ARAŞTIRMA

LÜKSEMBURG'DA OMBUDSMAN KURUMU

Ombudsman Institution in Luxembourg

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL*

Geliş Tarihi: 06.02.2020 Yayına Kabul Tarihi: 03.04.2020

Öz

Kamu yönetimiyle olan ilişkilerinde güçsüz bir konuma sahip olmaları nedeniyle bireyleri kamu yönetimi karşısında korumak üzere zaman içinde destekleyici kurum ve yöntemler geliştirilmiştir. Ancak kamu yönetimi faaliyetlerinin teknik bir hal alması geleneksel koruma ve denetim kurumlarının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Ortaya çıkan bu koruma açığını kapatmak üzere oluşturulan kurumlardan birisi ombudsmandır. Ombudsman modelinin uzlaştırıcı ve arabulucu rolüyle yönetsel şikayetleri çözmede başarı göstermesi bu kuruma karşı olan ilgiyi arttırmıştır. Son dönemde bu ilginin görüldüğü ülkelerden birisi Lüksemburg'dur. Lüksemburg'da ombudsman kurumunun kurulması ile kişilerin yönetim karşısında korunmasında yeni bir safhaya geçilmiştir. Çalışmanın amacı, Lüksemburg'da ombudsman kurumunun kamu yönetimi ile yönetilenler arasındaki ilişkileri nasıl etkilediğini ortaya koymaktır. Çalışmada kanuni metin, ombudsmanın resmi rapor ve tavsiye kararları incelenerek belge analizi gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Lüksemburg, Kamu Yönetimi, İyi Yönetim.

Abstract

Supporting institutions and methods have been developed over time to protect individuals against public administration as they have a weak position in their relations with public administration. However, the fact that public administration activities became technical led to the insufficiency of traditional protection and control institutions. One of the institutions established to cover this emerging vulnerability is the ombudsman.The success of the Ombudsman model in resolving administrative complaints with its conciliatory role, has increased the interest towards this institution. One of the countries where this interest has been seen recently is Luxembourg.With the establishment of the ombudsman institution in Luxembourg, a new phase has been started in protecting people against administration.The aim of the study is to reveal how the ombudsman institution in Luxembourg affects the relations between public administration and those administered.In the study, the legal text, the official reports and recommendations of the ombudsman were examined and document analysis was carried out.

Keywords: Luxembourg, Public Administration, Good Administration

* Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, rsengul41@hotmail.com, ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3164-9676

GİRİŞ

Çok çeşitli alanları kapsayan kamu yönetimi faaliyetleri bireyler ve toplum üzerinde sonuçlar meydana getirirler. Ayrıntılı prosedür kurallarına bağlı olarak gerçekleştirilen yönetsel faaliyetler vatandaş nazarında oldukça karmaşık bir hal alabilmektedir. Yönetsel faaliyetlerin kişileri etkileyen hak veya menfaat ihlalini sebep olmaları durumunda ilgililer için hak arama süreci başlar. Ülkelerin sahip olduğu hukuki ve idari sistemlerde hak arama sürecini düzenleyen ve böylece yönetilenlerin mağduriyetlerini çözen yargı ve yargı dışı çeşitli mekanizmalar benimsenmiştir.

Çeşitli ülke idari sistemlerinde yer bulan ombudsman, yönetilenlerin yönetim karşısında korunmasında oldukça etkili olan ve yaygınlık gösteren bir kurumdur. Ombudsman, yönetsel faaliyetlerden zarar gördüğünü düşünen ve haksızlığa uğradığı kanısını taşıyan kişilerin şikayetlerini incelemek üzere yönetimle yönetilenler arasında arabuluculuk görevi icra eder.

Diğer hak arama yolları karşısında sahip olduğu avantajlar ombudsmanı bütün dünyada oldukça popüler hale getirmiştir. Lüksemburg'da ombudsman kurumuna yönelik arayışlar 20.yüzyılın üçüncü çeyreğinde gündeme gelmekle beraber bu kurumun yasal statüye kavuşması ancak 21.yüzyılın başlarında gerçekleşmiştir. Arada geçen sürede çeşitli kamu yönetim reformlarında gündeme gelmiş olan ombudsman kurumundan beklenen yönetsel şikayetlerin hakkaniyetli şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak ve kamu hizmet kalitesini sürekli bir biçimde geliştirmektir. Böylece ombudsmanın katkısı alınarak kamu yönetimi üzerinde uygulanan denetiminin daha da etkinleştirilmesi ve yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi hedeflenmektedir.

1.OMBUDSMAN KURUMUNA YÖNELİK ARAYIŞLAR

Lüksemburg'da ombudsman kurumuna yönelik tartışma ve arayışlar 1970'li yıllarda gündeme gelmiştir. Bireylerin yönetim karşısında korunmasında mevcut hukuki ve idari mekanizmaların yetersiz kalması bu arayışları hızlandırmıştır. Yönetilenlerin kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden olumsuz şekilde etkilenmeleri durumunda başvurabilecekleri en güçlü mekanizma yargıydı. Ancak

