda bile Avrupa Ombudsmanı'na başvurmaktadır. Bunun sebebi, AB Hukuku'nun her alanda geçerli olduğunu düşünmeleri ve Avrupa Ombudsmanı'nı ulusal ombudsmanlar ve benzeri kurumlardan daha üst bir organ olarak görmeleridir. Özellikle serbest dolaşım, göçmenlik, vize ve sığınma gibi konularda vatandaşlar hangi makama başvurması gerektiği konusunda yeterli bilgiye sahip değillerdir. Her ne kadar Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanına girmeyen şikayetler ile Avrupa Ombudsmanı'nın çalışma yükü artsa da, Avrupa Ombudsmanı kendisine yapılan hatalı başvurularda, başvuru sahibine hangi kuruma başvuru yapması gerektiği konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Böylelikle Avrupa Ombudsmanı vatandaşların daha bilinçli olmalarına katkı sağlamaktadır.

İspanya hükümeti'nin 1991 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferans'ta verdiği Avrupa Ombudsmanı teklifinde, üye ülkelerin ulusal ombudsmanları, birlik vatandaşlarını sahip oldukları haklar ve bu hakların korunması yolları konusunda bilgilendirme görevini de üstlenmeleri gerektiğine yer verilmişti. Belki bu görevi tüm ulusal ombudsmanlar üstlenseler, AB vatandaşları daha bilinçli ve bilgili olacaktır. Ayrıca yine İspanya'nın teklifine göre Avrupa Ombudsmanı sadece topluluk kurumlarını değil aynı zamanda Birlik müktesebatına aykırı davranan ulusal kurumların da kötü yönetimlerini denetleme imkanına sahip olacaktı. İspanya'nın bu teklifi zaman zaman günümüzde de tartışılmaktadır. Fakat bu denetleme sisteminin kabul edilmesi halinde her ne kadar vatandaşlar açısından ulus-üstü bir sistemin kendi haklarını koruması çok daha cazip görünse de; üye ülkeler açısından ulusal ve iç denetim yollarının bağımsızlığı açısından sakıncalı bir durumdur.

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği Hukuku'na giren Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Avrupa vatandaşlığının gelişmesine çok katkı sağlamıştır. Avrupa vatandaşları, her fırsatta, Ombudsman'ın yayınladığı yıllık raporlar ve diğer yayın araçları ile bilgilendirilmektedir. Ombudsman'a yapılan başvuruların masrafsız ve daha kısa zaman alması nedeniyle vatandaşların bu kuruma olan ilgisi artmaktadır. Artan ilgi ile birlikte, AB içerisinde kurumlar keyfilikten uzak, daha şeffaf çalışmak durumundadır.

Avrupa Ombudsmanı'nın atanması Avrupa Parlamentosu tarafından yapıldığı için, Ombudsman'ın Avrupa Parlamentosu karşısındaki bağımsızlığı hala tartışma konusudur. Özellikle bazı teknik konularda Avrupa Parlamentosu ile Ombudsman ortak çalışmaktadır. Fakat Ombudsman'ın yaptığı araştırmalar ve yayınladığı raporlar incelendiğinde, Avrupa Parlamentosu'na karşı herhangi bir ayrımcılığın olduğu söz konusu değildir.

Maastricht Antlaşması ile hedeflenen Avrupa vatandaşlarının haklarını koruma ve vatandaşları bilinçlendirme aşamalarında Avrupa Ombudsmanı'na çok önemli görevler düşmektedir. *Vatandaşlar için Avrupa Modelinin* etkin bir şekilde işleyebilmesi için Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nun kendisini giderek daha fazla geliştirmesi, üye ülkelerde ek bürolarla hizmet vermesi ve vatandaşları yayın organları ile daha da bilinçlendirmesi gerekmektedir. Ayrıca tek vatandaşları değil, AB kurum ve kuruluşları ile etkin bir diyalog sağlanarak, kurum ve kuruluşların Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın rehberliğinde kötü yönetimden uzak durmaları konusunda bilgilendirilmelidir.

Türkiye'nin, Avrupa Birliği'ne tam üyeliği gerçekleştiğinde, Avrupa Ombudsmanı ile Türkiye'nin ve Türk vatandaşlarının ilişkilerinin hangi boyutta olacağı günümüzde ayrı bir tartışma konusudur. Tabii ki bundan önce ulusal ombudsmanlık konusunda Türkiye'nin ilerleme sağlaması gerekmektedir. 15 Haziran 2006 tarihinde Kamu Denetçiliği Kanunu kabul edilmiştir fakat henüz bir Ombudsman seçilmemiştir. Türkiye'de idarenin yargı dışındaki denetimi konusunda bazı kurumlar mevcuttur. Örneğin; TBMM İnsan Hakları Araştırma Komisyonu, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları bunlardan sadece birkaçıdır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da Dilekçe Hakkı (md.74) düzenlenerek, vatandaşların haklarını arayabilmesi yasal bir zemine

oturtulmuştur. Fakat Ombudsmanlık, uygulandığı ülkelerde, mevcut idari denetim mekanizmalarının yerine ikame edilmek üzere getirilmemektedir. Aksine Ombudsman, diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle onların yanında kendisine yer bulmaktadır.

Türkiye'nin AB'ne üyelik sürecindeki Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda, Türkiye'de idareyi yargı dışında denetleyen bir kurumun gerekliliği vurgulanmıştır. Türkiye'de Ombudsman çalışmalarına başladıktan sonraki birkaç yıl çok fazla yetkisi dışındaki şikayetlerle karşılaşacaktır ama bu denetim sistemi ilerleyen yıllarda, Ombudsman-medya ilişkisinin gelişmesiyle de paralel olarak bir düzene girecektir. Halkın medya kanalı ile bilinçlendirilmeleri sonucunda, vatandaş hangi davranışların kötü yönetim olduğunu ve bunlara karşı nasıl bir yol izlemeleri gerektiği konusunda daha bilgili olacaktır. Bu bilinçlenme, ileride Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda Avrupa Ombudsmanı ve Türk vatandaşları arasındaki ilişkiye yansıtacaktır ve Türk vatandaşları AB kurumları karşısında maruz kalacakları kötü yönetimin bir anlamda hesabını Avrupa Ombudsmanı'na başvurarak sorabileceklerdir.

Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu sayesinde idarenin kötü yönetimi ile ilgili denetimi daha kısa sürede ve daha ucuza gerçekleştirebilecektir. Ayrıca Ombudsmanlık kurumunun etkili çalışması sayesinde yönetimde şeffaflık sağlanarak, vatandaş ile idare kaynaştırılarak, vatandaşların yönetime olan güvenleri daha da artacak ve Türkiye'de demokrasi daha katılımcı bir hal alacaktır. Ombudsmanlık kurumunun, bir denetim organı ve kamu yönetiminin halka açılan bir yüzü olarak Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de önemi giderek artacaktır.

## KAYNAKÇA

ABDİOĞLU Hasan, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 11, 2007.

ARSAYA A.Fusun, “Avrupa Birliği Hukukunda Yurttaşlık Kavramı”, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2, Sayı 2.

ATAMAN Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı:14.

AVŞAR B. Zakir, Ombudsman (Kamu Hakemi)- Türkiye İçin Bir Model Önerisi, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1998.

AYBAY Rona, Yurttaşlık (Vatandaşlık) Hukuku, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 499, Ankara, 1982.

BAVIERA Saverio, “Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament’s Committee on Petitions and the European Ombudsman” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

BEENEN J.E., “Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment”, The Impact of European Community Law, Europa Law Publishing, Groningen, 2001.

