



## The Ombudsman Institution as a mechanism of accountability in public administration: The case of Germany<sup>1</sup>

## Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya örneği

Sefa Usta<sup>2</sup>

Abdulahap Akıncı<sup>3</sup>

### Abstract

In the formation of a transparent and accountable public administration system and an understanding of administration, such institutions like the Ombudsman have important functions. The Ombudsman Institution, which undertakes an effective role in the solution of the problems experienced between the state and the citizen, has important responsibilities to institutionalize human rights and democratization, reduce the bad administration practices and most importantly, make the accountability mechanism the built-in in public administration. The Ombudsman Institution, which has been formed with different names in many countries in the world, has been established in Germany with the name of “the Defense Ombudsman,” and it carries out its activities under this framework.

The main objective of the study is to examine the Ombudsman Institution as an extension of accountability mechanism in public administration and to asses “the Defense Ombudsman Institution”, which operates in Germany. Under the study prepared for this purpose, it is treated the concept of accountability in public administration with its general terms and examined the Ombudsman

### Özet

Şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi sisteminin ve yönetim anlayışının oluşumunda Ombudsmanlık benzeri kurumlara önemli işlevler düşmektedir. Devlet ve vatandaş arasında yaşanan sorunların çözümü noktasında etkili bir rol üstlenen ombudsmanlık kurumuna, insan haklarının ve demokratikleşmenin kurumsallaşmasında, kötü yönetim uygulamalarının azaltılmasında ve en önemlisi kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının yerleşik hale gelmesinde önemli sorumluluklar düşmektedir. Dünyada birçok ülkede farklı adlarla oluşturulmuş olan Ombudsmanlık Kurumu, Almanya'da Savunma Ombudsmanlığı ismiyle kurulmuş ve faaliyetlerini yürütmektedir.

Çalışmanın temel amacı, kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının bir uzantısı olarak Ombudsmanlık kurumunun incelenerek, Almanya'da faaliyet gösteren "Savunma Ombudsmanlığı Kurumu"nun değerlendirmeye tabi tutulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan çalışma kapsamında, kamu yönetiminde hesap verebilirlik kavramı genel hatlarıyla ele alınmakta, Ombudsmanlık Kurumu Almanya örneğinden hareketle irdelenmektedir. Çalışma genel bir değerlendirme ve sonuç kısmıyla

<sup>1</sup> This article is a revised and expanded version of the paper that was presented in the 13th Public Administration Forum (KAY-FOR) which was organized by Selcuk University between 15 to 17 October 2015.

<sup>2</sup> Asist. Prof. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey University, Faculty of Economics and Administrative Science, Political Science and Administration, [sefausta@kmu.edu.tr](mailto:sefausta@kmu.edu.tr)

<sup>3</sup> Asist. Prof. Dr., Kocaeli University, Faculty of Economics and Administrative Science, Political Science and Administration, [abdulahap.akinci@kocaeli.edu.tr](mailto:abdulahap.akinci@kocaeli.edu.tr)

Institution, departing from the case of Germany. The study is terminated with an overview and a chapter of conclusion.

In the study, it has been benefited from the scientific methods of descriptive analysis and critical review of the literature and set out from the secondary sources written about the subject and the primary sources like constitutional and legal regulations that are the basis of the Ombudsman Institution in Germany.

**Keywords:** Public Administration; Ombudsman; Accountability; Transparency; Defense Ombudsman.

[\(Extended English abstract is at the end of this document\)](#)

## 1. Giriş

Kamu yönetimi alanında son yıllarda meydana gelen değişimle birlikte geleneksel yönetim anlayışı yerini yeni yönetim anlayışına bırakmıştır. Yeni yönetim anlayışının da etkisiyle son dönemlerde, vatandaş odaklılık, yönetim, hesap verebilirlik/hesap sorabilirlik, açıklık/şeffaflık gibi ilke ve değerler ön plana çıkmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanmasının önemi yadsınamaz bir gerçektir. Yönetmelik, yargısal, siyasal, toplumsal hesap verebilirlik gibi farklı hesap verebilirlik türleri mevcuttur. Kamu görevlileri sadece üstlerine, bürokratlar sadece siyasilere karşı değil aynı zamanda halka/topluma da hesap vermek durumundadırlar. Dilekçe hakkı, şikayet hakkı, bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine/ombudsmana başvurma hakkı ile birlikte vatandaş, bürokratlara ve kamu yönetimine hesap sorabilmekte ve kamu görevlileri de hesap vermek zorunda kalmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında önemli bir rol oynadığına inanılan Ombudsmanlık Kurumu bireylerin idare karşısında korunmasını da amaçlamaktadır. Birçok ülkede kamu denetçisi, kamu hakemi, arabulucu gibi farklı isimlerle hayata geçirilen Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceleyip, yönetimin işlemeyen veya aksayan yönlerini tespit edip ortaya çıkarma görevini ifa etmekte; elde ettiği sonuçları başvuru sahibine ve ilgili kamu kurumuna bildirme işlevi görmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun kökenleri İsveç'e dayandırılmaktadır. ABD, Danimarka, Norveç, Finlandiya, İspanya, Kanada gibi birçok gelişmiş ülkede Ombudsman kamu yönetimi sistemi içinde aktif rol oynamaktadır. Almanya'da da askeri/savunma ombudsmanlığı şeklinde oluşturulmuş bir yapı mevcuttur ve 1950'li yıllardan bu yana işlev ve faaliyetlerini yürütmektedir.

## 2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı, geniş bir çerçevede değerlendirilmektedir. Hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamından çok, hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılık ilişki ve etkileşim bağlamında ele alınmaktadır. Karşılıklı ilişkide, sadece kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde durulmamaktadır. Aynı zamanda kamusal aktörlerin yerine getirdikleri davranışlar sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiği hususu üzerinde de durulmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 22).

nihayetlendirilmektedir.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmada, betimsel analiz yönteminden ve eleştirel literatür taramasından yararlanılmış, konu ile ilgili yazılmış ikinci kaynaklardan ve Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu'nun dayanağı olan anayasal ve yasal düzenlemeler gibi birincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi; Ombudsman; Hesap Verebilirlik; Şeffaflık; Savunma Ombudsmanlığı.

Hesap verebilirlik kavramının "bir kişinin ya da bir grubun, kendi sorumluluk alanı içinde, yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, başka otoritelere açıklama yapma zorunluluğu" olarak tanımlanması mümkündür (Biricikoğlu ve Gülener, 2008:136). Hesap verebilirlik ilişkisi üç temel unsurda ilişkilendirilmektedir; ilki karar veren ve eylemde bulunan kişi veya kurumların yapmış oldukları faaliyetlere ilişkin ilgililere karşı açıklama yapma yükümlülüğünün bulunmasıdır. İkinci olarak, hesap soracak olan kişilerin hesap verecek kişileri sorgulayabileceği bir mekanizmanın varlığı gerekmektedir. Son olarak, bu ilişkilerin sonucu olarak performansla göre ceza ya da ödül verilebilmesine yönelik yaptırımların var olmasıdır (Eryılmaz, 2015:371).

Hesap verebilirliğin ilk boyutunu, hesap verecek olanlar oluşturmaktadır. "Kim hesap verecek?" sorusunun cevabı önem arz etmektedir. Bu bağlamda ilk olarak, örgütün bir bütün olarak, yani tüzel kişilik olarak hesap vermesi olarak ifade edilen *örgütsel hesap verebilirlik* kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede karşımıza çıkan bir diğer hesap verebilirlik türü, her bir astın, kendisinden yukarıda yer alanlara hesap vermesi olarak belirtilen *hiyerarşik hesap verebilirlik* türüdür. Son olarak, *bireysel hesap verebilirlik* kavramı ile örgüt içinde yer alan her bir aktörün, kendi yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı bireysel olarak hesap vermesi durumu anlatılmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25).