yargı yolunu kullanan vatandaşların kimi sorunlarla karşılaşması ve istenilen sonuçların sağlanamaması yargı yolunun etkinliğini tartışma konusu yapmıştır. Yargı organlarının vatandaş lehine vermiş oldukları kararların gereğini yerine getirmeyen kamu kurumlarına karşı uygulanacak etkili denetim yollarının bulunmayışı önemli sorunlardan birisini teşkil etmekteydi. Yargı kararlarını yerine getirmeyen kamu kurumunun tekrar dava edilmesi hukuken mümkün idiyse de pratikte bu yolun işletilmesinde başta mali yükümlülükler olmak üzere çeşitli sorunlar caydırıcı etki meydana getirmiştir. Mali yükümlülükleri üstlenen şikayetçinin yine de tatmin edici bir sonuç olması garanti değildi (Beissel, 1984:76-77). İdari yargıya kendi kararını uygulanması için yönetime buyurma yetkisi tanınmamasından dolayı şikayetçinin bu yönde tekrar yargı sürecini işletmesi gerekmekteydi. Uygulama sonuçları değerlendirildiğinde bu yöndeki uygulamanın başarı oranının düşük kaldığı görülmüştür (Beissel, 1984:83).

Ombudsman kurumuna yönelik yasal düzlemde ilk önemli girişim 1976'daki kanun tasarısıyla gerçekleştirilmiştir. Bu tasarıyla, kamu yönetiminin denetiminden sorumlu ve genel komiser ismiyle bir kurumun oluşturulması amaçlanmıştı. Genel komiser, vatandaşları yönetim karşısında koruma misyonuna sahipti. Bir nevi kamu yönetimine karşı bir denge noktası olarak planlanmıştı. Genel komiserlikten beklenen yönetimle yönetilenler arasında uzlaştırıcı ve arabulucu rolü oynamasıydı. Genel komiser arabuluculuk görevini icra ederken tespit ettiği yönetim aksaklıklarının giderilmesi için öneriler ortaya koyacak ve hükümete yönetsel reformlar konusunda yol gösterici olacaktı. Bu göreviyle genel komiser kamu yönetiminin modernizasyonuna katkı sağlayacaktı. Bu kanun tasarısının ortaya koyduğu modelde bir nevi süper memur konumu verilerek memurların çalışmasını denetleyecek olan genel komiserin yürütme organı tarafından atanması öngörülmüştü. Ancak söz konusu kanun tasarısı kadük kalmıştır (Beissel, 1984:88).

1976 kanun tasarısı girişiminden sonra gerçekleştirilen yönetsel reformlarda ombudsman kurumu gündemdeki yerini korumuştur. Yönetimi vatandaşa yaklaştırmak ve iki taraf arasındaki ilişkileri iyileştirmeyi hedefleyen reform politikalarının sonucu olarak ombudsman kurumunu kuran 22 Ağustos 2003 tarihli 18 maddelik bir kanun kabul edilmiştir. Bu kanunu kabul etmekle Lüksemburg, yönetsel işlemler karşında yönetilenlerin korunmasına ilişkin Avrupa Konseyi'nin (77) 31 sayılı kararını hayata geçirmiş oldu (OECD, 2010:93-94). Lüksemburg

ombudsman kurumunun oluşumunda Fransız ve Alman modellerinden esinlenilmiştir (Feyereisen ve Louise Pochon, 2015). Kanunda ombudsmanlık fonksiyonunu betimlemek üzere arabuluculuk (médiateur) terimi tercih edilmiştir. Ayrıca Lüksemburg'da sektörel ombudsmanların olduğunu da belirtmek gerekir. Tüketici, sağlık, okul gibi birçok alanda arabulucular mevcuttur.

2.OMBUDSMAN KURUMUNUN YAPISI

Ombudsman, parlamentonun önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanır. Ombudsman olabilmek için 22 Ağustos 2003 Kanununa göre şu şartlara sahip olmak gerekir:

- Lüksemburg vatandaşı olmak
- Medeni ve siyasal haklara sahip olmak
- Görevin gerektirdiği moral/ahlaki değerleri taşımak
- Parlamentonun belirlediği alanlarda dört yıllık yüksek öğrenim diplomasına ve görevin gerektirdiği mesleki tecrübeye sahip olmak
- Üç yönetsel dile yeterince vakıf olmak

Parlamento, ombudsmanı basit çoğunlukla seçer. Ombudsmanın görev süresi sekiz yıl olup ikinci kez görev alamaz. Göreve başlamadan önce yemin eder. Ombudsmanlık görevi çeşitli hallerde sona erer. Kanuni düzenlemeye göre ombudsmanın görevi kendiliğinden sona erebileceği gibi bazı şartların varlığı halinde yetkili otoriteler tarafından görevine son verilebilir. Sürenin bitmesi, 68 yaşına ulaşma, kanunun 11.maddesinde sayılan göreviyle bağdaşmayan işleri yapmayı kabul etme ombudsmanlık görevini kendiliğinden sona erdirir. Ombudsmanın çekilme talebinde bulunması, sağlık şartlarının görevini yapmaya engel olması ve başka bir nedene bağlı olarak görevini yapamayacak durumda olması halinde parlamentonun talebi üzerine devlet başkanı ombudsmanın görevine son verebilir. Ayrıca ombudsmanın görevini kanuna uygun icra etmediği iddiasıyla milletvekillerinin üçte biri ombudsmanın görevden alınmasını talep edebilir. İddia üzerine başlatılan soruşturma sonucu oturuma katılan milletvekillerinin çoğunluk kararıyla yine parlamento devlet başkanından ombudsmanın görevden alınmasını isteyebilir.