BIERING Peter, “The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

BOUINEAU Jacques, “Fransa’da Devrim Döneminde Yurttaşlar ve Yurttaşlık”, (Yayına Hazırlayan: Turhan Ilgaz, Çeviren:Yeşim Küey), Dersimiz: Yurttaşlık, Kesit Yayıncılık, İstanbul,1996.

BOZKURT Enver, ÖZCAN Mehmet ve KÖKTAŞ Arif, Avrupa Birliği Temel Mevzuatı, Asil Yayınları, Ankara, 2005.

CADEDDU Simone, The Proceedings of The European Ombudsman, Law and Contemporary Problems, Vol. 68, 2004.

Decision No 1904/2006/EC, Official Journal, OJ L 378 of 27.12.2006.

Decision No 2004/100/EC, Official Journal, OJ L 30 of 4.2.2004.

DIAMANDOURAS P.Nikiforos, “The Future Role of the Ombudsman” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005,

DOĞAN Vahit, Türk Vatandaşlık Hukuku, 2. Baskı., Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

ERYILMAZ Bilal, Kamu Yönetimi, y.y., İstanbul, 2007.

ESGÜN İbrahim Uğur, “Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 45, Sayı:1-4, Ankara, 1996.

FİŞEK Hicri, Anayasa ve Vatandaşlık, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:152, Ankara, 1961.

GONZALEZ Carlos Moreiro, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

GÖGER Erdoğan, Türk Tabiiyet Hukuku, 4. Baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:436, Ankara,1979.

GÜNDÜZ Mustafa ve GÜNDÜZ Ferhan, Yurttaşlık Bilinci, Anı Yayınları, Ankara, 2002.

HEEDE Katja, European Ombudsman: Redress and Control at Union Level, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2000.

IŞIKAY Mahir, Avrupa Birliği Hukukunda Ombudsman, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2004 (Yayımlanmamış).

JANOSKI Thomas, Citizenship and Civil Society, Cambridge University Pres, Cambridge, 1998.

KADELBACH Stefan, Union Citizenship, New York University School of Law and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2003.

KADIOĞLU Ayşe, Zaman Lekesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

Karar no: 94/ 262/ ECSC, EC, Euratom, Resmi gazete: L 113, 04/ 05/ 1994 P.0015-0018.

KAYA Gözde, Avrupa Vatandaşlığı, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2003 ( Yayınlanmamış).

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

KILAVUZ R., YILMAZ A. ve İZCİ F., Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2003.

LIPPOLIS Vincenzo, “European Citizenship: What It is and What It Could Be” in in European Citizenship: An Institutional Challenge, ed. Massimo La Torre, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands,1998.

MAGNETTE Paul, “Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman” in the European Union, Journal of European Public Policy 10, Roudledge Taylor & Francis Group, England, 2003.

MARIAS Epaminondas A., “European Citizenship in Action: From Maastricht to the Intergovernmental Conferance”, in European Citizenship: An Institutional Challenge, ed. Massimo La Torre, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands,1998.

MARIAS Epaminondas A., The European Ombudsman Working Document, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994 (a).

NEVMAN Eddy, “The Policy-Relationship Between the European Ombudsman and the European Parliament’s Committee on Petitions” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

NOMER Ergin, Vatandaşlık Hukuku Dersleri, 5. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

NOMER Ergin, Vatandaşlık Hukuku, 13.Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 2002.

O’LEARY Siofra, “The Options for the Reform of European Union Citizenship” in Citizenship and Nationality Status in the New Europe, eds. Siofra O’Leary and Teija Tiilikainen, Sweet&Maxwell, London, 1998.

OKMAN M. Tayfun, Avrupa Birliği Anayasası’nın Temelleri, Atılım Yayınları, Ankara, 2005.

OYTAN Muammer, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, Danıştay Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 18–19, 1975.

ÖZDEN Kemal, Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005, (Yayınlanmamış).

PERRY Roy, “Special Reports Submitted by the European Ombudsman to the European Parliament” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

PETERS Anne, “The European Ombudsman and The European Constitution” in Common Market Law Review 42, Kluwer Law International, The Netherlands, 2005.

REIF Linda C., The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004,

Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council”, Bulletin of European Communities Supplement 1/76, 1975.

Report to the European Council (Milan, 28 and 29 June 1985).

SAYLAN Semra EREN, Avrupa Birliği Vatandaşlığı Kavramı ve Gelişim Süreci, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007 (Yayınlanmamış),

SOYSAL Yasemin Nuhoğlu, “Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership in Europe”, in Citizenship, Nationality and Migration in Europe, Ed. David Cesarani and Marry Fullbrook, Routledge, London, 1996.

SÖDERMAN Jacob, “The Early Years of the European Ombudsman” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.



TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Gelişim ve Perspektifler”, Birikim, İstanbul, 2002(a).

TEZCAN Ercüment, Avrupa Birliği Hukukunda Birey, Birlik Yayınları, İstanbul, 2002.

VALLES Juan Manuel Fabra, “The European Ombudsman’s Resources- the Budget and Related Issues” in The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

WIENAR Antje, “Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship- A Socio-Historical Perspective”, European Integration Online Papers, V.I.No:17, 1997.

WIENAR Antje, European Citizenship Practice-Building Institutions of a Non-State, Westview Pres, USA, 1998.

YILMAZ Esra Ayşe, The European Ombudsman: Conclusion After a Decade of Practice, Unpublished Master Thesis, College of Brugge, Brugge, 2004–2005.

## **İNTERNET KAYNAKLARI**

<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (10.06.2008 ).

<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> (11.02.2008).

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:EN:PDF> (15.01.2008 ).

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm) ( 10.02.2008 ).

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yereI/ombusdmanlik1.htm> ( 20.01.2008 )

<http://ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm> (15.08.2007).

<http://ombudsman.europa.eu/cv/en/default.htm> ( 21.01.2008)

<http://ombudsman.europa.eu/decision/en/050116.htm> (11.02.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/decision/en/071792.htm> ( 10.02.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/form/en/form2.htm> (12.08.2007).

<http://ombudsman.europa.eu/glance/tr/default.htm> (12.08.2007).

<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/24-95.pdf> ( 30.01.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf> ( 10.01.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis.htm> ( 10.01.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis1997.htm> ( 15.01.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/statute.htm> (29.01.2008 ).

<http://ombudsman.europa.eu/links/en/natomeu1.htm> (18.02.2008).

<http://ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm> (12.08.2007).

<http://ombudsman.europa.eu/recommen/en/default.htm> (11.02.2008).

[http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf) (15.02.2008).

[http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf) (02.06.2008).

[http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_1.htm](http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm) (29.01.2008 ).

[http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_2.htm#Chapter%20II.2.2.](http://ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_2.htm#Chapter%20II.2.2.)(18.02.2008).

<http://ombudsman.europa.eu/special/en/default.htm> (11.02.2008).

<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md143/nsamsun.pdf> (27.11.2007).

[http://www.belgacom.be/private/en/gallery/content/documents/conditions/en/technicalassistance\\_en.pdf](http://www.belgacom.be/private/en/gallery/content/documents/conditions/en/technicalassistance_en.pdf) ( 19.01.2008).

<http://www.danistay.gov.tr/5%20-%20ATAD.htm> (17.02.2008).

[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94\\_1\\_1.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94_1_1.pdf) ( 19.01.2008).

<http://www.ena.lu/> (27.11.2007).

[http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005\\_tr.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/tr/code2005_tr.pdf) ( 10.01.2008 ).

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf) (10.06.2008 ).

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/#Target3> ( 29.01.2008 ).

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/en/default.htm> (12.08.2007).

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm> (12.08.2007).

[http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95\\_1.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95_1.htm) (12.08.2007).