Hesap verebilirliğin ikinci boyutunu, kendilerine hesap verilecek olanlar oluşturmaktadır. "Kime hesap verilecek?" sorusunun cevabına ilişkin olarak, politik, yasal, bürokratik (yönetimsel), sosyal (toplumsal), profesyonel hesap verebilirlik olmak üzere beş temel hesap verebilirlik türünden söz edilebilir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008:137-139, Sobacı, 2009: 41-42; Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26-27; Callahan, 2007: 114-116):

- 1. Politik (Siyasi) Hesap Verebilirlik:** Yönetimin seçimle belirlenen kişilere karşı hesap verebilmesidir. Kamu yöneticilerinin yerine getirmiş olduğu bütün faaliyetlerden ötürü, siyasiler aracılığıyla, dolaylı olarak halka hesap verdiği düşünülmektedir. Politik hesap verebilirlikte, kamu görevlilerinin bakanlara, bakanların milletvekillerine, milletvekillerinin de seçim zamanı seçmenlerine hesap vermeleri şeklinde bir döngü gerçekleşmektedir.
- 2. Yasal Hesap Verebilirlik:** Kamu yöneticilerinin kendi kurumları adına yürüttükleri faaliyetlerden ötürü mahkemelere karşı açıklama yapmak zorunda olma durumlarıdır. Yasal hesap verebilirlik, yasal yaptırımları zorlayan veya resmi yükümlülükleri isteyen konumundaki kişi ya da makam gibi kurum dışındaki bir kontrol mekanizmasına dayanmaktadır.
- 3. Bürokratik (Yönetimsel-İdari) Hesap Verebilirlik:** Bürokratların, hiyerarşik üstlerinin öncelikleri çerçevesinde, faaliyetlerinin hesabını vermeleri olarak ifade edilen bürokratik hesap verebilirlik, bağımsız denetim kurumları, yolsuzlukları önlemeye yönelik kurulan ofisler ve ombudsman gibi mekanizmaları kapsamaktadır. Kurum dışındaki bağımsız denetim kurumları yanında, kurum içindeki, hiyerarşik yapının dışındaki, kontrolör, denetçi ve müfettiş vb. denetim birimleri de idari hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilmektedir.
- 4. Profesyonel Hesap Verebilirlik:** Günümüzde, birçok kamu yöneticisinin, doktor, mühendis, polis, öğretmen vb. teknik alanda uzmanlaşmış kişilerden oluşması ve bununla birlikte kamu hizmetlerinin giderek daha teknik bir hâl alması sonucu ortaya çıkan bir hesap verebilirlik türüdür. Burada hesap verebilirlik ilişkisi profesyonel standartlara dayanmaktadır. Çalışanların performansı da bu uzmanlığa dayalı olarak teknik kural ve prensiplere göre değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kurumun faaliyetleri üzerine iş yapan uzmanlar aracılığıyla kontrol mekanizması uygulamaya geçirilmektedir.
- 5. Sosyal Hesap Verebilirlik:** Sosyal hesap verebilirlikte vatandaşlar ve/veya sivil toplum doğrudan ya da dolaylı olarak hesap verebilirlik sistemi içine dâhil olmaktadır. Yönetimin daha şeffaf hale gelmesi ve bilgi, iletişim teknolojilerinde yaşanan değişimler, vatandaşların, kamu yönetimini daha fazla sorgulayabilmelerine imkân sağlamakta ve bunun neticesinde, birçok kamu kurumu ve kurum yöneticileri, bazı konularda kendiliğinden kamuya açıklama yapmak zorunda hissetmektedirler.

Demokratik bir yönetim sisteminin gereği olarak kabul edilen kamu yönetiminde hesap verebilirlik, bazı önemli işlevleri de yerine getirmektedir (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2006:170; Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28-30):

- Kamu yönetimine güvenin sağlanması,
- Kamu yönetiminin performansının iyileştirilmesi,
- Kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmesinin sağlanması,
- Vatandaşa daha fazla hesap verme imkânı sağlanarak bürokrasinin geliştirilmesi,
- Kamu kurumlarında kaynak kullanımının doğru öğrenilmesinin desteklenmesi,
- Kamusal kaynakların kamusal niteliklere ve kanunlara uygun biçimde kullanımının teminat altına alınması,

Hesap verilen makamlar dikkate alındığında, siyasi makamlara karşı hesap verebilirlik, yönetsel makamlara karşı hesap verebilirlik, yargı makamlarına hesap verebilirlik, profesyonel kuruluşlara hesap verebilirlik, toplumsal hesap verebilirlik, etik hesap verebilirlik ve ombudsmana karşı hesap verebilirlik şeklinde sınıflandırmanın yapılması mümkündür. Kamu görevlileri, yaptıkları eylem ve işlemler konusunda ombudsmana karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Vatandaşlar, kamu yönetiminin işleyişi konusunda yaşadıkları sorunları tarafsız konumda faaliyet gösteren ombudsmana bildirmekte, Ombudsman şikayet üzerine gerekli incelemeleri yapıp tarafları bilgilendirmektedir (Eryılmaz, 2015: 372-374). Bu yönüyle ele alındığında, ombudsmanlık kurumunun kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışının yerleşmesinde önemli bir işlev göreceği hususu belirtilebilir.

### 3. Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu

İnsan haklarının ve demokrasinin gelişimi ile eş zamanlı olarak, hesap verilebilirlik ve şeffaflık taleplerinde önemli bir artış gerçekleşmiştir. Demokratikleşmenin sağlandığı ülkeler, vatandaşlarını idarenin haksız eylem ve işlemlerinden korumak, hesap verilebilirlik ve şeffaflığı arttırmak için bazı mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi de ombudsmanlık mekanizmasıdır (Şahin, 2010: 131-133).

#### 3.1. Ombudsman: Tarihsel Gelişimi ve Faaliyet Alanları

Köken olarak İsveççe bir kavram olan ombudsman, aracı veya temsilci anlamına gelmektedir (Tortop, vd., 2007: 146). Yönetim faaliyetleri karşısında vatandaşlardan gelen şikayetleri araştırma yetkisine sahip görevli/görevliler grubu için de kullanılan (Eken, 1998: 132) ombudsman; idare ile anlaşamama durumuna düşmüş kişi arasında, konunun yargı merciine intikal ettirilmesinden önceki aşamada hakemlik yoluyla itilafın çözümlenmesini amaçlayan kişi (Abdioğlu, 2007: 82) olarak tanımlanmaktadır.

Ombudsmanlığı benimseyen ülkelerde bu kurum farklı isimlerle hayata geçirilmiştir. Birçok ülkede, ombudsman; arabulucu (mediateur), parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, kamu denetçisi gibi farklı isimler kullanılmıştır (Eken, 1998: 132).

Ombudsmanlık kurumunun ilk örnekleri, İslam toplumlarına dayandırılmaktadır. İslam devletlerinde halkın yönetime karşı şikayetlerini değerlendiren, Divan-Mezalim (Haksızlıklar Divanı) ve Dar'ül Adl (Adalet Evi) gibi mekanizmalar ile, Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayun (Eryılmaz, 2015: 388) ve Kadı'yul Kudat (hakimler hakimi) gibi mekanizmalar bu işlevleri görmüştür.

