

EVRENSEL BİR DENETİM ARACI OLARAK OMBUDSMAN VE TÜRKİYE'NİN KATKISI

Ayhan AK*
Doç. Dr. Eyüp ZENGİN**

ÖZET

Türk devletleri, Tarihin hemen her döneminde yer almış, iz bırakmış sağlam ve uzun süren kültürler meydana getirmişlerdir. Bu sürekliliğin temelinde; yönettikleri halk kitlelerinin karşılaştıkları sorunları, yönetimin denetlenmesi mekanizmaları sayesinde hızlı ve şeffaf bir şekilde çözmeleri, adaleti temin etmeleri, şikâyet konusu olan ve olabilecek hususları önceden önlemeleri yer almaktadır. Böylece halk arasında oluşan güven ortamıyla bağlılık ve birliktelik oluşmuş, bu husus devletin bekasının sağlanmasında önemli bir yer tutmuştur. Bu yönetim anlayışı ve halka hakim olan memnuniyet duygusu, dünyanın diğer devletlerine de örnek olmuştur. Bu çalışmada, Türk devletlerinin yönetim sistemi içerisinde yer alan bazı kurumlar (Muhtesib-Hisbe; Divan-ı Mezalim; Divan-ı Hümayun; Şeyh'ül İslam ve Kadılık ile Ahilik Müessesesi)'in yapıları ve tarihsel gelişiminin, Ombudsmanlık sistemine olan etkileri incelenmiştir. Bugün dünyada yüzden fazla ülkede uygulanan ombudsmanlığın gelişmesine önemli katkılar sağlayan Türk yönetim geleneği, Ombudsmanlık kurumunun tarihsel kökleri açısından değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: Türk devletleri, Türk devletlerinin Yönetim sistemleri, Ombudsmanlık, yönetimin denetlenmesi.

OMBUDSMAN: AS A GLOBAL INSPECTION INSTRUMENT AND TURKEY'S CONTRIBUTION ABSTRACT

The Turkish States have taken place at almost every stage of the history, left life-long foot prints and created a collective culture around the world. The main reasons of the permanence and the continuity are; To be able to solve the problems they encounter fast and transparently and to take precautions before than they appear with the help of government self inspection organization. In this way, the cohesion and the unity which were created among the citizens have caused a significant element at the progression of the states. This governing approach and the public contentment were patterned by the other nations. In this stuy, some institutions which include Turkish goverment system at

* Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova-TÜRKİYE
e-posta: akayhan207@hotmail.com

** İstanbul Üniversitesi, Avrasya Enstitüsü, İstanbul-TÜRKİYE
e-posta: ezengin@yahoo.com

the history stage (Muhtesib-Hisbe; Divan al Medhalim; Divan-ı Hümayun; Şeyh'ül İslam ve Kadılık ile Ahilik Müessesesi) observed the relations which concerning the Ombudsman system. Turkish government tradition is evaluated in the view of historical worth about proving Ombudsman system which is carried out at more than a hundred countries.

Key words: Turkish states, Government systems of Turkish states, Ombudsmanning, inspection of governing.

GİRİŞ

Kamu denetçisi, halk denetçisi, halkın avukatı gibi değişik şekillerde isimlendirilen ombudsman, bir çok sektörde ve üniversitelerde uygulanmaya başlanmıştır. Günümüz devletlerinin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında, vatandaşların gittikçe güçsüz duruma düşmesi ve hak ve sorumluluklarını öğrenmekte zorlanması; bununla birlikte yönetimin yargısal denetimi sürecinin ağır işlenmesi, aşırı bürokratik ve pahalı oluşu, yetkisinin hukuka uygunlukla sınırlı oluşu gibi nedenlerle, başka denetim yolları aranmaya başlanmıştır. Ombudsmanlık kurumu, bu arayışların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.¹

Dinlerin, insanlık tarihi kadar eski olduğu göz önüne alındığında, insanla ilgili hemen her konuda din olgusundan bahsedilir ve bu alanda İslam Dini'nin pek çok alanda kaynak olduğu muhakkaktır. İslamiyet, yalnızca inançla ilgili değil, toplumu ilgilendiren her konuda bazı esaslar belirlemiş ve ortaya koyduğu disiplinlerle insanların yaşamını düzenleyen bir unsur olmuştur. İslamiyet'in yaşandığı devlet ve topluluklar, bu esasları göz önünde bulundurarak oluşturdukları kurumlarla, toplumsal hayata yön vermişlerdir.