22 Ağustos 2003 Kanununun 11.maddesinde sayılan işler ombudsmanlık göreviyle beraber icra edilemez. Bu maddeye göre ombudsman, görev süresi boyunca seçilmiş veya atanmış olarak kamu ve özel sektörde başka bir görev üstlenemez. Kendisinin dahil olduğu çıkar çatışması yaratabilecek durumlarda yeralamaz. Ombudsmana yardımcı olmak üzere sekreterya oluşturulmuştur. Sekreteryada yeteri kadar memur görevlendirilmesi kanunla hüküm altına alınmıştır.

3.OMBUDSMAN KURUMUNUN İŞLEYİŞİ

Ombudsman kurumunun işlevselliğini sağlamak üzere 22 Ağustos 2003 Kanununda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bağımsızlığı, tarafsızlığı, başvuru usul ve esaslarıyla ilgili temel düzenlemeler kanunla güvence altına alınmıştır. Ombudsman yasama organıyla ilişkilendirilmiş bir kurumdur. Bağımsızlığını sağlamak üzere getirilen düzenlemeye göre ombudsman hiçbir kurumdan emir ve talimat almaz. Ombudsman, yönetsel faaliyetlerden olumsuz şekilde etkilenen kişilerin şikâyetlerini karara bağlar. Yetki alanı, devlet, belediyeler ve bunlara bağlı kamu kurumlarının faaliyetleriyle sınırlanmıştır. Ombudsmana, gerçek ve tüzel kişiler yazılı ya da sözlü başvuruda bulunabilir. Ombudsmana başvuru yönteminde kişilere alternatif sunulmuştur. Şikâyetçiler, doğrudan ombudsmana başvurabileceği gibi başvurularını bir milletvekili aracılığıyla yapmaları mümkündür. Ayrıca milletvekillerinin ombudsmana re'sen başvuru yapabilmeleri diğer yol olarak benimsenmiştir.

Şikâyet, sorumlu kamu kurumunu içerecek şekilde somut bir hususa ilişkin olmalıdır. Kamu yönetimiyle ilgili genel manada şikâyetler işleme konulmamaktadır (Feyereisen ve Louise Pochon, 2015).

Şikayetçinin, ombudsmana başvurmadan önce idari başvuru yolunu tüketmiş olması gerekir. Ombudsmana başvurunun diğer organlara bilhassa yargı organlarına yapılacak başvuru süresini durdurmaması kurumun işlevselliğine sınırlama getirmiştir. Ombudsman, yargı organlarınca görülmekte olan uyuşmazlıklara bakamaz, yargı kararlarının yerindeliğini sorgulayamaz. Ancak ombudsman kendisinin belirlediği sürede yargı kararını yerine getirmeyen kamu kurumuna bu kararın yerine getirilmesini emredebilir. Böylece yargı kararının yerine getirilmesinin yönetim tarafından sürüncemede bırakılmasının önüne geçilmektedir.

Yönetimden kaynaklanan şikâyetlere ilişkin yargı kararlarının uygulanabilirliği güçlendirilmiştir.

Ombudsmanın şikâyete ilişkin inceleme metodu ön koşullar ve esasa ilişkin olmak üzere iki aşamada gerçekleşir. Ön koşullar yönünden başvuruyu inceleyerek yerinde gören ombudsman şikayete dostça çözüm bulmaya çalışır. Ombudsmanın yaptığı tavsiyeler şikâyete konu olan kamu hizmetinin iyileştirilmesini hedeflemelidir. Şikayet konusu olan yönetsel kararın hakkaniyetsiz sonuçlar doğurduğunu tespit eden ombudsman, yasal ve idari düzenleyici işlemleri dikkate alarak şikayet konusunun hakkaniyetli şekilde çözümlenmesini sağlayacak her tür öneride bulunabilir. Bu süreçte elde ettiği kanaatin sonucu olarak ombudsman gerekiyorsa mevzuatta değişiklik yapılmasını önerebilir. Şikâyet konusu idari işlemi tesis eden kamu kurumu, ombudsmanın kararına ilişkin ne yaptığına dair ombudsmanı bilgilendirmelidir. Ombudsmanın belirlediği sürede bilgilendirme olmazsa veya yönetim eylemsiz kalmışsa ombudsman, tavsiyelerini yayınlama yetkisini işletebilir. Aynı şekilde yargı kararını uygulamayan kamu kurumuna bu kararı uygulamak üzere verdiği emrinin yerine getirilmemesi durumunda ombudsman bu durumu özel raporla parlamentoya bildirir. Ayrıca bu özel rapor resmi gazetede yayımlanır.

Şikayeti inceleme sürecinde ombudsman şikayet edilen kamu kurumundan bütün bilgileri talep eder. İlgili kamu kurumu talep edilen bütün bilgi ve belgeleri ombudsmanın belirlediği sürede vermek zorundadır. Yönetim sadece ulusal savunma, devlet güvenliği ve dış politikaya ilişkin belgelerde gizlilik veya devlet sırrı gerekçesini ileri sürerek ombudsmanın talebini reddedebilir. Şikâyetin karara bağlanma sürecinde yönetimden beklenen ombudsmanın işini kolaylaştırmasıdır. Şikâyete taraf olan bakanlık veya kamu kurumu kendi çalışanlarının ombudsmanın sorularını yanıtlamalarını sağlamalıdır. Ombudsmanın başvuru konusu şikâyeti yerinde bulmaması durumunda şikâyetçiyi gerekçeli kararıyla bilgilendirir. Bu kararın dava konusu yapılamayacağı kanunla belirlenmiştir.