Bugün bilinen şekliyle, ilk defa 1809 Anayasası ile İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumunun, Osmanlı Devletindeki şeyhülislamlık kurumundan etkilendiği söylenilmektedir. İsveç Kralı Demirbaş Şarl, 1709'da Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınmış, yaklaşık beş yıl burada ikamet etmiş, 1713 yılında bir ferman yayınlarak ombudsman bürosunu ülkesinde oluşturmuş ve ülkesini uzaktan idare etmeye çalışmıştır. Bu büro ile ülkede yasalara uyulmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak amaçlanmıştır (Eken, 1998: 132-133).

İlk kez İsveç'te anayasal bir kurum haline getirilen Ombudsmanlık kurumunu, Finlandiya 1919 yılında kabul etmiş ve oluşturmuştur. Norveç 1952, Danimarka 1953, Batı Almanya 1957 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir (Fendoğlu, 2010: 6) Ombudsmanlık kurumu, Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), Avustralya (1972), Fransa (1973), Kanada (1973), Portekiz (1976), Avusturya (1976), Hollanda (1981), İspanya (1981) ve gibi birçok gelişmiş ülkede mevcut olan bir denetleme kurumu olarak faaliyet yürütmektedir. 1992 yılında Avrupa Ombudsmanı hayata geçirilmiştir (Eken, 1998: 132-133; Eryılmaz, 2015: 388). Türkiye'de 2010 yılında Anayasal dayanak kazanan ombudsmanlık kurumu, 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile faaliyetlerine başlamıştır.

Ombudsmanın statüsü, atanması, seçimi ve yetki faaliyet alanları noktasında ülkeden ülkeye farklılıklar söz konusu olmaktadır. Ombudsman, İsveç, Finlandiya ve Türkiye'de parlamento, Fransa'da Bakanlar Kurulu, İngiltere'de ise kraliçe tarafından atanmaktadır. Yetki alanları bakımından incelendiğinde, İsveç Ombudsmanı, merkezi ve yerel düzeyde kamu hizmeti üreten tüm kuruluşlar ile askeri yönetimi ve yargıyı kapsarken, İngiltere'de parlamento komiserinin, askeri ve yargısal konularda denetimi yetkisi bulunmamaktadır ve yetki alanında kısıtlı tutulmuştur (Eryılmaz, 2015: 389; Eken, 1998: 134-135). Almanya'da da askeri işler ile ilgili denetim görevini yerine getirmesi amacıyla Savunma Ombudsmanı işlev ve faaliyetlerini yürütmektedir.

### 3.2. Ombudsman: Özellikleri ve İşlevleri

Ombudsman kurumunun görev, yetkileri ve statüleri arasında ülkeden ülkeye farklılıklar olsa da, ombudsman kurumunun genel olarak taşıması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Özden, 2005: 26-28):

- Ombudsman kurumu yasama kurumu tarafından kurulur. Fakat yasamadan bağımsız olarak hareket serbestiyeti olmalı ve yasama organına karşı sınırlı bir sorumluluğu bulunmalıdır.
- Ombudsman, yürütme erkinin (hükümetin) kontrol ve güdümünde hareket etmemelidir.
- Ombudsman'ın kamu belgelerine, arşivlerine rahat ve sınırsız erişim hakkı bulunmalıdır.
- Ombudsman kararını verirken, titiz davranmalı, hem kamu bürokrasisi hem de vatandaşlar elde edilen sonuca saygı duymalı ve kabullenmelidir.

Ombudsman kurumunun bağımsız olma özelliği, onun temel özelliklerinden bir olarak kabul edilmekte ve üzerinde önemle durulmaktadır. Hiyerarşik ve vesayet denetiminden farklı bir denetim olarak görülen ombudsman denetiminin, idare ve yürütmeye karşı korunması ve kendisinden beklenen faaliyetleri yerine getirebilmesi için bağımsız bir statüye sahip olması oldukça önemlidir. Bu açıdan herhangi bir makam veya merci ombudsmana emir veremez ve talimat gönderemez. Ayrıca hiçbir merci ombudsmana tavsiye ve telkinde bile bulunamaz. Ombudsmanın ayırt edici özelliklerinden biri olarak kabul edilen yönetimle dostça bir diyalog geliştirme çabası, yönetimin mevcut eksiklerini belirlemenin yanında, bu eksikliklerin giderilmesi, varsa hataların bir daha tekrarlanmamak üzere düzeltilmesi konusunda yönetime yol gösterici bir işlev de görmektedir. Bu açıdan bakıldığında, ombudsman ile yönetim arasında uzaklık değil, yakınlığın bulunduğu söylenilebilir (Şengül, 2007a:128).

Bu bağlamda, idarenin eylem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organı (Erhürman, 1998: 89) olan ombudsmanın aldığı kararların bağlayıcılığının olmadığı ve tavsiye niteliğinde olduğu sonucu dikkatimizi çekmektedir. Çünkü ombudsmanın kararlarının bağlayıcılığı olsa yargı organlarından bir farkı kalmayacağı iddia edilmektedir.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan etmenler; ombudsman kurumunu oluşturan anayasal ve yasal metinler, seçilme ve atanma şekli, dokunulmazlık statüsü, mali imkanları ve ombudsmanın başka bir işle uğraşmamasıdır. Ombudsman, genellikle yasama organınca atanan ve siyasi tarafsızlığa sahip bir temsilcidir. Konusunda uzman kişilerden seçilmesi, tarafsız olması, vatandaş odaklı olması ama devlet karşıtı olmaması, halkın beğenisini ve güvenini kazanan birisi olması

ombudsmanın taşınması gereken özelliklerdir. Bürokrasinin haksız işlem ve eylemleri karşısında vatandaşları korumayı amaç edinmesi, böylece vatandaşın kendisini güvende hissetmesini sağlaması, birey hak ve hürriyetleri açısından demokrasinin gelişmesine katkıda bulunması, devlet ve bürokrasinin hukuka uygun hareket etmesinin güvencesi olan anayasacılık açısından büyük önem taşımaktadır (Özden, 2007: 401-402).

Ombudsmanlık kurumu, halk tarafından benimsenip, desteklendiği takdirde, saygınlığı ve güvenilirliği olan bir kurum olarak işlev görecektir. Etkin ve işlevsel bir ombudsmanlık müessesesi için ombudsmanın vatandaşların haklarının korunması çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir (Erhürman, 1998: 96). Ombudsmanın işlevleri genel olarak üç ana grupta toplanabilir (Özden, 2005:30-32):

- *Koruma işlevi*; ombudsmanın, vatandaşı tek hâkim güç olan devlet karşısında korumasıdır. Vatandaş mağduriyeti daha çok, demokratik hayata yeni geçen ve hukuk sistemi tam olarak yerleşmemiş ülkelerde görülmeyle birlikte, demokrasisi ve insan hakları oldukça gelişmiş ülkelerde de, vatandaşın idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemler karşısındaki sıkıntısı tam olarak giderilmiş değildir.
- *Araştırma, inceleme ve denetleme işlevi*; vatandaş, haksız bir zarara uğratıldığında ombudsman harekete geçer ve söz konusu soruna yönelik araştırma, inceleme veya soruşturma başlatır.
- *Yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevi*: ombudsman, bürokrasinin yapmış olduğu hataların düzeltilmesine, tekrarlanmamasına yardımcı olur. Diğer bir ifadeyle ombudsman bürokratik yanlışlıkların sağlanmasını yaparak kontrol işlevini yerine getirir. Bu işlev sayesinde yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğü sağlanması kolaylaşmaktadır.

Yöneten ve yönetilenler arasında bir tür arabulucu rolü üstlenen ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı vatandaşlardan gelen şikayetleri inceler, yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır. Bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonuçlarını da parlamentonun bilgisine sunma ve kamuoyu ile paylaşma görevini yerine getirmektedir (Eryılmaz, 2015: 388; Erhürman, 1998: 88).