[http://www.europarl.europa.eu/facts/1\\_1\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts/1_1_2_en.htm) ( 11.10.2007 ).

<http://www.ge.com/company/citizenship/compliance/index.html> (19.01.2008).

<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1196> ( 25.11.2007 ).

<http://www.princeton.edu/~smeunier/Maas%20Memo.pdf> ( 11.10.2007 ).

[http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm) (20.01.2008).

<http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>( 20.01.2008).

<http://www.hurriyet.com.tr/dunya/9177694.asp> (20.06.2008)

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf) (20.06.2008)

[http://ombudsman.europa.eu/report98/pdf/en/rap98\\_en.pdf](http://ombudsman.europa.eu/report98/pdf/en/rap98_en.pdf) (20.06.2008)

<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-lizbon-antlasmasinda-geri-adim-atti> (20.06.2008).

## **EK 1: Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsünü Belirleyen 9 Mart 1994 Tarihli**

### **Düzenleme**

#### **Madde 1**

1. Bu kararla, Avrupa Birliğini kuran anlaşmanın 138e (4) maddesine, Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni kuran anlaşmanın 20d (4) maddesine ve Avrupa Atom Enerji Birliği'ni kuran anlaşmanın 107d (4) maddesine göre Ombudsman'ın faaliyetlerinin uygulanması ile ilgili maddeler ve genel kurallar tespit edilmiştir.

2. Ombudsman, görevini Antlaşma'da Birlik kurum ve organları tarafından verilen yetkilere uygun olarak yerine getirir.

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

#### **Madde 2**

1. Ombudsman, Antlaşmalarda ve aşağıda belirtilen sınırlar dahilinde, yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM dışında, Topluluk kurum ve organlarının aktivitelerindeki kötü yönetimlerini açığa çıkarmakta yardımcı olmalıdır. Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.

2. Bir üye devlette ikamet eden gerçek ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün tüzel kişiler, direk ya da Avrupa Parlamentosu üyeleri aracılığı ile Birlik kurum ve organlarının kötü yönetimleri hususunda Ombudsmana şikayette bulunabilir. Yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM bu organların dışındadır. Ombudsman şikayet kendisine ulaşır ulaşmaz kurum ya da organı bilgilendirmelidir.

3. Şikayet sahibi şikayete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlamalıdır. Şikayette bulunan kişi şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkına sahiptir.

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

5. Ombudsman, şikayette bulunan kişiye başka bir merciiyi adres göstererek o merciiye gitmesini tavsiye edebilir.

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

7. 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 rafa kaldırır.

8. İç yönetimin sunduğu istekler ve şikayetlerle ilgili bütün olasılıklar dışında Ombudsman'a hiçbir şekilde kamu kurum ve kuruluşları ve bunların resmi ve diğer çalışanları arasındaki iş ilişkileri ile ilgili şikayet yapılamaz. Ayrıca, Personel Yönetmeliği'nin 90(1) ve (2)inci maddelerinde anlatılan prosedürlere göre sorumlu kişi ve zaman limiti tarafından sona erdirilmiştir ve bu nedenle de şikayet sona ermiştir.

9. Ombudsman, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak şikayette bulunan ilgili kişiyi bilgilendirmelidir.

### **Madde 3**

1. Ombudsman kendiliğinden ya da herhangi bir şikayet üzerine Topluluk kurum ve organlarının kötü yönetimleri ile ilgili soruşturma yapabilir. Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmelidir.

2. Topluluk kurum ve organları Ombudsman'ın istediği tüm bilgi ve belgeleri vermelidir. Ancak usulüne uygun olarak gizliliği olan bazı belgeleri vermeyi reddedebilirler.

Topluluk kurum ve organları, Ombudsman'ın istemesi halinde, orijinali üye ülkelerde olan ve üye devletlerin önceki antlaşmalarda kanunen sır olarak gösterdikleri belgeleri vermek zorundadır. Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler önceden izin alınarak edinilebilir. Gizlilik niteliği olsun olmasın Ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz.

Topluluk kurum ve organlarının memur ve diğer çalışanları, Ombudsman'ın isteği ile tanıklık etmek zorundadırlar. Memurlar kendi adlarına ve kanunlara uygun olarak yöneticileri adına konuşabilir. Görevlerinin gerektirdiği profesyonel sırları saklayabilirler.

**3.** Üye ülkelerin otoriteleri, AB'deki daimi temsilcileri kanalıyla Ombudsman'a yasa ve tüzüklerinde gizli olarak adlandırılmış olmadıkça olayı aydınlatacak yardımcı sağlamakla yükümlüdürler. Bununla birlikte, Üye devletler Ombudsman'a bazı gizli belgeleri kamuoyuna açıklamaması şartıyla verebilir.

**4.** Ombudsman'ın beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir.

**5.** Ombudsman şikayette bulunulan kötü yönetim örneğini mümkün olduğunca çabuk çözümler.

**6.** Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir. Kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirir.

**7.** Ombudsman, daha sonra Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Raporunda tavsiyelerde bulunabilir. Başvuruyu yapan kişiye yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verilir.

**8.** Ombudsman her yılın sonunda Avrupa Parlamentosu'na soruşturma sonuçları ile ilgili bir rapor sunar.

#### **Madde 4**

1. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 214. maddesi, AKÇT'ni kuran Antlaşmanın 47(2). Maddesi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın 194. maddelerine göre, Ombudsman ve Ombudsmanlık Kurumu personeli, soruşturmaların sonuçlarında elde ettikleri belge ve dokümanları açıklamamalıdır. Aynı zamanda, gerekli gördüklerinde, 2. paragraftaki taraflar hariç, şikayette bulunan kişi ya da üçüncü kişilere zarar verecek bilgileri gizli tutabilirler.

2. Ombudsman araştırma sırasında ceza hukukuna ilişkin durumlarla karşılaşırsa durumdan yetkili ulusal mercileri, Avrupa Topluluğu Üye Devletler Daimi Temsilciliği aracılıyla bilgilendirir. Topluluk kurum ve personelleri ile ilgili bir durumda uygun bulunması durumunda, Avrupa Topluluğu Ayrıcalık ve Dokunulmazlık Protokolü (ATDP)'nün 18. maddesinin ikinci paragrafına başvurulabilir. Ombudsman ayrıca, Topluluk kurum ve organlarını, disiplinle ilgili bir durumdan dolayı hakkında soruşturma yapılan memurları hakkında bilgilendirir.

#### **Madde 5:**

Ombudsman, soruşturmasını yaparken şikayette bulunan kişilerin hak ve menfaatlerini olabildiğince korumada yardımcı olmalıdır. Araştırmayı daha etkili ve kesin kılacaksa ombudsman, ulusal ombudsmanlar ya da benzer kuruluşlarla yasaların elverdiği ölçüde işbirliği içerisine girebilir. Fakat bu 3. maddede bahsedilen sır niteliğindeki bazı belgeleri talep edebilir anlamına gelmemelidir.

#### **Madde 6:**

1. Ombudsman Avrupa Parlamentosu tarafından, seçimlerden sonra parlamentonun görev süresi boyunca seçilir. Yeniden seçilmesi mümkündür.

2. Ombudsman, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalıdır ya da görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır.



**Madde 7:**

1. Ombudsman çalışma döneminin sona ermesi, istifa etmesi ya da görevinden azledilmesi hallerinde, göreviyle ilgili uygulamaları bırakmalıdır.

2. Ombudsman görevinden azledilmesi durumu dışında, yerine yeni birisi atanana kadar görevinde kalmalıdır.

3. Görev dönemi bitmeden ayrılması durumunda, üç ay içersinde parlamentonun kalan süresinde görev yapmak için bir halef atanmalıdır.