Ombudsman, faaliyetleriyle ilgili olarak parlamentoya yıllık rapor sunar. Gerekli görürse üç aylık ara raporlar da sunabilir. Ombudsman yararlı gördüğü hususları bu raporlarda belirtir, görevi sırasında karşılaştığı zorlukları dile getirir. Parlamento bu raporları kamuoyuyla paylaşır. Ombudsman, gerek kendi talebi

üzerine gerekse parlamentonun talebi üzerine parlamento tarafından dinlenebilir.

Ombudsmanın yönetsel faaliyetlerden kaynaklanan şikayetleri karara bağlarken kullandığı ölçütler iyi yönetim ilkeleri olarak isimlendirilmiştir. Bu ilkeler hükümetin 27 Ocak 2017 tarihindeki toplantısında kabul edilmiştir. Yönetilenler bu ilkelere uygun davranmayan yönetime karşı ombudsmana başvurmaktadır (Rapport Annuel 2017, 2018:7). İyi yönetim ilkelerinin kabul edilmesinde ombudsmanın önerisi etkili olmuştur. Ayrıca bu ilkelerin belirlenmesinde Avrupa Komisyonunun 6 Eylül 2001 tarihinde kabul ettiği iyi yönetim ilkeleri dikkate alınmıştır. İyi yönetim ilkeleri Yönetime Erişim ve Yönetilenlerin Karşılanması, Hizmet Kullanıcılarına Bilgi Verme, Açık ve Şeffaf Karar Alma, Kişiselleştirilmiş Takip ve Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi başlıklarını taşıyan beş gruba ayrılmıştır. Her başlık altında yönetimin işleyişinde dikkate alacağı somut davranış biçimleri maddeler halinde belirlenmiştir. Kimi maddelerin de alt maddeler şeklinde daha ayrıntılı açıklamaya tabi tutulduğu görülmektedir (MFP, 2017:2-5). İyi yönetim ilkeleriyle yönetsel sürecin vatandaşlar tarafından anlaşılır hale getirilerek kamu hizmet sunumunun sorunsuz şekilde gerçekleşmesi hedeflenmektedir. Kamu hizmet kullanıcılarının hizmetlere ilişkin her türlü bilgiye kolayca ve hızlı şekilde ulaşması, resmi muhatabını tanıyarak işlemlerini tamamlamasının idari zemini oluşturulmaktadır. Kamu kurumlarının somut yükümlülükleri tanımlanmakta ve memurlara yetkilerini kullanırken takip edecekleri bir nevi yol haritası oluşturulmaktadır. Kamu hizmet politikalarında güven esasına dayalı yönetsel diyaloğun kurumsallaştırılmasının yönetim kaynaklı şikâyetleri ortadan kaldırma veya minimize etmedeki önemi ve önceliği ön plana çıkarılmaktadır.

İyi yönetim ilkeleri kamu kurumlarına kamu hizmet kullanıcılarıyla olan ilişkilerinde rehberlik yapmak üzere hazırlanmıştır. Vatandaşların yönetimle olan ilişkilerinde beklentisi kamu kurumlarının bu ilkelere uygun şekilde hareket etmesidir. İyi yönetim ilkelerine aykırı davranılması kişilerin menfaat veya hak ihlaline uğramasına sebep olmaktadır. Maruz kaldığı ihlali yönetim nezdinde gideremeyen kişiler hak arama yolu olarak ombudsmana başvurmaktadır. Nitekim ombudsman bu konuda yaptığı değerlendirmede kurumun görevinin uzlaştırıcılık/arabuluculuk yapmak olduğuna dikkat çekmiştir. Bu çerçevede kalarak taraflara çözüm önerisinde bulunduğunu ve ombudsmanın yargıç olmadığı gibi başvuru sahibi veya yönetimin avukatı da olmadığını dile getirmiştir. Ombuds-

manın odaklandığı husus yönetimle kişiler arasındaki iletişimi kolaylaştırmaktır. Yönetimle kişiler arasındaki güven ilişkisi bozulduğunda bunu yeniden tesis etmeye çalışır. Anlaşmazlıkları hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri temelinde yasal mevzuata uygun şekilde çözdüğünü söyleyen ombudsman, bu süreçte tercih ettiği yöntemin anlaşmazlık üzerinde tarafların açıkça ve beraberce iletişime geçerek konu üzerinde müzakere etmeleri olduğunu belirtmektedir. Ortaklaşa müzakere sonucunda yönetimin kararından dönerek pozisyon değiştirmesininin iki önemli sonucu olacaktır. Birincisi, anlaşmazlık yargı sürecine başvurulmaksızın çözümlenmiş olacaktır. İkincisi, yönetimin hatasını kabul ederek başvuru sahibinin talebini yerine getirmesi*"yönetilenin kendini değerli hissetmesine"* yol açacaktır (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

4. OMBUDSMANIN YILLIK RAPORU VE TAVSİYE KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1.Yıllık Rapor

Ombudsman, yıllık olarak yayınladığı raporlarda kurumsal faaliyetlerin değerlendirmesini yapar. Yıllık raporlarda kuruma yapılan başvuruların değerlendirilmesine ilişkin istatistik analizler gerçekleştirilir. Yönetimle yönetilenler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesini ilişkin tespitler yapar ve önerilerde bulunur. Somut uyuşmazlıklar neticesinde ulaştığı bulguları parlamentonun ve dolayısıyla kamuoyunun gündemine getirir. Raporlarda vurgulanan hususlar gelecekteki yasal ve idari reformları şekillendirmektedir. 2017 yılı raporundaki şu tespiti dikkat çekicidir: *"Yönetilenlerin haklarını kullanabilmesi için bu hakları tanıması gerekir. Hukukun karmaşıklaşması, sürekli değişmesi ve uluslararası hukukun artan etkisi kanunu bilmemek mazeret sayılmaz özdeyişini yanıltıcı hale getirmektedir"*(Rapport Annuel 2017, 2018:8).