Ombudsmanın hak ve özgürlükleri korumak amacıyla yaptığı denetim, bireylerin yönetimle ilgili şikâyetlerinden daha geniş kapsamlı bir çerçevede yürütülmektedir. Bu denetimde ombudsman, sadece mevcut haksızlığı gidermekle uğraşmaz, aynı zamanda bu haksızlığın nedenleriyle ve nasıl gidereceğiyle de ilgilenmektedir. Böylece yönetimin aksayan yönlerini ve birey karşısındaki hatalarını, eksikliklerini tespit ederek yönetimin gelişmesine katkı sağlamaya da çalışmaktadır (Avşar, 2012: 113-114). Yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevini yerine getiren ombudsman kurumu, demokrasinin kurumsallaşmasında ve demokratikleşmenin sağlanmasında da önemli bir mekanizma olarak değerlendirilebilir.

Hukuk devleti ilkesinin yerleştiği demokratik toplumlarda ombudsman, kamu yönetiminin etkin denetimi konusunda kendine özgü statüsü sayesinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Ombudsman, güçlü bürokratik yönetim karşısında zayıf durumda bulunan yönetilenlerin karşılaştığı uyumsuzlukların ve problemlerin çözümüne yönelik artan oranda başvuru bir kurum olmaktadır. Ombudsman kurumunun işlevsel bir hale gelebilmesinde, şikâyetleri hızlı bir şekilde sonuçlandırması ve çözümlerin insan haklarına saygı, adalet ve hakkaniyet esasına dayanması önemli rol oynamaktadır. Kuruma olan güvenin sağlanmasında yurttaşların, kurumun çabuk ve etkin çalıştığı yönündeki kanaati de temel alınmalıdır (Şengül, 2007b: 398-400).

Ombudsmanın demokratik hukuk devleti, katılımcı demokrasi ve kamu yönetiminin demokratikleşmesi noktasında sağlayacağı katkılar şu şekilde sıralanabilir (Erhürman, 1998: 99-102):

- Yurttaşların bilinçlendirilmesi ve haklarını bilmeleri noktasında vatandaşları bilgilendirerek, pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi konusunda katkı sağlayabilir
- Vatandaş ve idare arasındaki sürtüşmelerin azaltılmasına katkı yapabilir,

- Ombudsman kamu kurumlarının ihtiyaç duydukları yapısal ve yönetsel değişikliklere ilişkin öneriler için rapor hazırlayabilir. Kamu yönetiminin aksaklıklarına yönelik görüş ve önerilerde bulunarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi noktasında katkı sağlayabilir,
- Yönetsel yargıya oranla daha ucuz, daha basit ve daha hızlı sonuç alınabilecek bir kurum olması sebebiyle, yargının iş yükünün azaltılmasında önemli rol oynayabilir ve idari yargının yükünün hafifletilmesi noktasında katkı sağlayabilir.
- Vatandaşlar şikayetlerini ombudsmana aktarıp idarenin denetlenmesini sağlayarak, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ve idarenin aksaklarını ombudsmana bildirerek, onun hazırlayacağı reform önerilerine yol göstermek suretiyle yönetime katılmaktadırlar. Bu yönüyle, katılımcı demokrasi düşüncesinin/idealinin gerçekleştirilmesi noktasında katkı sağlayabilir.

İnsan haklarını geliştirmek, yöneticilerin kötü uygulamalarını önlemek, idare karşısında vatandaş mağduriyetini gidermek ve idaredeki mevcut sorunlara kamuoyunun dikkatini çekmek amacıyla, ombudsman denetimi alternatif bir denetim mekanizması olarak dikkat çekmektedir (Eryılmaz, 2015: 390).

Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarının yetersiz olması durumunda devreye girerek, devletle birey arasında bir aracı olmaktadır. Bu yönüyle ombudsman, her iki taraf için de hoşnutlukla kabul edilebilecek çözümler arama noktasındadır. Bu yönüyle ombudsmanın temel işlevi, bazı ülkelerde vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması, bazı ülkelerde vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, bazı ülkelerde yönetimin denetlenmesi, bazılarında ise, kötü yönetimin iyileştirilmesi ve vatandaşın kötü yönetim karşısında korunması şeklinde görülmektedir (Avşar, 2012: 115-117).

Sonuç olarak, önemli işlevleri yerine getiren kamu yönetiminin denetlenmesinde ve vatandaşların idare karşısında korunmasında kullanılan mekanizmalardan en kurumsal olarak işletilen yöntemlerden/mekanizmalardan birisi olan ombudsmanlık kurumuna (Eryılmaz, 2015: 388) kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflığın yerleşik hale gelmesinde önemli görevler düştüğünü söylemek gerekir.

#### 4. Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu: Savunma Ombudsmanlığı

Yönetim biçimi Parlamenter Cumhuriyet olan Federal Almanya Cumhuriyeti'nde, "Bankalar Ombudsmanı", "Sigorta Ombudsmanı" gibi kurumlar vardır (Fendoğlu, 2010: 9). Almanya Almanya'da tüketicilerin korunmasından ve tüketici politikalarından sorumlu temel organ 'Federal Gıda, Tarım ve Tüketici Koruma Bakanlığı'dır. Sektörel bazlı olarak, diğer bakanlıklar da tüketicilerin korunmasında görev almaktadırlar. Almanya'da tüketicilerin başvurabileceği şikayet mercileri sektörel bazlı olarak ayrılmıştır. Finansal hizmetlerdeki uyuşmazlıkların çözümünde, bankalar hakkındaki şikayetler için bankaların üye olduğu birliklerin ombudsmanına başvurulabilir (Hiçbir bankacılık birliğine üye olmayan bankalardan Bundesbank sorumludur). Tasarruf bankaları için bazı bölgesel uzlaştırma organları bulunmaktadır. Sigorta şirketleri için ise bağımsız bir uzlaştırma organı olan sigorta ombudsmanına başvurulabilir. Ombudsman sigorta şirketlerinin verdiği kararları inceler ve 5000 Euro'ya kadar olan anlaşmazlıklarda, şirket için sonuçları bağlayıcı karar verir. Ulaştırma sektöründe ise, üye kuruluşlar tarafından finanse edilen 'hakem heyeti', yolcular ve taşımacılık hizmeti sunan kuruluşlar arasında çıkan uyuşmazlıklarda uzlaştırma görevi yapar. Yerel toplu taşıma yolcularının uyuşmazlıklarında ise yerel uzlaştırma organları görev yapar. Diğer sektörlerle ilgili uyuşmazlıklar için de ayrı irtibat noktaları bulunmaktadır (Ayhan, İmamoğlu ve Bilgehan, 2010).

Bunların dışında, "Cezaların İnfazı Ombudsmanı" (Fendoğlu, 2010: 9) ve askeri ombudsman olarak da adlandırılan "Savunma Ombudsmanı" faaliyetlerini yürütmektedir (Tortop, 1998: 5). Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında Federal Savunma Ombudsmanı (Wehrbeauftragter) irdelenmektedir.

#### 4.1. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Ülkelerin yönetim tarzına göre (demokratik veya otoriter olması) silahlı kuvvetlerin toplumsal yapı ve anayasadaki konumu farklılık arz edecektir. Demokratik bir yapı üzerine inşa edilmiş devletlerde askerin topluma sıkı bir şekilde entegre olmasına ve askerin güç kullanımının ciddi bir şekilde kontrol edilmesine özen gösterilir. Bu bağlamda parlamento kontrolü özellikle önemli bir anlam kazanır (Deutscher Bundestag, 2015: 7).