**Madde 8:**

Ombudsman, görevlerini yerine getirmesi için aranan şartları kaybederse ya da bir takım uygunsuz davranışlarından dolayı suçlu bulunursa Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ATAD tarafından görevinden alınabilecektir.

**Madde 9:**

1. Ombudsman görevini yerine getirirken bağımsızdır, Topluluklar ve Birlik vatandaşları yararına hareket eder. Herhangi bir hükümet ya da diğer bir organdan talimat alamaz. Göreviyle bağdaşmayacak eylemlerden kaçınır.

2. Ombudsman görev aldığı anda ATAD önünde görevini bağımsız ve tarafsız olarak yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına dair yemin eder

**Madde 10:**

1. Ombudsman görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ya da idari başka bir alanla ilişkisi olmamalıdır.

2. Ombudsman ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir.

3. ATDP' nün 12, 15 ve 18. maddeleri Ombudsman ve diğer çalışanları için de uygulanır.

**Madde 11:**

1. Ombudsman, kendisine yardımcı olması için bir sekreter ve başmüdür atayabilir.

2. Ombudsman ile diğer çalışanlar Avrupa Topluluğunda çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere tabidir. Bütçe durumuna göre her yıl personel sayısı ayarlanmaktadır.

3. Topluluk ya da üye devlet çalışanları, Ombudsman'ın atadığı sekreteri bu kurumun ikamecisi olarak ikinci dereceden yetkilerini otomatik olarak kabul etmelidir.

4. Ombudsman ile diğer çalışanlar, Avrupa Toplulukları Personel Tüzüğü'nün 1. maddesine göre, Avrupa Topluluğunda çalışanlarla aynı statüye sahiptir.

**Madde 12<sup>214</sup>:**

*Ombudsman'ın bütçesi Avrupa Topluluğu genel bütçesinin 1. bölümü ( Parlamento ) içerisinde yer almaktadır.*

**Madde 13:**

Ombudsman'ın sandalyesi Avrupa Parlamentosu'ndadır.

**Madde 14:**

Ombudsman bu karardaki şartları uygulamayı kabul eder.

**Madde 15:**

İlk Ombudsman, Avrupa Birliği Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren, Parlamento'nun kalan süresinde görev yapmak için atanır.

**Madde 16<sup>215</sup>:**

*Avrupa Parlamentosu, ilk Ombudsman atanıp görevine başlar başlamaz, gerekli olan personel ve diğer giderleri kendi bütçesinden tedarik eder.*

---

<sup>214</sup> Bu madde 14 Mart 2002 tarihinde silinmiştir ( OJ L 92, 09.04.2002, P. 13 ).

<sup>215</sup> Bu madde 14 Mart 2002 tarihinde silinmiştir ( OJ L 92, 09.04.2002, P. 13 ).

**Madde 17:**

Bu karar, Avrupa Topluluğu resmi gazetesinde yayınlandığı tarihte yürürlüğe girecektir.

## **EK 2: Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü ve Uygulama Hükümlerinin Kabulüne ilişkin 24 Mart 1997 Tarihli Tüzük**

### **Madde 1: Tanımlar**

**1.1.** Bu uygulama şartlarındaki “Vatandaş”, Ombudsman’a şikayette bulunan özel veya tüzel kişilerdir.

**1.2.** “İlgili Kurum”, şikayetin öznesi durumunda olan kurum veya örgüt anlamına gelir.

**1.3.** “Statü”, Ombudsman’ın görevlerinin sınırlarını belirten genel durumlar ve düzenlemeleri ifade eder.

### **Madde 2: Şikayetin Alınması**

**2.1.** Şikayet alındığı zaman tanımlanır, kaydedilir ve numara verilir.

**2.2.** Şikayet konusu durumla ilgilenen görevlinin kim olduğunu ve şikayet belgesinin kayıt numarasını belirten şikayetle ilgili bir belge vatandaşa gönderilir.

**2.3.** Şikayette bulunanın rızası ile Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman’a gönderilen bir dilekçe bir şikayet olarak kabul edilir.

**2.4.** Şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman şikayeti, taleple ilgisi olan Avrupa Parlamentosu’na gönderilebilir.

**2.5.** Şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman şikayeti diğer yetkili merciiye gönderebilir.

### **Madde 3: Şikayetlerin Kabul Edilebilirliği**

**3.1.** Antlaşma ve statünün içinde yer alan kıstas temel alınarak, Ombudsman şikayetin kendi yetki sınırları içinde olup olmadığına karar verir; eğer yetki sahası içindeyse karar vermeden önce vatandaştan daha fazla bilgi veya doküman talep edebilir.

**3.2.** Eğer şikayet yetki sahası dışında ise veya kabul edilemez ise, Ombudsman şikayetle ilgili dosyayı kapatır. Bu kapatma kararı ve sebepleri ile ilgili olarak şikayette

bulunanı bilgilendirir. Ombudsman, vatandaşa müracaat edilecek diğer mercileri gösterebilir.

#### **Madde 4: Kabul Edilebilir Şikayetlerle İlgili Soruşturmalar**

**4.1.** Ombudsman, kabul edilebilir Şikayetle ilgili soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebeplerin olup olmadığına karar verir.

**4.2.** Ombudsman soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulamazsa dosyayı kapatır ve vatandaşı bilgilendirir.

**4.3.** Ombudsman, soruşturma yapmayı haklı kılacak yeterli sebep bulursa vatandaşı ve ilgili kurumu bilgilendirir. İlgili kuruma Şikayetin bir kopyasını gönderir ve 3 aydan daha uzun olmayan bir süre içerisinde belirlenecek bir tarihte görüşünü ortaya koymaya davet eder. İlgili kuruma yapılacak davet Şikayetin genel sınırlarını tanımlayabilir veya kurumun görüşünün ortaya konmasında önemli olan konuları belirtebilir.

**4.4.** Özel bir durum gerektirmedikçe Ombudsman kurumun görüşünü vatandaşıya gönderir. Bir aydan uzun olmayan bir süre içinde belirlenecek bir tarihte vatandaş Ombudsmana kendi görüşlerini açıklama şansına sahiptir.

**4.5.** Vatandaşın kendisine ilettiği gözlem ve fikirleri ile kurumun görüşleri üzerinde düşündükten sonra, Ombudsman gerekçeli kararla dosyayı kapatmaya ya da soruşturmasına devam etmeye karar verebilir, verdiği kararla ilgili olarak vatandaşı ve kurumu bilgilendirir.

#### **Madde 5: Soruşturmanın ( Araştırmanın ) Unsurları**

**5.1.** Mevcut statüde yer alan durumları kontrol altına alabilmek için, Ombudsman birlik kurumlarından; üye devletlerin mercilerinden, uygun bir zaman içinde araştırmanın amaçları için gerekli bilgi ve doküman desteği talep edilebilir.

**5.2.** Ombudsman Şikayet konusu ile ilgili delilleri vermelerini birliğin kurumlarından ve yetkili yerlerinden talep edebilir. Şikayette resmi bir kamu görevlisi özel olarak eleştirilmişse bu kişi görüşlerini belirtmesi için davet edilir.

**5.3.** Ombudsman, konu ile ilgili araştırmasını sürdürmek için birlik kurum veya kuruluşlarından kendisi için düzenlemeler yapmalarını talep edebilir.

**5.4.** Ombudsman, soruşturmanın başarısı için gerekli gördüğü, maliyetleri ayrılan bütçeye bağlı olarak değişebilen, komisyon veya uzman raporlarının hazırlanmasını talep edebilir.