2017 yılında ombudsmana yönetsel yaşamın birçok alanını ilgilendiren 1149 başvuru yapıldı. Başvuruların 1/3 için yönetimle görüşülmesine karar verilmiş ve kamu kurumlarıyla kurulan diyalog neticesinde başvuru konusu olan yönetsel işlemlerin yaklaşık % 87'de tam veya kısmı düzeltme yapılması kararlaştırılmıştır (Rapport Annuel 2017, 2018:7).

Tablo 1: 2017 Yılında Kuruma Yapılan Başvurulara İlişkin Verilen Kararların Sayısal Dağılımı ve Durumu

Başvuru sayısı	1149
Sonuçlandırılan başvuru sayısı	948
Geçici olarak kapatılan başvuru sayısı	11
İncelemesi devam eden başvuru sayısı	190

Kaynak: http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf, s.16.

2017 yılında ombudsmana yapılan 1149 başvurudan 948'i sonuçlandırılmıştır. Geçici olarak kapatılan başvuru sayısı 11, incelemesi devam eden başvuru sayısı 190'dır.

Kabul edilen başvuru sayısı	833
İdari kararlarda bütünüyle düzeltme yapılan başvuru sayısı	269
Kısmi düzeltme yapılan başvuru sayısı	65
Düzeltme gerçekleşmeyen başvuru sayısı	51
Dayanaksız başvuru sayısı	291
Şikayetçinin feragat ettiği başvuru sayısı	157

Kaynak: http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf, s.16.

2017 yılında kabul edilen başvuru sayısı 833 olmuştur. Bu başvuruların 269'da şikayet konusu idari kararda bütünüyle düzeltme yapılırken kısmi düzeltme yapılan idari karar sayısı 65'dir. Düzeltme gerçekleşmeyen başvuru sayısı 51, dayanaksız başvuru sayısı 291 ve şikayetçinin çeşitli nedenlerle feragat ettiği başvuru sayısı 157'dir.

Reddedilen başvuru sayısı	115
İdari yolların tüketilmemesi	18
Yetki dışı	41
Şikayetin yargıda karara bağlanması	5
Şikayetin yargı organlarında görülmekte olması	4
Şikayetin dayanaksız olması	21
Şikayetin erken yapılması (hazırlık işlemleri)	23
Yetkili diğer/sektörel ombudsmana gönderilen şikayet sayısı	3

Kaynak: http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf, s.16.

2017 yılında reddedilen başvuru sayısı 115'dir. Başvurular farklı nedenlere dayalı olarak reddedilmiştir. 18 başvuru idari yolların tüketilmemesi, 41 başvuru yetki dışı, 5 başvuru şikayetin yargıda karara bağlanması, 4 başvuru şikayetin yargı organlarında görülmekte olması, 21 başvuru şikayetin dayanaksız olması, 23 başvuru şikayetin erken yapılması (idari kararın kesinleşmesinden önce) ve 3 başvuru sektörel ombudsmanların görev alanına girmesi gerekçeleriyle reddedilmiştir.

Düzeltme istenen idari kararların sayısı	385	Oran (% 100)
Bütünüyle düzeltilen	269	% 69,9
Kısmen düzeltilen	65	% 16,9
Düzeltme gerçekleşmeyen	51	% 13, 2

Kaynak: http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf, s.17.

Şikayetin esasına ilişkin ombudsman tarafından yapılan inceleme sonucunda 385 başvuruda yönetimden düzeltme talebinde bulunulmuştur. Bütünüyle düzeltilen idari karar sayısı 269 iken kısmen düzeltilen idari karar sayısı 65'dir. Toplamda düzeltilen karar sayısı % 86,8'lik bir orana sahiptir. 51 kararda ise düzeltme talebi kabul görmemiştir ki bu da % 13,2'lik orana tekabül etmektedir.

Tablo 2: 2017 Yılında Kuruma Yapılan Başvuruların Bakanlıklara Göre Dağılımı

Bakanlıklar	**Başvuru Sayısı**	**Düzeltme/Olumluluk Oranı**
Dışişleri ve AB Bakanlığı	287	% 91,9
Sosyal Güvenlik Bakanlığı	193	% 92,1
Aile, Entegrasyon ve Büyük Bölge Bakanlığı	103	% 81,8
Maliye Bakanlığı	103	% 83,9
Çalışma, İstihdam, Sosyal Ekonomi ve Dayanışma Bakanlığı	82	% 83,3
Konut Bakanlığı	75	% 87
Sürdürülebilir Kalkınma Ve Altyapı Bakanlığı	32	% 85,7
Yükseköğrenim ve Araştırma Bakanlığı	27	% 80
Milli Eğitim, Çocuk ve Gençlik Bakanlığı	24	% 71,4
Adalet Bakanlığı	19	% 100
İçişleri Bakanlığı	12	% 100
Ekonomi Bakanlığı	5	-
Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı	4	-

Bakanlıklar	Başvuru Sayısı	Düzeltme/Olumluluk Oranı
Devlet Bakanlığı	4	-
Tarım, Bağcılık ve Tüketicinin Korunması Bakanlığı	3	-
Sağlık Bakanlığı	2	-
Kültür Bakanlığı	1	-
İç Güvenlik Bakanlığı	0	-
Fırsat Eşitliği Bakanlığı	0	-
Spor Bakanlığı	0	-

Kaynak: http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf, s.20.