Demokratik ülkelerde silahlı kuvvetlerin kontrolü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Bu ülkelerdeki farklı kontrol mekanizmaları ancak tarihi arka planına bakılarak anlaşılabilir. Tarihi arka plan özellikle Federal Almanya için çok önemlidir. Almanya'da "3. İmparatorluk" döneminin sonuna kadar (1945) geçen dönemde, devlet başkanı ile silahlı kuvvetler komutanının birliği ilkesi hakimdi ve devlet başkanı aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıydı. 1949'da Alman ülkesinin batıda kalan kısmında yani Federal Almanya Cumhuriyeti'nde, demokratik Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri örneğine uygun bir şekilde, demokratik hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bir Anayasa kabul edildi. Anayasada silahlı kuvvetlerin nasıl yapılanacağı öngörülmemiştir (Deutscher Bundestag, 2015: 7-8).

Aradan kısa bir süre geçtikten sonra, Doğu-Batı-Çatışması ile birlikte, ABD ve İngiltere yeni kurulmuş olan Federal Almanya'yı, dünyanın batısındaki özgürlüklerin korunmasına askeri bir katkı sunması için sıkıştırmışlardır. Silahlı kuvvetlerin yeni yapılanması toplumda ve siyasette tutkuyla karşılanmıştır. Daha kısa zaman önce yaşanmış olan askeri anlamdaki olumsuzluklar kaygı ve güvensizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dış politika gereği ordunun yeniden yapılandırılması da kaçınılmaz hale gelmişti. Ordunun çok ciddi bir şekilde kontrol edilmesi gerektiği konusunda politikalarda büyük bir mutabakat söz konusuydu. Askerin gücünü kötüye kullanımının olabileceği durumlarda önceden önlemler alınmalı ve gelecekte gücü kötüye kullanımın yolunun kesilmesi önemli bir zorunluluktur. Ayrıca, siyasetin önceliği ilkesinin sınırlandırılmaması garantiye alınmalıydı. Söz konusu durumları garantiye almak için, silahlı kuvvetlerin, yürütmenin içinde olan ve parlamentoya karşı sorumlu bulunan bir bakana bağlanması yoluna gidildi. Parlamentoda bir savunma komitesi kuruldu ki bu komite aynı zamanda bir soruşturma komitesinin sahip olduğu özel yetkilere de sahipti (Deutscher Bundestag, 2015: 8).

Zamanın muhalefeti söz konusu düzenlemelerin dışında da kontrol mekanizmalarının gerekliliğini savunmaktaydı. Fakat hükümetteki çoğunluk söz konusu beklentiyi reddetti. Sonradan iktidar ile muhalefet yeni bir kontrol mekanizması olarak Federal mecliste askeri ombudsmanlık sistemi üzerinde uzlaştı (Deutscher Bundestag, 2015: 8). Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumunun tarihsel gelişimi dönemselsel olarak şu şekilde sıralanabilir (Kraemer, 2010: 306; [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/commissioner/tasks/index.htm](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/tasks/index.htm)):

- ▶ 23 Mayıs 1949'da, Alman Anayasası kabul edilmiştir.
- ▶ 1956 yılına gelindiğinde, 1949 Anayasası'nda gerçekleştirilen değişiklikle 45b maddesi düzenlenerek Federal Savunma Ombudsmanı'nın anayasal dayanağı sağlanmıştır.
- ▶ Anayasanın ilgili maddesine istinaden, 26 Haziran 1957 tarihinde Savunma Ombudsmanlığı ile ilgili yasa kabul edilmiştir (Gesetzüber den Wehrbeauftragterdes Deutschen Bundestages).
- ▶ 1959 tarihinde, ilk Federal Savunma Ombudsmanı olarak Helmuth von Grolmann Federal Meclis (Parlamento) tarafından seçilmiş ve 3 Nisan 1959'da görevine başlamıştır.
- ▶ 1957 tarihli yasa, 16 Haziran 1982 tarihinde değişikliğe uğramıştır

#### 4.2. Ombudsmanlık Kurumunun Anayasal ve Yasal Dayanağı

Alman Anayasasının 17'nci maddesi dilekçe hakkını düzenlemektedir. Anayasa'daki bu düzenleme ile vatandaşa dilekçe hakkı tanınmıştır. Anayasal düzenlemede belirtildiği üzere,

"Herkes, tek başına veya başkalarıyla birlikte toplu olarak, yetkili makamlara veya yasama meclislerine, yazılı olarak dilek ve şikayette bulunma hakkına sahiptir" (md.17).



Dilekçe Hakkının bir gereği olarak Anayasa'nın 45. maddesinde Dilekçe Komisyonu düzenlenmiştir:

(1) Federal Meclis, 17. madde gereğince Federal Meclise verilen dilekçe ve şikayetleri incelemekle yükümlü olan bir komisyon kurar. (2) Komisyonun, şikayetleri gözden geçirme yetkileri bir federal yasayla düzenlenir (md.45).

Diğer taraftan, 19 Mart 1956'da Alman Anayasası'nda (Grundgesetz-Temel Yasa) yapılan bir değişiklikle, 45b maddesi ile askeri ombudsmanlık veya federal savunma ombudsmanı olarak adlandırılacak olan sistem kabul edilmiştir (Kraemer, 2010: 306). Anayasanın 45b maddesi şu şekildedir:

“Temel hakların korunması ve Federal Meclisin parlamenter denetim işleminde yardımcı organ olarak bir Federal savunma komiseri (ombudsmanı) atanır. Konunun ayrıntıları bir federal yasayla düzenlenir.”

Alman Anayasasının 45b maddesi doğrultusunda, 1957 yılında, Savunma Ombudsmanlığı hakkında kanun çıkarılmıştır (Fendoğlu, 2010: 9). Alman Parlamentosu tarafından kabul edilen yasal düzenleme (Gesetzüber den Wehrbeauftragterdes Deutschen Bundestages) ile savunma ombudsmanının hak ve yükümlülükleri net bir şekilde ortaya konulmuştur (Kraemer, 2010: 306). Anayasada “ Wehrbeauftragterdes Bundestages” yani parlamento savunma (askeri) komiseri ifadesi kullanılmaktadır. Bu şekilde ifade edilmesinin altında yatan neden, ordunun parlamento denetimi altında tutulmak istenmesidir. Kraemer'e göre askeri/savunma ombudsmanının kurulmasının temel nedeni, bir yandan askerlerin temel haklarını korumak, diğer yandan da yeni kurulmuş olan Federal ordu üzerinde parlamentonun denetimini daha etkili hale getirmektir (Kraemer, 2010: 306).

#### 4.3. Ombudsmanlık Kurumunun Örgütsel/Kurumsal Yapısı ve İşleyişi

Almanca'da "Wehrbeauftragter" şeklinde ifade edilen ve İngilizce olarak "Parliamentary Commissioner for the Armed Forces" ifadesi kullanılan ombudsman, Türkçe'ye "Silahlı Kuvvetler İçin Parlamento Komiseri" şeklinde çevrilmiştir. Diğer taraftan, Wehrbeauftragter kavramı, "Askeri Ombudsman" ve "Savunma Ombudsmanı" olarak da kullanılmaktadır (btg-bestellservice.de, 2015). Bu çalışmada Savunma Ombudsmanı kavramının kullanılması yeğlenmiştir.

İsveç askeri ombudsmanı örnek alınarak oluşturulan (bundestag.de, 2015a) Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumu, silahlı kuvvetlerin değil, Alman parlamentosunun bir organı olarak faaliyetlerini yürütmektedir (bundeswehr.de, 2015).