### **Madde 6: Dostça zmler**

**6.1.** Ombudsman, bir kötü yönetim bulursa, vatandaşı tatmin etmek ve dostane bir çözüme ulaşmak için mümkün olduğunca çok açıdan ilgili kurumla işbirliği yapar.

**6.2.** Eğer Ombudsman işbirliğinin başarılı olduğunu düşünürse, gerekçeli kararla dosyayı kapatır. Vatandaşı ve ilgili kurumu bilgilendirir.

**6.3.** Ombudsman, dostane çözümün mümkün olmadığına veya dostane çözüm arayışının başarısız olacağına karar verirse, ya Şikayet konusu hakkında yorum içeren gerekçeli kararla dosyayı kapatır ya da belirli çözüm nerileri sunan bir rapor hazırlar.

### **Madde 7: Eleştirel Yorum**

**7.1.** Ombudsman, aşağıda belirtilenleri inceleyerek gerekli görürse eleştirici bir yorum yapar;

**a.** Yapılan yönetim hatasının kabul edilmemesinin ilgili kurum tarafından daha fazla mümkün olamayacağını,

**b.** Kötü yönetim davranışının uygulamada genelleşmediğini.

**7.2.** Ombudsman, eleştirici bir yorumla dosyayı kapatırken ilgili kurum ve vatandaşı kararla ilgili olarak bilgilendirir.

### **Madde 8: Yapıcı nerileri Kapsayan Raporlar**

**8.1.** Ombudsman, aşağıda belirtilen durumlardan herhangi birinin olması durumunu göz önüne alırsa, ilgili kurum ya da organa yapıcı nerileri kapsayan bir rapor yazabilir.

a. Yapılan yönetim hatasının bundan sonra yapılmaması veya bunun gibi yanlış uygulamalardan sakınmanın kurum için mümkün olması,

b. Yanlış uygulamaların genel bir uygulama gücüne sahip olması.

**8.2.** Ombudsman, ilgili kuruma ve vatandaşa raporunun ve önerilerinin bir kopyasını gönderir.

**8.3.** İlgili kurum üç ay içinde Ombudsman'a detaylı bir görüş gönderir. Bu detaylı görüşün, önerilerin uygulanmaya konulması için alınan tedbirleri ve Ombudsmanın kararının kabul edildiğini kapsamaması gerekir.

**8.4.** Eğer Ombudsman detaylı görüşün tatmin edici olduğu kararına varmazsa yönetim hatasına sebep olan veya bu hatayla ilgili olan diğer unsurları belirten bir rapor kaleme alır. Bu rapor önerileri de kapsayabilir.

**8.5.** Üst maddede bahsedilen rapor, Avrupa Parlamentosu'na gönderilir. Ombudsman vatandaşa ve ilgili kuruma da bu raporun bir kopyasını gönderir.

### **Madde 9: Kendi İnisiyatifi ile Soruşturma**

**9.1.** Ombudsman kendi inisiyatifi ile soruşturmayı üstlenmeye karar verebilir.

**9.2.** Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile icra ettiği soruşturmadaki yetkileri şikayeti takiben yapılan soruşturma ile aynıdır.

**9.3.** Şikayeti takiben yapılan mutad soruşturmalardaki prosedürler kendi inisiyatifi ile yapılan soruşturmalarda da benzeşim yoluyla uygulanır.

### **Madde 10: Prosedürlerle İlgili Hususlar**

**10.1.** Eğer vatandaş özellikle talep ederse, Ombudsman şikayeti gizlilik derecesi ile sınıflandırır. Ombudsman üçüncü bir şahıs veya kurumun yada şikayet edenin yararı için gerekli olduğunu düşünürse kendi inisiyatifi ile şikayeti gizlilik derecesi ile sınıflandırabilir.

**10.2.** Ombudsman böyle bir şey yapmanın uygun olacağına karar verirse, şikayetin öncelik derecesine sahip bir konu olarak işlem görmesini sağlayacak işlemler yapabilir.

**10.3.** Kanuni prosedürler Ombudsman'ın yaptığı araştırma konusu ile ilgili bağlantılar üzerinde kurulmuşsa Ombudsman dosyayı kapatır. Böyle bir durumda tamamladığı soruşturmanın nihai kararı herhangi bir sonuç doğurmayacaktır.

**10.4.** Ombudsman eğer gerekli görürse ilgili milli makamları bilgilendirir. Ceza konusundaki suçlarla ilgili kurum ve kuruluşlar, soruşturma aşamasında Ombudsmanın ilgilendiği konulara yardımcı olabilirler. Ombudsman, kendi alanındaki konuyla ilgili cezalandırma işlemlerinin doğruluğunu tespit edecek kurum ve kuruluşları bilgilendirir.

### **Madde 11: Avrupa Parlamentosu'na Sunulan Raporlar**

**11.1.** Ombudsman, soruşturmaların sonucunu da kapsayan faaliyetlerini içeren genel yıllık bir raporu Avrupa Parlamentosu'na gönderir.

**11.2.** Parlamentosu'na Ombudsman tarafından gönderilen raporun formatı paragraf 8.4'de belirtilen raporun formuyla aynıdır.

**11.3.** Ombudsman ayrıca Avrupa Parlamentosu'na anlaşma ve hukuki statü ile belirlenen sorumluluklarını yerine getirmek için yapılmasını gerekli olarak düşündüklerini belirten özel raporlar sunabilir.

**11.4.** Ombudsmanın yıllık özel raporları, anlaşma ve hukuki statüde belirtilen sorumlulukları yerine getirmek için uygun olduğunu düşündüğü önerileri kapsayabilir.

**11.5.** Ombudsman, yazılı dokümanlara geçişi sağlayan ve kamuoyunu ilgilendiren yıllık ve özel raporların benimsenmesi ile ilgili bildirimleri C serisi resmi belgeler içinde yayımlar.

### **Madde 12: Ulusal Ombudsmanlarla İşbirliği**

Ombudsman, Avrupa vatandaşlarının hak ve yararlarını etkiler bir şekilde karşılamak ve üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla üstlenilen görevlerin ve de



kendi soruşturmalarının etkinliğini arttırmak amacıyla üye devletlerin kurum ve ombudsmanlarıyla birlikte çalışabilir.

### **Madde 13: Ombudsman Tarafından Hazırlanan Dokümanlardan Kamunun Faydalanması**

**13.1.** Aşağıdakiler kamusal dokümanlardır;

**a.** Gizlilik derecesi olmayan şikayetlerin genel kayıtları,

**b.** Vatandaşlar tarafından eklenen doküman ve şikayetler,

**c.** Vatandaşlar tarafından yapılan gözlemler ve ilgili kurumlardan gelen görüşler ve detaylı açıklamalar,

**d.** Ombudsmanın dava dosyasını kapatan kararı,

**e.** 8.4 numaralı paragrafta belirtilen öneriler ve raporlar.

**13.2.** Önceki paragrafta b'den e'ye kadar olan dokümanlar eğer şikayet gizlilik derecesi ile sınıflandırılmamış ise 10.1 numaralı paragrafta göre gizlilik derecesine göre işlem yapılır.

**13.3.** Avrupa parlamentosuna gönderilen Ombudsman raporlarında geçen ve gizlilik derecesi olan bir şikayet yetkilendirilmemiş kişilerin bilgi sahibi olamayacağı şekilde yayımlanır.

**13.4.** Ombudsman ofisi tarafından muhafaza edilen diğer dokümanlar, Ombudsman gizlilik derecesinin gerekli olduğunu düşünmedikçe, kamuya açık dokümanlardır.