Tablodan ombudsmana yapılan şikayet başvurularının çeşitli bakanlıkların yetki ve görev alanında olduğu anlaşılmaktadır. Bakanlıklar ile yapılan diyalog sonucunda şikayet konusu yönetsel kararlarda düzeltme talebine karşılık veren bakanlıklar olduğu gibi olumsuz yaklaşan bakanlıklar da mevcuttur. Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının muhatap olduğu uyuşmazlıklarda ombudsmanın yönetsel kararın düzeltilmesine yönelik talebi % 100 oranında karşılanmıştır. Dışişleri ve AB Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığının taraf olduğu anlaşmazlıklarda % 90'nın üzerinde yönetsel kararlarda düzeltme gerçekleştirilmiştir. Düzeltme talebine olumlu karşılık veren bakanlıklar arasında Milli Eğitim, Çocuk ve Gençlik Bakanlığı %71,4 ile en düşük orana sahiptir. Ekonomi Bakanlığı, Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı, Devlet Bakanlığı, Tarım, Bağcılık ve Tüketicinin Korunması Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kültür Bakanlığının az sayıda taraf olduğu uyuşmazlıklarda ombudsmanın düzeltme talepleri kabul görmemiştir. İç Güvenlik Bakanlığı, Fırsat Eşitliği Bakanlığı ve Spor Bakanlığını ilgilendiren ombudsmana herhangi bir başvuru yapılmamıştır.

4.2.Tavsiye Kararları

Lüksemburg Ombudsmanı, gerekli gördüğü durumlarda tavsiye kararları almaktadır. Tavsiye kararları yönetsel yaşamın çok farklı alanlarına ilişkindir. Örneğin 49 nolu tavsiye kararında kararlarına dayanak oluşturan iyi yönetim ilkelerini önermiştir. Kamu hizmetlerinin yürütülürken dikkat edilmesi gereken deontolojik/ahlaki ilkeler ortaya konulmuştur. Bu ilkelerin iyi yönetimin bazı prensiplerini ihtiva ettikleri görülmektedir: Yasallık, eşitlik, tarafsızlık, makul süre, vicdani yönetim ve nezaket (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC49.pdf).

49 nolu tavsiye kararında belirttiği üzere ombudsman şikayetleri çözerken iyi yönetimi teşvik eden bir rol oynamaktadır. Etkililik ve hizmet etme üzerine kurulu bir idari kültür inşa etme etmeyi hedeflemektedir. Böylesi bir idari kültürde yönetim, görevini yaparken sadece kanunla yetinmemeli, hizmetten yararlananları merkeze aldığı bir anlayışa sahip olmalıdır. Nitekim ombudsman yapmış olduğu denetimi yasallık denetimiyle sınırlandırmamakta yönetsel faaliyeti nesnel şekilde değerlendirebilmek için iyi yönetim ilkelerini de kullanmaktadır. Diğer ülkelerin benzer bir yaklaşım takip ettiğini belirten Lüksemburg Ombudsmanı hükümete iyi yönetim ilkeleriyle ilgili düzenleme yapmasını tavsiye etmiştir. Ombudsman bu kararda pozitif hukukun üstünde gördüğü iyi yönetim ilkelerinin kamu hizmetine yönelik kalite beklentisini ortaya koyduğunu savunmaktadır. Lüksemburg'un üyesi olduğu Avrupa Birliği'nin mevzuatında yer alan AB Temel Haklar Şartı'nın 41.maddesi, AB Ombudsmanı tarafından AB memurları için yayınlanan kamu hizmet prensipleri ve AB Ombudsmanı tarafından yayınlanan İyi Yönetsel Tutum Kodunun iyi yönetime vurgu yapan metinler olduğuna dikkat çekmektedir. Lüksemburg Ombudsmanı bu üç metini esas alarak hem memurlara hem de vatandaşlara bir nevi kullanım kılavuzu niteliğinde pratik kurallar kataloğu önermiştir. İyi yönetimi bir etik alan olarak gören ombudsmana göre bu kuralların kamu hizmetinin bütün yönlerini düzenlemesi mümkün değildir. Her şikayette somut durumların dikkate alınarak yorumlanmasını isteyen ombudsman, kurumsal faaliyetlerinde bu dört metni esas alacağını belirtmektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC49.pdf).