Savunma Ombudsmanı, anayasanın vermiş olduğu görev bağlamında parlamentonun kontrolüne yardımcı olmak amacıyla Alman meclisine destek sağlamak için kurulmuştur. Dolayısıyla askeri ombudsmanın yasama organının tarafında olduğu söylenebilir. Askeri ombudsmana talimat verme yetkisi Federal Mecliste ve Savunma Komitesindedir. Federal Meclis sadece, Savunma Komitesi kendiliğinden süreci başlatmaması durumunda ombudsmana talimat verebilmektedir. Herhangi bir şikayet konusu savunma komitesi tarafından gündeme alınır bir karar verilirse, bu durumda Meclisin askeri ombudsmana talimat vermesi söz konusu olamaz. Askerler için dilekçe ile başvurulması durumunda, Savunma Ombudsmanı ile Dilekçe Komisyonu'nun yetkileri eşitlenmiştir. Savunma Ombudsmanı ile onun emrinde çalışan memurlar, işçiler ve diğer görevliler meclisin genel yapısı içerisinde yer alırlar (bundestag.de, 2015a).

Ombudsman'ın devlet aygıtı içindeki konumu Federal Bakanlar ile eşdeğerdedir (Kraemer, 2010: 307). Savunma Ombudsmanı, bütün askerlerin şikayet ve önerilerinin de muhatabıdır (bundeswehr.de, 2015). Diğer bir ifadeyle, Savunma Ombudsmanı kendini askerlerin avukatı olarak görmektedir. Ombudsman, "müvekkillerinin" (askerlerin) kaygı ve sorunlarını çözmeye çalışmayı kendine görev edinmiştir (Kraemer, 2010: 305).

Ombudsmanlık Kanunu'na göre, "her asker kurum içi yollara başvurmadan doğrudan ombudsmana başvurabilir. Ombudsmana başvuru dolayısıyla bir kişinin çalıştığı işte kötü bir tavırla karşılaşması veya dezavantajlı duruma düşürülmesi söz konusu olamaz" (md.7). Bu

düzenlemeyle, askerlerin kurum içi baskılardan uzak tutulmasının ve yıldırma (mobbing) faaliyetlerinin önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenilebilir.

Diğer taraftan, Ombudsman'a başvurularda, şikayet ve talep iletecek görevlilerinin isimlerini belirtmeleri gerektiği ifade edilmektedir. Kanunun 8. maddesinde, anonim (isimsiz) başvuruların dikkate alınmayacağı hususu düzenlenmiştir. İlgili kanunun 9. maddesi başvuruların gizliliğini düzenlemektedir. Ombudsmana bir başvuru olursa, şikayetçiyi ve şikayet konusunu açıklamak tamamen ombudsmanın takdirine bağlıdır. Ombudsman, şikayetçinin talep etmesi ve bu durumun yasal yükümlülüklere ters olmaması halinde bildirimde bulunmaması gerekmektedir. Kanunun 10.maddesinde gizlilik ile birlikte şu hususlar düzenlenmektedir:

- Ombudsman görevi bittikten sonra da, görevi dolayısıyla resmi olarak kendine verilen bilgilerin gizliliğini korumaya devam etmek zorundadır. Bu gizlilik, işin işleyişiyle ilgili tebliğleri ve genel olarak bilinen bilgiler ve gizlilik gerektirmeyen konular için geçerli değildir.
- Ombudsman (artık görevinde olmasa bile) izinsiz bir şekilde mahkemede veya mahkeme dışı ortamlarda söz konusu konularda ifade ve açıklama yapma hakkına sahip değildir. Federal meclis başkanı, savunma komitesinin olurluğu olarak, onay verebilir.
- Tanık olarak ifade vermek sadece söz konusu ifadenin federal devletin veya herhangi bir federe devletin zararına neden olacağı veya resmi bir görevin yerine getirilmesini ciddi bir derecede zarar verecek veya zorlaştıracaksa, reddedilebilir.
- Ombudsmanın, kanunlardan alınan yetki ya da görev ile suçluları ihbar etmek/dava etmek ve özgürlükçü, demokratik anayasal düzeni tehdit edenlere veya tehlike oluşturanlara karşı anayasal düzeni savunmak hakkı saklı tutulmuştur.

Ombudsmanlık Kanunu'nun, 5. maddesine göre, ombudsmanın genel çalışma kurallarına dönük düzenlemelerin Federal Meclis ve savunma komitesi tarafından yapılacağı hususu düzenlenmiştir. İlgili kanunun, 6. maddesiyle, Federal Meclis ve Savunma Komitesi'nin istedikleri zaman ombudsmanın katılımını talep edebilecekleri hususu düzenlenmiştir. Bu maddeden anlaşılması gereken, Ombudsmanın söz konusu kurumlarda -talep edildiği her zaman katılım yaparak- istenen konularda bilgilendirme yapmasıdır.

Diğer taraftan, ilgili kanununun 4. Maddesine göre, mahkemeler, federal ve federe belediye daireleri ombudsmana, gerekli araştırmaları yapabilmesi için yardımcı olmak zorundadır. Bununla birlikte, federal ve federe yargı ve idari birimlerinin ombudsmanın talep etmesi durumunda yargılama sürecinin başlatılması, kamu davası açılması, disiplin soruşturmasının çerçevesi ve gidişatı hakkında ombudsmanı bilgilendirmek zorunda olduğu Ombudsmanlık Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenmiştir.

#### 4.4. Ombudsmanın Seçimi ve Taşınması Gereken Nitelikleri

Ombudsman için aday gösterme savunma komitesi, parti grupları ve bir grup oluşturacak sayıdaki milletvekilinin teklifi ile olunur. Mecliste ombudsman seçimine dönük bir tartışma (konuşma) yapılmayacağı hususu düzenlenmiştir. Ombudsmanlık Kanunu'nun 13. maddesine göre, ombudsman, Federal mecliste yapılan gizli oylama ile ve oy çokluğuyla seçilir, bununla birlikte görev süresi yenilenebilir.

Federal Savunma Ombudsmanlığı'nın düzenlendiği kanununun 14. Maddesi ise, ombudsmanın taşınması gereken özellikler, görev süresi, başka bir işte çalışma yasağı, yemin ve askerlikten muafiyet konuları düzenlenmiştir:

- Federal meclise seçilme şartlarına haiz olan ve 35 yaşını tamamlamış olan her Alman vatandaşı ombudsman olabilir.
- Ombudsmanın görev süresi beş yıldır ve tekrar seçilebilir.
- Ombudsman herhangi başka bir maaşlı memuriyette bulunamaz, ticaret yapamaz ve herhangi bir mesleki faaliyette bulunamaz. Herhangi bir şirketin yöneticisi veya yönetim kurulu üyesi olamaz. Federal veya federe hükümette veya yasama organında da yer alamaz.

- Ombudsman, görevi almadan önce Temel Yasa'nın (Anayasa) 56. Maddesinde öngörülen yemini Federal Mecliste yapar.
- Ombudsman, görev süresi boyunca askerlik yükümlülüğünden muaftır.

15. maddeye göre, savunma komitesinin talebi üzerine, Federal Meclisin üyelerinin çoğunluğunun onayı alınmak şartıyla Federal Meclis Başkanı tarafından ombudsman azledilebilir. Ombudsman istediği zaman görevini sonlandırmak isteyebilir. Bu durumda Federal Meclis başkanı azledilebilir. Ombudsmanın görev süresi beş yıldır ve beş yıl bittiğinde yerine geçecek olan ombudsman seçilmemiş olsa dahi görevi sona erer. Yeni ombudsman seçilene kadar, ombudsmanlık görevini, yönetici memur vekaleten yürütür (bundestag.de, 2015a).