Gizlilik derecesinin olduğu durumlar şunlardır:

**a.** Anlaşmalarla, Ombudsman'ın hukuki statüsü gereği veya birlik kanunları gereği belirtilen durumlar,

**b.** Ombudsman'ın ofisinin faaliyetleri veya Ombudsman'ın önceliklerinin gizliliği ile ilgili konuların muhafaza edilmesinin gerektiği durumlar.

**13.5.** Ombudsman'ın istediği dokümanları yeterli şekilde hazırlayan yetkili el yazısıyla yapılan taleplerle kendi ofisi tarafından muhafaza edilen kamu dokümanlarına ulaşmayı sağlar.

**13.6.** Belgelere giriş izni belirli konularda veya belgenin kopyasıyla müracaat eden kişiye verilir. Ombudsman doküman kopyalarının muhafazası için görevler verebilir.

**13.7.** Kamunun yararlanması için yapılan taleple ilgili karar, talebin alınmasından itibaren 15 gün içinde ve çok gecikmeksizin verilir.

**13.8.** Bir dokümana başvurmak için yapılan talep tümüyle veya kısmi olarak reddedilirse, reddetme ile ilgili nedenler bildirilir.

**13.9.** Yukarıda belirtilen başvuru talepleri Ombudsman'ın kendi yazdığı belgelerin haricindeki belgelere başvurmak için kullanılmaz.

#### **Madde 14: Diller**

**14.1.** Ombudsman'a yapılan şikayetler Antlaşmada belirtilen 12 Birlik resmi dillerinden herhangi biriyle yapılır.

**14.2.** Ombudsman tarafından yapılan faaliyetlerin dili de Birliğin resmi dillerinden biri olmalıdır.

**14.3.** Ombudsman yapılan faaliyetlerin dilinde hangi dokümanların yazılacağına karar verir.

**14.4.** Üye ülkelerin makamlarıyla yapılacak yazışmalarda devletin resmi dili kullanılır.

**14.5.** Yıllık raporlar, özel raporlar ve mümkün olduğunda diğer dokümanlar Ombudsman tarafından tüm resmi dillerde yayımlanmalıdır.

#### **Madde 15: Yürürlüğe Girme**

**15.1.** Bu karar 1 Ocak 1998'de yürürlüğe girecektir.

**15.2.** 1 Ocak 1998'den itibaren 4 Ekim 1996 tarihli karşılıklı ve açıklamalı olarak kabul edilen uygulamalar ve Avrupa Ombudsman'ın ofisi tarafından muhafaza

edilen Şikayete ilgili olmayan dokümanlara kamunun ulaşmasını sağlayan 24 Mart 1997 tarihli karar yürürlükten kalkacaktır.

### EK 3: Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Formu\*

#### AVRUPA OMBUDSMANI

#### KÖTÜ YÖNETİM HAKKINDA ŞİKAYET FORMU

Lütfen şikayet formunu doldurmadan önce “Nasıl Şikayet Edilir” başlığını okuyunuz.

Lütfen gerekli olması halinde ek sayfayı kullanın ve şikayetinizi destekleyici gerekli belgeleri ekleyiniz.

- 1. Ad:  
Soyad:  
Namına/Yerine (Uygulanabilmesi halinde):  
Adres 1:  
Adres 2:  
İlçe/İl:  
İL/Eyalet:  
Posta Kodu:  
Ülke:  
Tel.:  
Fax:  
E-mail:
  
- 2. Şikayetiniz hangi Avrupa Birliği (AB) Kurumu ya da Organı hakkında?

Avrupa Parlamentosu	<input type="checkbox"/>	Avrupa Yatırım Bankası	<input type="checkbox"/>
AB Konseyi	<input type="checkbox"/>	Avrupa Merkez Bankası	<input type="checkbox"/>
Avrupa Komisyonu	<input type="checkbox"/>	Avrupa Personel Seçme Ofisi (EPSO)	<input type="checkbox"/>
ATAD (*)	<input type="checkbox"/>	Avrupa Sahtekârlıkla Mücadele Bürosu (OLAF)	<input type="checkbox"/>
Avrupa Sayıştayı	<input type="checkbox"/>	Avrupa Polis Ofisi (Europol)	<input type="checkbox"/>
Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi	<input type="checkbox"/>	Diğer Birlik Kurumları ( Lütfen Belirtiniz)	<input type="checkbox"/>
Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi	<input type="checkbox"/>		

---

\* Orijinal İngilizce şikayet formundan Türkçeye çevrilmiştir.

- (\*) Yargısal görevi dışındakiler.
- 3. Şikayetiniz hakkındaki karar ya da sorun nadir? Şikayet konusu şeyin ne zaman farkına vardınız?
- 4. AB kurum ya da organının hangi konuda yanlış yaptığını düşünüyorsunuz?
- 5. Sizce ilgili kurum ya da organ, bu durumu düzeltmek için ne yapmalıdır?
- 6. Hakınızın yerine getirilmesi için ilgili AB kurum ya da organına başvuruda bulundunuz mu?  
Evet (Lütfen Belirtiniz)   
Hayır
- 7. Eğer şikayet AB kurum ya da organları ile olan iş ilişkileri hakkında ise: Personel Yönetmeliğinde belirtilen iç idari yollar ve şikayetlerle ilgili tüm

olanakları denediniz mi? Denediyseniz, kurumun cevap vermesi için gerekli süre doldu mu?

Evet (Lütfen Belirtiniz)

Hayır

- **8.** Şikayet konunuz mahkeme önüne çıktı mı ya da mahkeme önünde çözüm bekleyen bir durumda mı?

Evet (Lütfen Belirtiniz)

Hayır

- **9.** Lütfen **aşağıdaki kutudaki bilgileri okuduktan sonra** alttaki iki seçenektен **birisini** işaretleyiniz:

Şikayetim kamuya açık olarak incelenebilir

Şikayetimin gizli kalmasını talep etmekteyim

- **10.** Şikayetinizin başka kurum ya da organa (ulusal ya da AB düzeyinde) gönderilebilir. Eğer Avrupa Ombudsmanı buna karar verirse, şikayetinizin çözümlenmesi konusunda yetkili değildir. Bunu Kabul ediyor musunuz?

Evet

Hayır

-

## Tarih ve İmza:

Avrupa Ombudsmanı'na yapılan şikayetler ve şikayetlerle ilgili belgeler kamuya açıktır.

Şikayetin “Kamuya açık bir şekilde” araştırılması demek; şikayet ve ilgili eklere herkesin ulaşabileceği anlamına gelmektedir. Eğer Ombudsman bir soruşturma açarsa, şikayetle ilgili kurum ya da organın görüşü, şikayetçinin ilgili görüş hakkındaki mütalaası, ayrıca Avrupa Ombudsmanı'nın Uygulama Hükümleri ile İlgili Tüzüğü'nün 14. Maddesinde (Ombudsman'ın web sitesinde mevcuttur) bahsedilen diğer belgeler de herkesin ulaşabileceği kamusal belgelerdir. Ombudsman'ın kararları ve şikayetler Ombudsman'ın web sayfasında şikayetçinin ismi silinerek yayınlanmaktadır. Bazı şikayetler bütün olarak, bazılarının özeti, elektronik formatla fotokopi şeklinde yayınlanmaktadır. Bu yayınlarda şikayetçinin ismi ya da adresi yer almamaktadır.

Şikayetçi, şikayetinin gizli kalmasını talep etme hakkına sahiptir. Eğer gizlilik talep edilirse, şikayet ya da ilgili belgelere kamunun ulaşması mümkün değildir. Ombudsman soruşturmaya başladığında, her ne kadar gizli şikayet ilgili Birlik kurum ya da organına gönderilse bile, Ombudsman'ın kararı web sayfasında yayınlanırken, şikayetçinin kimliğini açığa çıkarabilecek tüm bilgiler saklı tutulur. Ayrıca bu bilgiler şikayetin tümünün, özetinin ya da yazılı çıktısının elektronik ortamda yayınlanması esnasında bile silinir.