Ombudsman 51 nolu tavsiye kararında ise 22 Ağustos 2003 tarihli ombudsman kanunuyla ilgili önerilerde bulunarak sorunlu gördüğü hükümlerin değiştirilmesini istemiştir. Ombudsman, önerilerini içeren 19 maddelik kanun taslağı hazırlamıştır. Taslak metin 51 nolu tavsiye kararın ekinde sunulmuştur. Bu metinde geçen öneriler şu şekilde gruplandırılabilir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf):

Birinci olarak kurumun isminin arabulucudan ombudsmana çevrilmesini istemiştir. Bu isteğine gerekçe olarak ülkenin idari sisteminde arabuluculuk faaliyetleri geçekleştiren farklı kurumlar olduğunu göstermiştir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

İkinci olarak, temel hakların korunması misyonunun açıkça kanuna yazılmasını ve yetki alanının genişletilmesini önermiştir. Bu bağlamda kamu fonları kullanarak kamu hizmeti yürüten özel hukuk işlerinin denetim alanına alınmasını gündeme getirmiştir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Üçüncü olarak ombudsman, kuruma başvurmadan önce yapılması gereken ön safha işlemlerinin kanunda açıkça belirlenmediğine dikkat çekmektedir. Dolayısıyla kanunun bu maddesi farklı şekilde yorumlanıp karışıklığa sebep olduğundan bu işlemler netleştirilmelidir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Dördüncü olarak ombudsman, re'sen harekete geçme yetkisinin sınırlı olduğu kanaatindedir. Muhtemel sistematik kötü yönetimi önlemek için re'sen harekete geçmek gereklidir. Kuruma yapılan başvuruyla sınırlı kalmayıp şikayetin daha genel ve sistematik bir sorundan kaynaklanıp kaynaklanmadığını araştırma niyetini ortaya koymuştur. Diğer bir ifadeyle ombudsman yönetimin kusurunun dosyayla sınırlı olup olmadığını araştırma yetkisi istemektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Beşinci olarak ombudsman, tavsiyelerinin uygulanmasıyla ilgili değişiklik önerisi sunmaktadır. Ombudsmanın verdiği rakamlara göre 50 tavsiye kararının 25'i dikkate alınmıştır ki komşu ülkelerle karşılaştırıldığında bu sayının yetersiz olduğu kanısındadır. Bu nedenle ombudsmanın tavsiye kararını takiben ombudsmana danıştıktan sonra hükümeti pozisyon almaya zorlayacak bir hüküm kanuna ilave edilmedir. Eğer hükümet ombudsmanın tavsiye kararını kabul etmişse hangi şekilde ve ne sürede bu tavsiye kararını yerine getireceğini belirtmelidir; kabul etmemişse bunun gerekçelerini ortaya koymalıdır (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Altıncı olarak ombudsman, kamu kurumlarının cevap verme sürelerinin çok uzun olduğuna işaret ederek sürenin maksimum 1 ayla sınırlanmasını öneriyor. Şikayet dosyası karmaşık ise sürenin uzatılması mümkün kılınmalıdır (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Yedinci olarak ombudsman, kanuna göre ombudsmana başvurunun yargıya başvuru süresini kesmediğini hatırlatmaktadır. Bu nedenle başvuru sahipleri bazen mecburiyetten ombudsmanla birlikte aynı anda yargıya başvurmaktadır.

Bu durumun önüne geçmek üzere ombudsmana başvuru tarihinden itibaren yargıya başvurma süresinin 3 ay durdurulmasını talep etmektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Sekizinci olarak ombudsmanın yokluğunda yerine bakacak delegenin görevlendirilmesini önermektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Dokuzuncu olarak ombudsmanın parlamentoda nitelikli çoğunlukla seçilmesini önermektedir. Böylece kurumun sadece hükümetin temsilcisiymiş izlenimi ortadan kalkacak ve ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı güçlendirilmiş olacaktır. Bu önerisini desteklemek üzere Venedik Komisyonunun görüşünün bu yönde olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yemin metnine bağımsızlık ibaresinin eklenmesini talep etmektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Onuncu olarak ombudsmanın arabuluculuk işleviyle ilgili bir formasyona tabi tutulmasını içeren bir öneri ortaya koymaktadır. Formasyon eğitimi uyuşmazlıkların yargı dışı mekanizmalarla çözümlenmesine ilişkin AB direktifleri doğrultusunda yapılmalıdır. Böylesi bir formasyon eğitiminden kurum personeli de geçmelidir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

On birinci olarak bilirkişiye başvurma imkanının sağlanmasını istemektedir. Ombudsmana göre kuruma yapılan kimi başvuruların karara bağlamadan önce bilirkişi incelemesine ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla kanuna bilirkişiye başvurma imkanı sağlayan hükümler ilave edilmelidir.

On ikinci olarak ombudsmanın anayasal kurum haline getirilmesi önerilmiştir. Venedik Komisyonu ve Avrupa Konseyi'nin görüşlerinin bu doğrultuda olduğunu belirten ombudsman, kurumun anayasada temel haklar bölümünde veya kurumlar bölümünde düzenlenebileceğini söylemektedir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf).

Ombudsman 52 nolu tavsiye kararında ise uluslararası hukukun korunmasından istifade eden kişilerin karşılanması ve konaklamalarına ilişkin şartların gözetimine ilişkin dış kontrol mekanizmasının kurulmasını yasama organından talep etmiştir (http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC52.pdf).