#### 4.5. Ombudsmanın Görev, İmtiyaz ve Yetkileri

Ombudsmanın yüklendiği temel görevlerden içerisinde askerlerin temel haklarının korunması bulunmaktadır (Deutscher Bundestag, 2015: 5). Ombudsmanlık Kanunu'nun (Deutschen Bundestages) 3. Maddesinde, ombudsmanın görev, yetki ve imtiyazları şu şekilde sıralanmıştır:

- Ombudsman, Savunma Bakanı ve bakanlık hizmetindeki bütün kurum ve kuruluşlar ile personelinden her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir. Sadece çok ciddi gizlilik içeren belge ve bilgileri vermekten kaçınılabılır. İstenen bilgi ve belgenin verilmesi gizlilik gerekçesiyle reddedildiğinde, kararı savunma bakanı veya onun yardımcısı verebilir.
- Ombudsman, yetkili makamlara gerekli düzenlemeleri yapmaları için fırsat tanıyabilir.
- Ombudsman, yetkili merciler tarafından ceza ve disiplin soruşturması yapılmasının sürecini başlatabilir.
- Ombudsman, ordunun bütün askeri birliklerini, hizmet birimlerini ve ofislerini haber vermeden istediği zaman ziyaret edebilir. Bu yetki ombudsmana bireysel olarak verilmiştir.
- Ombudsman, silahlı kuvvetler ve askerlerle ilgili konularda federal savunma bakanından askerlerin disiplin soruşturması ile ilgili özet bir rapor ve federal ve federe devlet dairelerinden askerlerin ceza hukuku uygulamalarına dönük istatistiksel bilgi talep edebilir.
- Ombudsman, gizli olsa dahi, mahkemelerdeki ceza yargılamaları ve asli disiplin soruşturmalarında müzakerelere tanıklık yapabilir.
- Ombudsman, aynı derecede hem savunmanın hem de davacının temsilcisi sıfatıyla konuyla ilgili dosyaları inceleme hakkına sahiptir.
- Askeri Disiplin Yönetmeliği ve Askeri Şikayet Yönetmeliği çerçevesinde ombudsmanın askeri ve idari mahkemelerde kendisi ilgi ve yetki alanına giren konularda bir kovuşturmacı gibi belgeleri inceleme hakkına sahiptir.

Federal Savunma Ombudsmanının önemli görevlerinden birisi de, yıllık olarak parlamento faaliyet raporlarını sunmaktır. Bu husus, hesap verebilirliğin bir yansımasıdır. Ombudsmanlık Kanununun 2. maddesi raporlama yükümlülüğünü kapsamaktadır (bundeswehr.de, 2015).

- ▶ Kanuna göre ombudsman her yıl meclise yıllık faaliyet raporu sunmak zorundadır.
- ▶ Parlamento başkanı hazırlanan raporu Savunma Komisyonuna iletir ve İlgili komisyon raporla ilgili görüşlerini bildirir.
- ▶ Ombudsman Federal Meclise veya Savunma Komisyonuna bireysel raporlar da sunabilir.
- ▶ Eğer Ombudsmana bir talimat verilmiş ise, talep edilmesi durumunda ulaştığı sonucu bireysel rapor olarak sunmak zorundadır.
- ▶ Ombudsmanın sunmuş olduğu yıllık raporlar, askeriyenin içinde bulunduğu durumun net bir şekilde görülebileceği bir özet durumundadır.

Ombudsmanlık Kurumu'nun yıllık yayınlanan raporlarında askeri personeli ilgilendiren hemen her konudaki durumu ve gelişmeleri irdelene yoluna gidilmektedir. 2014 yılında hazırlanmış olan raporda şu hususlara vurgu yapılmıştır (<http://dip21.bundestag.de>, 2015: 10-11, 25-26, 42, 46):

- Askerlerin teçhizat eksikliklerinden, kıışların eksikliklerinden ve yurtdışı görevlerinden bahsedilmiştir.

- Askerler için yurt dışı görevler bağlamında en ciddi sorunun uzun dönem yurtdışında kalan askerin ülkesindeki izinli geçirdiği sürenin azlığı olduğu hususunun altı çizilmiştir.
- Raporlarda üzerinde durulan konulardan biri ise “ekstremizm, antisemitizm ve yabancı düşmanlığıdır.
- Rapora göre söz konusu durumlara dönük başvurular hızlı bir şekilde ele alınmakta ve gereği yapılmaktadır. 2013 yılında 58 olan bu konudaki başvuru sayısının 2014’de 63’e çıktığı hususu vurgulanmıştır.
- Silahlı kuvvetlerde kadınların sayısının 2013 yılında 18535 iken 2014’de bu sayının 18923’e yükseldiği belirtilerek, cinsiyet ayrımcılığına dönük ayrımcılık yapıldığına dönük bir durum 2013 ve 2014 yıllarında rapor edilmemiştir.
- 2014 yılında Gönüllü askerlik çerçevesinde askere katılanların sayısı 31 Ekim itibarı ile 10178 olduğu, bu sayının 2013’de gönüllü askerlik için askere gelenlerden 1867 kişi daha fazla olduğu hususunun altı çizilmiştir.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

Kamu yönetiminde ortaya çıkan aksaklıkların tespiti ve çözümünde önemli işlev sahibi olarak faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumunun aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi noktasında aktif rol oynaması mümkündür. Bu yönüyle, Ombudsmanlık kurumunun yönetimde şeffaflığın sağlanmasında ve kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında etkin bir işlev göreceği söylenilebilir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının işleminde önemli bir işlev sahibi olan ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikayet ve taleplerinin devlete iletilmesinde köprü vazifesi gördüğü söylenilebilir. Diğer bir ifadeyle, Ombudsmanın yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkilerde önemli bir aracı rolü üstlendiği altı çizilmesi gereken bir husustur.

Federal Savunma Ombudsmanlığı kurumu dikkate alındığında, zaman içinde orduda çok ciddi değişiklikler olduğu halde, Ombudsmanlık kurumunun öneminde ciddi bir değişiklik olmadığı, kurumun önemini ve etkinliğini sürekli sürdürdüğü hususu vurgulanmaktadır. Sadece zamanla savunma ombudsmanın karşılaştığı sorunlar ve konuların değişime uğradığı ifade edilmektedir. Özellikle Alman askerlerinin yurtdışı görevlerde bulunmaya başlamasıyla (Afganistan’a gönderilmesi gibi hususlarda), ekipman ve eğitim konusunda yeni sorun alanları ortaya çıktığı belirtilmiştir. Savunma ombudsmanın asıl görevinin, operasyonel ordu söz konusu olduğunda bile, ordunun iç yönetimi/idaresinde, silahlı kuvvetlerin kültürünün sağlam bir şekilde kök salmasına yardımcı olacağı vurgulanmaktadır (Deutscher Bundestag, 2015: 5).

Bununla birlikte, Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumu, askeriye çalışanlarının ve eşlerinin şikayet ve taleplerini alarak, sorunların çözümünde ilgili kurumlara tavsiye verebilmekte ve süreci takip edebilmektedir. Bu yönüyle, vatandaş ile devlet arasında köprü vazifesi görmektedir. Ombudsman, yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkilerde önemli bir aracı rolü üstlenmektedir.

Diğer taraftan, ombudsmanın ilgili kurumlardan her türlü bilgiye erişim talebinde bulunması, kamu kurumlarının hesap verebilirliği için önemli bir husustur. Bunun yanında, Federal Savunma Ombudsmanı’nın Parlamento’ya karşı sorumlu olması ve yıllık faaliyetlerini rapor olarak Parlamento’ya bildirmesi, kurum üzerinde parlamento denetiminin var olduğunun ve kurumun parlamento tarafından önemsendiğinin göstergesidir. Bu da, hesap verebilirliğin kurumsallaşması açısından etkili bir husustur.