Türkler, İslamiyet'le tanışmalarından itibaren kurdukları devletlerde, kendi öz değerlerini İslam sentezi yapmışlar ve meydana getirdikleri kurumlarda bu konuya dikkat etmişlerdir. Selçuklular ve Osmanlı devletinde de böyle olmuş, bu yüzden teşkil edilen kurumlar sağlam esaslara oturmuştur. Yapılan uygulamalarla halk ve devlet bütünleşmesi sağlanmış, böylece kamu düzeni, yaşanan dönem itibarı ile, örnek alınacak bir hale gelmiştir.²

Dünyada refah devleti anlayışının gelişmesi, devletlerin büyümesi, görevlerinin artması ve sosyal devlet ilkesinin ön plana çıkması ile birlikte yönetimde kamunun ağırlığı ve yükü de artmıştır. Devletlerin aşırı derecede büyümesinin bir neticesi olarak devlet yönetiminde kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık çoğalmıştır. Kamu yönetimi, katı hiyerarşinin uygulandığı, merkeziyetçi ve hantal bürokratik bir yapıya dönüşmüştür.³ Bu durum, kamu yönetiminde bir takım aksaklıkların ortaya çıkmasına ve sonuç olarak bu hizmetlerden faydalananların şikâyetlerine sebep olmuştur.⁴

1 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu, 2007, s.11

2 Galip Demir, Ombudsman Aranıyor, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, 2002, İstanbul, s.19-21

3 Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009, s.15.

4 Oktay Bahadır, "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırılmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Nisan 2010, Sayı 1, s. 363-384.

Kökeni 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumu ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu kurumun ortaya çıkmasında devletin artan fonksiyonları, karmaşıklaşan yapısı ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği gibi nedenler etkili olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da ombudsmanlık kurumu, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik vb. özellikleri birbirinden farklı ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Her ülkenin kendi idari, hukuki ve özel gereksinimlerine göre kurumun niteliklerinde bazı değişiklikler yapılmıştır.⁵ Ombudsmanlık kurumu, farklı ülkelerde parlamento komiserliği (İngiltere), arabulucu (Fransa), kamu denetçisi (Türkiye) gibi farklı adlarla anılmaktadır.⁶

Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmasıdır.⁷

Denetimin, yönetim ve yönetim faaliyetlerinin gözden geçirilmesi olarak düşünüldüğünde, denetimin olmaması durumunda yönetim işlevinden söz etmek mümkün değildir.

Uzun süre ayakta kalarak tarihe isimlerini yazdıran devletlere bakıldığında, bunların ortak bazı yönleri olduğu görülmektedir. Bunların en önemlisi toplumsal huzurun sağlanabilmesidir. Toplumsal huzurun sağlanabilmesi ise, ancak hayatın her safhasında adaletin sağlanması ile mümkün olur. Görevlerin ve sorumlulukların dağıtılmasında, ekonomik ve sosyal alanda ve insani haklarda, adaletin olduğundan bahsediliyor ise, o toplumda huzur ve mutluluk vardır.

Bununla birlikte, bir takım sorunların, hemen her zaman yozlaşma ve yolsuzlukların olması muhtemeldir. Bu sorunlar, zamanında tespit edilmez ve çözülmez ise gerek kamu ve gerek toplumsal hayatta bazı sıkıntıların yaşanması kaçınılmazdır. Sorunların zamanında tespit edilmesi ve muhtemel huzursuzlukların engellenebilmesi, ancak denetimle mümkündür. Bu açıdan bakıldığında denetim, yönetimin temel öğelerinden biri ve aynı zamanda toplumsal huzurun da anahtarıdır.