Ombudsmana yapılan şikayetler, şikayetçiye ya da üçüncü şahıslara ait verileri içerebilir. Avrupa Ombudsmanı tarafından yapılan kişisel veri işlemleri (EC) 45/2001 nolu Tüzükle düzenlenmiştir. Şikayetçinin gizlilik talebi olmadıkça, Şikayetçi, (EC) 45/2001 nolu Tüzüğü'nün 5. Maddesinin d fıkrasına göre, Ombudsman'ın şikayetin içerdiği kişisel verileri kamuya açık olarak kullanmasını anlamış ve kabul etmiştir.

The European Ombudsman — 1 Avenue du Président Robert Schuman — CS 30403 —  
FR- 67001 Strasbourg Cedex — France

## **EK 4: Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası**

### **Madde 1**

#### ***Genel hükümler***

Kamu ile ilişkilerinde, Kurumlar ve görevlileri, bundan böyle “Yasa” olarak adlandırılan, bu doğru idari davranış Yasası’nda yer alan ilkelere uymak zorundadırlar.

### **Madde 2**

#### ***Kişisel uygulama alanı***

1. Bu Yasa, tüm yetkililerin ve Personel Yönetmeliği ile Çalışma Koşullarına tabi diğer resmi görevlilerin kamu ile ilişkilerinde uygulanacaktır. Bundan böyle yetkili terimi hem yetkilileri hem de diğer resmi görevlileri tanımlamak amacı ile kullanılacaktır.

2. Kurumlar ve bu kurumlara bağlı idareler, bu Yasa hükümlerinin, kendileri için çalışan, sözleşmeli personel, devlet memuru statüsündeki uzmanlar ve stajyerler gibi diğer kişilere de uygulanması için gerekli önlemleri alacaklardır.

3. Kamu, bir Üye Ülke’de ikamet eden ya da kayıtlı olan veya olmayan tüm gerçek ve tüzel kişiler anlamında kullanılmaktadır.

4. Bu Yasa’da:

(a) “Kurum” terimi bir Avrupa Topluluğu kurum ya da kuruluşu anlamındadır;

(b) “Yetkili” terimi Avrupa Topluluğu yetkilileri ya da görevlileri anlamında kullanılmaktadır.

### **Madde 3**

#### ***Maddi uygulama alanı***

1. Bu Yasa, özel hükümlerle düzenlenmedikçe, Kurumların ve bu kurumlara bağlı idarelerin kamu ile olan tüm ilişkileri için geçerli olan doğru idari davranış genel ilkelerini içermektedir.



2. Bu Yasa'da düzenlenen ilkeler Kurumlar ve yetkilileri arasındaki ilişkilere uygulanmayacaktır. Bu tür ilişkiler Personel Yönetmeliğince düzenlenmektedir.

#### **Madde 4**

##### ***Yasaya uygunluk***

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

#### **Madde 5**

##### ***Ayrımcılık yapılmaması***

1. Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensupları aynı şekilde muamele edileceklerdir.

2. Farklı bir muamele yapılması halinde, yetkili bu durumun söz konusu olayın özel nitelikleri nedeniyle haklı olmasına dikkat edecektir.

3. Yetkili özellikle kamu üyeleri arasında, tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, lisana, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, varlığa, soya, maluliyete, yaşa ya da cinsel eğilimlere dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacaktır.

#### **Madde 6**

##### ***Orantılılık***

1. Yetkili, karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edecektir. Yetkili özellikle, sınırlama ya da yükümlülüğün işlemin amacıyla orantılı olmadığı durumda, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ya da yükümlülük getirmekten kaçınacaktır.

2. Yetkili, karar alırken özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeye saygı gösterecektir.

## **Madde 7**

### ***Yetkinin kötüye kullanılmaması***

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

## **Madde 8**

### ***Tarafsızlık ve bağımsızlık***

1. Yetkili tarafsız ve bağımsız olacaktır. Yetkili kamu üyelerini olumsuz yönde etkileyecek keyfi işlemden ve aynı zamanda gerekçesi ne olursa olsun ayrıcalıklı uygulamadan kaçınacaktır.

2. Yetkilinin davranışı asla kişisel, ailevi ya da milli menfaatleri veya politik baskılar tarafından yönlendirilmeyecektir. Yetkili kendisi ya da yakın bir aile ferdinin maddi bir menfaatinin olduğu hiçbir karara katılmayacaktır.

## **Madde 9**

### ***Nesnellik***

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

## **Madde 10**

### ***Meşru Beklentiler, tutarlılık ve bilgilendirme***

1. Yetkili, hem kendi idari davranışında hem de Kurum'un idari işleminde tutarlı olacaktır. Aksi şekilde davranılmasını gerektiren meşru gerekçelerin bulunduğu münferit vakıalar dışında, yetkili Kurum'un normal idari uygulamalarını takip edecektir; bu tür gerekçeler yazılı kayıt altına alınacaktır.

2. Yetkili, Kurum'un geçmişteki uygulamaları ışığında, kamu üyelerinin meşru ve makul beklentilerine saygılı davranacaktır.

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

### **Madde 11**

#### ***Adaletlilik***

Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır.

### **Madde 12**

#### ***Nezakət***

1. Yetkili kamu ile ilişkilerinde hizmetkâr, doğru, nazik ve ulaşılabilir olacaktır. Yetkili mektupları, telefonları ve e-posta mesajlarını yanıtlarken mümkün olduğunca yardımcı olmaya gayret gösterecek ve sorulan soruları mümkün olduğunca eksiksiz ve doğru bir şekilde yanıtlayacaktır.

2. Kendisine sorumlulukları dışındaki bir konuyla ilgili bir başvuru yapıldığında, vatandaşı konuyla ilgili yetkiliye yönlendirecektir.

3. Herhangi bir kamu üyesinin hak veya menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyen bir hata meydana geldiği takdirde, yetkili ilgili kişiden özür dileyecek ve hatasından kaynaklanan olumsuz etkileri en hızlı şekilde düzeltmeye çaba gösterecek ve Yasa'nın 19'uncu Maddesi hükümleri uyarınca ilgili kişiyi temyiz hakları konusunda bilgilendirecektir.

### **Madde 13**

#### ***Mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması***

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

### **Madde 14**

#### ***Alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi***

1. İki haftalık süre içerisinde tatminkâr bir cevap verilebilecek olanlar dışında, Kuruma yazılan her bir mektuba ya da yapılan şikayete iki haftalık süre içerisinde alındı bilgisi iletilecektir.

2. Kurum'un cevabi yazısında ya da alındı bilgisinde, konu ile ilgilenen yetkilinin adı, telefon numarası ve görevli olduğu bölüm de belirtilecektir.

3. Aynı konu ile ilgili olarak çok sayıda gönderilmesinden dolayı suiistimal niteliği taşıyan ya da anlamsız mektup ya da şikayetlere alındı bilgisi iletilmesine ya da cevap yazılmasına gerek yoktur.

## **Madde 15**

### ***Kurum'un ilgili servisine iletme yükümlülüğü***

1. Kurum'a gönderilen bir mektup ya da şikayetin, konu ile ilgilenme yetkisi olmayan bir Genel Müdürlüğe, Müdürlüğe ya da Birime hitaben yazılmış ya da iletilmiş olması durumunda söz konusu Genel Müdürlük, Müdürlük ya da Birim, dosyanın vakit kaybetmeden Kurum'un ilgili servisine iletilmesini sağlayacaktır.