Federal Savunma Ombudsmanlığı, Askeriye’de (Ordu’da) ortaya çıkan aksaklıkların tespiti ve çözümünde önemli işlev sahibi olarak faaliyet göstermektedir. Askeri kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi noktasında aktif rol oynamaktadır. Tüm bu yönleriyle ombudsmanlık kurumunun; yönetimde şeffaflığın sağlanmasında, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında etkin bir işlev gördüğü ifade edilebilir. Ayrıca, Askeriye’de yaşanan kötü yönetim uygulamalarının azaltılmasında ve sorunların çözüme kavuşturulmasında, kötü yönetim uygulamaları sebebiyle

askeriye/ordu ve dolayısıyla devlete karşı azalan güveninin yeniden tesisinde, ombudsmanının önemli bir aktör olarak görev yaptığı vurgulanması gereken önemli hususlardır.

### Kaynakça

- "Basic Law for the Federal Republic of Germany", (2015), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- "Der Wehrbeauftragte des Bundestages", (2015), [http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DchBDoMwDAXRs3ABe8-ut4BukAM\\_rgUyyHwa6zeaxZOG3zxy-ZIK2u1y8cLrbnPpVPoB-mbA8gxBTZBG8-MShZO5I7DVhs-YSn1YIK1miCaCn\\_M1\\_QH9OlwP/](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DchBDoMwDAXRs3ABe8-ut4BukAM_rgUyyHwa6zeaxZOG3zxy-ZIK2u1y8cLrbnPpVPoB-mbA8gxBTZBG8-MShZO5I7DVhs-YSn1YIK1miCaCn_M1_QH9OlwP/), (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- "Federal Savunma Ombudsmanı Yıllık Rapor-2014" (2015), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/037/1803750.pdf>, (Erişim Tarihi:15.09.2015).
- "Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes - WBeauftrG", (2015), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wehrbtbg/gesamt.pdf>, (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- "Wehrbeauftragter des Bundestages", (2015), <http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/15/15/203844>, (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- ABDİOĞLU, Hasan (2007), "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2, s.79-102
- AKTAN, Coşkun Can, Serpil Ağcakaya ve Dilek Dileyici (2006) "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınlar*, Ankara.
- AVŞAR, B. Zakir (2012), *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- AYHAN, Sinan, İmamoğlu, Özge, ve Bilgehan, Meltem (2010), *Tüketicinin Korunması ve Zararlarının Tazmin Edilmesi Hususunda Avrupa Birliği ve Üye Ülkelerdeki Sistem*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Tek Pazar ve Rekabet Başkanlığı, Ankara.
- BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar Gülenler (2008), "5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Değişen Hesap Verebilirlik", *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya.
- CALLAHAN, Kathe (2007), *Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation*, Taylor&Francis Group.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2015), "Der Wehrbeauftragte", <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20209000.pdf>, (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- EKEN, Musa (1998), "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", Editörler: Dursun, Davut ve Al, Hamza, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), "Ombudsman", *Anme İdaresi Dergisi*, 31/3 Eylül, ss.87-102.
- ERYILMAZ, Bilal (2015), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal ve Hale Biricikoğlu (2011) "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi*, C:4, S:7, ss.19-45
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010), *Kamu Denetçiliği, Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz*, [http://www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan\\_haklari/KAMU\\_DENETCILIGI\\_OMBDUSMANLIK\\_.pdf](http://www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf), (Erişim Tarihi:15.09.2015)
- KRAEMER, Ulrich (2010), "Der Wehrbeauftragtedes Deutschen Bundestages: Hilfsorgandes Bundestages und Anwalt der Soldaten", *UBWV- Unterrichts blätter fürdie Bundes Wehrverwaltung*, 8/2010, s.305-312
- ÖZDEN, Kemal (2005), *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul.

- ÖZDEN, Kemal (2007), "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi", Editörler: Eryılmaz, Bilal, Musa Eken ve M. L. Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara.
- SOBACI, M. Zahit (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ŞAHİN, Ramazan (2010), "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, S:468, ss. 131-157.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007a), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, ss.126-145.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007b), "Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?", Editörler: Çukurçayır, M. Akif ve Gülise Gökçe, *Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Sorunlar*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- TORTOP, Nuri (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, C:31, S:1,
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer (2007) *Yönetim Bilimi*, 7. baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

### Extended English Abstract

By the change occurred in the recent years in the field of public administration, the traditional administrative understanding has been replaced by the new administrative approach. By the effect of the new administrative understanding, such principles and values as citizen-oriented approach, good-governance, accountability, and openness/transparency have begun to come to the fore in the recent times.

The importance to ensure accountability in public administration is an undeniable reality. There are various types of accountability like administrative, judicial, political, and social. Public servants, not only against their seniors; bureaucrats, not only against their political persons but also they are obliged to give account against public/people. Citizens may pay bureaucrats and public administration to account with right to petition, right to complain, right to information, and right to appeal to ombudsman, and public officials are obliged to give account in this manner.

It is possible that the ombudsman institution which functions importantly to detect and solve the defects in public administration plays an active role in supervising of public administrations and organizations at the same time. In this respect, it can be said that the ombudsman institution will carry on an active function to ensure transparency in administration and institutionalize accountability in public administration.

Ombudsman Institution, believed that it plays an important role in public administration for the institutionalization of accountability, aims at the protection of individuals against the administration. Ombudsman Institution, put into action in many countries (as Turkey) with such different names like "kamu denetçisi/ombudsman", "kamu hakemi/public mediator" or "arabulucu/mediator" examines the complaints of the people against the public administration, performs the task of fixing and revealing the inoperative or defective aspects of administration, and inform the results obtained to the applicant or the relevant public institution.

In the formation of a transparent and accountable system of public administration and administrative approach, important functions are fallen to the Ombudsman-like institutions. Ombudsman Institution, which undertakes an effective role to solve the problems experienced between the state and citizens, has important responsibilities to institutionalize human rights and

democratization, reduce bad administrative practices, and most importantly, make the mechanism of accountability built in public administration.

The origins of the Ombudsman Institution are based in Sweden. The ombudsman plays an active role in the public administration system in many developed countries such as USA, Denmark, Norway, Finland, Spain, and Canada. In Germany, there is a structure established in a form of military/defense ombudsman institution, and it carries out the functions and activities since the 1950s. Federal Defense Ombudsman institution can get the complaints and requests of military employees and their spouses, give advices to relevant institutions to solve the problems, and follow the process. In this respect, it serves as a bridge between citizens and the state. The ombudsman assumes an important role of mediator in the relationship between the administering and the administered.

On the other hand, it is an important consideration for the accountability of public institutions that the ombudsman's request to have access to any information from the relevant authorities. In addition, it is an indication that there is a parliamentary control over the institution and the institution is ignored by the parliament because the Federal Defense Ombudsman is accountable to the Parliament and it reports its annual activities to the Parliament. This is an effective matter in terms of the institutionalization of accountability.

Federal Defense Ombudsman operates as an important function for the detection and the solution of the defects in the army. It plays an active role in the control of the military establishments and institutions. With its all these aspects, it can be expressed that Ombudsman Institution operates as an effective function to ensure of transparency in administration and to institutionalize accountability in public administration. In addition, it is important issue that should be emphasized that ombudsman serves as an important actor to reduce bad administrative practices taking place in the military, solve the problems, and ensure the reestablishment of confidence that diminishes against the state and the army because of bad managerial practices.

In this context, the main objective of the study is to examine the Ombudsman Institution as an extension of accountability mechanism in public administration and to asses "the Defense Ombudsman Institution", which operates in Germany. Under the study prepared for this purpose, it is treated the concept of accountability in public administration with its general terms and examined the Ombudsman Institution, departing from the case of Germany. The study is terminated with an overview and a chapter of conclusion. In the study, it has been benefited from the scientific methods of descriptive analysis and critical review of the literature.