Bütüncül olarak bir değerlendirilme yapıldığında tavsiye kararlarının yönetsel faaliyetlerin kalitesini arttırmayı hedeflediği söylenebilir. Tavsiye kararları yönetsel kararlarda tespit ettiği anlayış ve uygulama eksikliklerini düzeltmek ve böylece tekrarını önlemeye yönelik olabileceği gibi yönetsel faaliyetlerin genel kabul görmüş anlayış ve ilkeler çerçevesinde yapılmasını sağlamaya yönelik de olabilir. Ayrıca bu süreçte kendi rolünün daha etkili olabilmesinin kurumun statüsüyle ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Yasal düzenlemelerle kurumun daha işlevsel hale getirilmesi arabuluculuk konumunu güçlendirerek temel hak ve özgürlüklerin korunması politikalarına katkı sağlayacaktır.

SONUÇ

Kamu hizmet kullanıcıları kamu yönetimi faaliyetlerinden mağduriyet yaşamalarını takiben ombudsmana başvurmakta ve bu kurum nezdinde mağduriyetlerini giderme arayışına girmektedir. Lüksemburg Ombudsman kurumunun kuruluşundan itibaren düzenli şekilde başvuru aldığı görülmektedir. Ombudsman, yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkileri iyileştirmeyi gözeterek yönetime olan güvenin güçlü seviyelerde devam etmesini hedeflemektedir. Kuruma yapılan başvuruların değerlendirilmesinde pozitif hukukla sınırlı kalınmamakta ve iyi yönetim ilkelerinden istifade edilmektedir. Şikayeti hakkaniyet temelinde çözerek yönetsel diyaloğun kurumsallaşmasına olumlu yönde etki etmektedir.

Lüksemburg Ombudsmanı kendisine ulaşan şikayet dolayısıyla kamu kurumlarıyla temasa geçerek dostça çözüm bulmaya çalışır. Yıllık rapor verilerinin ortaya koyduğu husus kamu kurumlarıyla yaptığı diyaloglar neticesinde yüksek oranda olumlu sonuçlar elde ettiği yönündedir. Bu veriler kamu kurumlarının ombudsmana karşı yapıcı bir tutum geliştirdiğini göstermektedir. Şikayete konu olan yönetsel kararların yeniden incelenmesini kabul ederek bu konuda ombudsmanın yaptığı değişiklik önerilerine büyük oranda olumlu yaklaşmaktadırlar.

Lüksemburg Ombudsmanı yaptığı önerilerle kamu yönetiminin modernizasyonuna katkıda bulunmaktadır. Şikayetlerin çözümünde elde ettiği tecrübeler ışığında iyi yönetime ilişkin geliştirdiği önerileri hükümete sunmuştur. Bu önerilerin hükümet tarafından kabul edilerek bütün kamu kurumlarında uygulanmasında karar kılınması iyi yönetimi güçlendirecektir. Ayrıca kurumun

daha işlevsel hale gelmesi için hazırlamış olduğu kanun taslağı dikkat çekicidir. Taslakta belirtilen önerilerin yasama organınca benimsenmesi durumunda bağımsızlığı ve tarafsızlığı güçlendirilerek esnek ve hızlı çalışan daha işlevsel bir kurumsal yapıya kavuşacağı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Beissel, Simone (1984). **Controle Juridictionnel et Nouvelles Protections aux Luxembourg**, Administration et Administré en Europe (içinde), sous la direction de Charles Debbasch, Editions du CNRS Paris, s.71-92.

Ombudsman Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, **Rapport Annuel 2017**, Présentation publique 8 Mai 2018, http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2017.pdf (Erişim Tarihi:09/10/2019).

Ministere de la Fonction Publique (MFP) (2017). **Lignes de la bone conduite administrative**, https://fonction-publique.public.lu/content/dam/fonction_publique/fr/documentation/fonctionpublique/code-bonne-conduite-v2.pdf (Erişim Tarihi:09/10/2019).

OECD (2010). **Mieux légiférer en Europe : Luxembourg 2010**, https://books.google.com.tr/books?id=_mQpeYNBm0sC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=m%C3%A9diateur+luxembourg&source=bl&ots=qcpq0vrlHR&sig=ACfU3U1hmqViET65IEqSkU9CP-7vwSJPwA&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwiPhsjr7KXlAhV15aYKHeklAsE4MhDoATABegQICRAB#v=onepage&q=m%C3%A9diateur%20luxembourg&f=false, (Erişim Tarihi:18/10/2019).

Feyereisen, Marc ve Louise Pochon, Brigitte (2015). **L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg**, Promoculture Larcier, https://books.google.com.tr/books?id=ykwVBgAAQBAJ&pg=PT255&lpg=PT255&dq=m%C3%A9diateur+luxembourg&source=bl&ots=67nRWAHbmM&sig=ACfU3U3wZCHTFGAQZtOPCo31XItWaxh2dA&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwiPhsjr7KXlAhV15aYKHeklAsE4MhDoATADegQIBxAB#v=onepage&q=m%C3%A9diateur%20luxembourg&f=false (Erişim Tarihi:18/10/2019).

İNTERNET KAYNAKLARI

Ombudsman – Luxembourg (2019). "RECOMMANDATION N°52", http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC52.pdf (Erişim Tarihi:14/10/2019).

Ombudsman – Luxembourg (2019). "RECOMMANDATION N°51", http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC51.pdf (Erişim Tarihi:14/10/2019).

Ombusman – Luxembourg (2019). "RECOMMANDATION N°49", http://www.ombudsman.lu/uploads/RC/RC49.pdf (Erişim Tarihi:14/10/2019).