2. Mektubu ya da şikayeti ilk olarak alan servis, durumu mektubun ya da şikayetin sahibine bildirecek ve dosyanın iletildiği yetkilinin adını ve telefon numarasını da belirtecektir.

3. Yetkili, belgelerdeki eksiklik ve hataları kamu üyesine ya da örgüte bildirerek düzeltmeleri için bir fırsat verecektir.

## **Madde 16**

### ***Dinlenme ve fi kir beyan etme hakkı***

1. Bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda, yetkili kişi karar verme sürecinin tüm aşamalarında karşı tarafın savunma hakkına saygı gösterilmesini sağlayacaktır.

2. Her bir kamu üyesi, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların alınması gereken durumlarda, karar alınmadan önce görüşlerini yazılı olarak bildirme ve gerektiğinde fi kirlerini sözlü olarak ifade etme hakkına sahip olacaktır.

## **Madde 17**

### ***Kararların makul bir süre içerisinde verilmesi***

1. Yetkili, Kurum'a yapılan her bir talep ya da şikayet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her halükârda talebin ya da şikayetin Kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesini sağlayacaktır. Aynı kural kamu üyeleri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararlar ile ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notalara verilecek yanıtlar için de geçerlidir.

2. Kurum'a yapılan herhangi bir talep ya da şikayetin, konunun karmaşıklığı nedeniyle, yukarıda belirtilen süre içerisinde yanıtlanmasının mümkün olmadığı durumlarda, yetkili talebin ya da şikayetin sahibini en kısa zamanda bilgilendirecektir. Bu durumda, kesin karar en kısa sürede talep ya da şikayet sahibine bildirilecektir.

## **Madde 18**

### ***Kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü***

1. Kurum'un gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararı ilgili olaylar ve hukuki dayanağı işaret edilerek gerekçesini belirtecektir.

2. Yetkili yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınacaktır.

3. Benzer kararların çok sayıda kişiyi ilgilendirmesi nedeniyle, kararın gerekçesinin ayrıntılı bir şekilde bildirilmesinin mümkün olmadığı ve buna bağlı olarak standart yanıtlar verildiği durumlarda, yetkili, açıkça talep eden vatandaşa kararın bireysel gerekçesini bildirecektir.

## **Madde 19**

### ***Temyize başvurma hakkının belirtilmesi***

1. Gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek bir Kurum kararı, bu karara karşı olası temyiz edebilme hakkını da belirtecektir. Bu kararda özellikle ilgili hukuk yollarının niteliği, hangi kuruma başvurulabileceği ve hakkın kullanılabilmesi nihai süre belirtilecektir.

2. Bu tür kararlarda özellikle Avrupa Topluluğu Kuruluş Antlaşması'nın sırasıyla 230'uncu ve 195'inci maddelerinde öngörülen, yargıya başvurma ve Ombudsman'a şikâyette bulunma haklarına atıfta bulunulacaktır.

## **Madde 20**

### ***Kararın tebliğ edilmesi***

1. Yetkili, bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların, alınır alınmaz ilgili kişiye ya da kişilere yazılı olarak tebliğ edilmesini sağlamalıdır.

2. Yetkili, kararların ilgili kişiye ya da kişilere bilgi tebliğ edilmeden önce başka kaynaklara bildirilmesinden kaçınmalıdır.

## **Madde 21**

### ***Verilerin korunması***

1. Bir vatandaşın kişisel verileriyle ilgilenen yetkili, Avrupa Parlamentosu'nun ve Avrupa Birliği Konseyi'nin, kişisel verilerin Avrupa Topluluğu kurum ve kuruluşları tarafından işlenmesi sırasında bireylerin korunmasına ve bu tür verilerin serbest dolaşımına yönelik, 18 Aralık 2000 tarihli ve (EC) 45/2001 sayılı Yönetmeliği hükümleri uyarınca, ilgili bireyin mahremiyetine ve kişilik haklarına saygı gösterecektir.\*

2. Yetkili özellikle, kişisel verileri meşru olmayan amaçlar için kullanmaktan ve bu verilerin yetkisiz kişilerin eline geçmesinden kaçınacaktır.

## **Madde 22**

### ***Bilgi talebi***

1. Yetkili, sorumluluğu altındaki ilgili bir konuda, kamu üyelerine talep ettikleri bilgileri verecektir. Yetkili, uygun olduğu durumlarda ve uzmanlık alanını ilgilendiren bir konuda, idari bir işlem başlatma hakkında bilgi verecektir. Yetkili verdiği bilgilerin açık ve anlaşılır olmasına dikkat edecektir.

---

\* OJ L 8/1, 12.1.2001

2. Sözlü bilgi talebinin çok geniş kapsamlı ya da karmaşık olması durumunda, yetkili ilgili kişiye talebini yazılı olarak yapması tavsiyesinde bulunacaktır.

3. Talep edilen bilginin gizli olması nedeniyle ifşa edilememesi durumunda, yetkili bu Yasa'nın 18'inci Maddesi hükümleri uyarınca, ilgili kişiye talep ettiği bilginin verilemesinin nedenlerini açıklayacaktır.

4. Sorumluluk alanına girmeyen konularda bilgi vermesi talebinde bulunulan bir yetkili, talepte bulunan kişiye, konuyla ilgili yetkilinin adını ve telefon numarasını vererek yönlendirecektir. Avrupa Topluluğu'nun başka bir kurum ya da kuruluşu hakkında bilgi talebinde bulunulduğunda, yetkili talepte bulunan kişiyi ilgili kuruma ya da kuruluşa yönlendirecektir.

5. Uygun olduğu durumlarda, yetkili, talebin konusuna bağlı olarak, bilgi talebinde kişiyi, Kurum'un kamuya bilgi sağlamakla sorumlu servisine yönlendirecektir.

## **Madde 23**

### ***Belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri***

1. Yetkili belgelere erişim taleplerini, Kurum tarafından kabul edilen kurallara ve (EC) 1049/2001 sayılı Tüzükte düzenlenen genel ilke ve sınırlamalara uygun şekilde değerlendirecektir.\*

2. Yetkili sözlü olarak yapılan belgelere erişme talebini yerine getiremezse, vatandaşa talebini yazılı yapması tavsiyesinde bulunacaktır.

## **Madde 24**

### ***Kayıtların yeterli tutulması***

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

---

\* OJ L 145/43, 31.05.2001

## **Madde 25**

### ***Kamunun yasa hakkında bilgilendirilmesi***

1. Kurum kamuyu bu Yasa'dan kaynaklanan hakları konusunda bilgilendirmek amacı ile etkili önlemler alacaktır. Mümkün olduğu takdirde, metni internet sitesinde elektronik formda sunacaktır.

2. Komisyon, tüm kurumlar adına, Yasa'yı bir broşür halinde yayınlayıp vatandaşlara dağıtacaktır.

## **Madde 26**

### ***Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunma hakkı***

Bir Kurum'un ya da yetkilinin bu Yasa tarafından düzenlenen ilkelere riayet etmemesi durumunda, Avrupa Topluluğu Kuruluş Antlaşması'nın 195. Maddesi ve Avrupa Ombudsmanı Statüsü uyarınca, Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunulabilecektir.\*

## **Madde 27**

### ***Uygulamanın gözden geçirilmesi***

Her bir Kurum, iki yıllık dönemin sonunda Yasa'nın uygulanmasını gözden geçirecek ve sonuçlarını Avrupa Ombudsman'ına bildirecektir.

---

\* Avrupa Parlamentosu'nun, Ombudsman'ın Görevlerinin İfasını Düzenleyen Tüzük ve Genel İkelere ilişkin kararı, OJ L 113/1, 04.05.1994.