Kurdukları devletlerin en temel özelliği, insan haklarına saygı ve halkın yönetimle ilişkilerinde şeffaflık olan Türkler, bunun en güzel örneklerini sergilemişlerdir. Yönetimde şeffaflık ve adaletin temini anlamında kurdukları müesseselerle çağları aşan bir ayrıcalık sağlamış

5 B. Zakir Avşar, "Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi", Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 58-59

6 Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

7 Doğan Kestane, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", Maliye Dergisi, Sayı 151, 2006, s.129

ve bu konuda dünyanın diğer ülkelerine kurdukları bu örgüt ve kurumlarla örnek olmuşlardır.

Bu kurumlardan bazıları İslam dini kaynaklı olup devam ettirilmiş, bazıları da tamamen Türkler tarafından temelleri atılarak kurulmuştur. Teşkil edilen bu kurumlarla hem adaletin temini sağlanmış hem de halkın yöneticileri denetleme hakları yerine getirilerek, bugün bilinen şekliyle aslında ombudsmanlık müessesesi işletilmiştir.

Ombudsmanlık, idarenin eylem ve işlemleriyle ilgili halktan gelen şikâyetleri inceleyen ve çözüm yolları arayan bir kurumdur. İşlevi, idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak ve haklarını savunmaktır. Ombudsman, inceleme ve araştırma yapmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini parlamentoya ve kamuoyuna duyurmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Vermiş olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına karşın gücünü, oluşturduğu kamuoyu ve parlamentoya her yıl sunduğu raporlardan almaktadır.⁸

Ülkemizde idarenin denetimi; “idari denetim”, “siyasi denetim”, “yargı denetimi”, “kamuoyu denetimi” ve “uluslararası denetim” mekanizmalarıyla yapılmaktadır. Ancak her bir denetim mekanizmasının birçok eksiklikleri vardır. Ombudsmanlık kurumunun bu eksikliklerin giderilmesi, insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olma idealinin gerçekleştirilmesi ve devlet-millet kaynaşmasının sağlanması amacıyla ülkemizde de kurulması gereklidir.⁹

II. Dünya Savaşından sonra yaygınlaşan ve günümüzde başta Avrupa Birliği olmak üzere, yüzün üzerinde ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu ülkemizde de kurulmuştur. Ancak, günümüzdeki halinden çok önceleri ülkemizde teşkil edilip uygulanmış olması, incelenmeye değer bir konudur.

Tarih boyunca, devletlerin çözmesi gereken en önemli sorunlardan biri de vatandaşların, kendilerini yönetenlerin haksız davranışlarına karşı korunması olmuştur.

Bazı kaynaklara göre ombudsmanlığın temelleri Çin'deki Han Hanedanlığı sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumu”na, Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na kadar gittiği ifade edilmektedir.¹⁰

Bazı kaynaklar ise, İsveç'teki ombudsmanlık kurumunun ilk örneklerini İslam Toplularına dayandırmaktadır. İslam ülkelerinde “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib”, “Şikâyetleri İnceleme Kurulu” adı altında

8 R. Kılavuz, A. Yılmaz, F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Sivas, 2003, s. 53-54

9 Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

10 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.35

faaliyet gösteren kurumların bir nevi ombudsmanlık modeline uygun çalışan kurumlar olduğunu ileri sürmektedir.

İSLAMİ KAYNAKLARDAN BESLENEREK TÜRK DEVLETLERİNCE DEVAMI SAĞLANMIŞ BİR DENETLEME KURUMU: MUHTESİP – HİSBE

İslam, adalet ve adalet anlayışının yaygınlaşması ve haksızlıkların ortadan kaldırılması için gereken tedbirleri almaktan çekinmemiştir. Bu anlayışın yerleşmesi için de birbirine bağlı üç önemli müesseseyi harekete geçirmiştir. Bunlar yargı, mezalim ve hisbe (muhtesib) kurumlarıdır.¹¹

Hz. Ömer döneminde kurulan ve pazar yerlerinin yöneticisi olan Muhtesib kurumu, pazar yerlerinde yaşanan uyuşmazlıkların çözücüsü durumundaydı.¹² Buna benzer bir uygulama olan “Divan-ı Mezalim” (Haksızlıklar Divanı), “ Abbasiler döneminde, halk tarafından hükümet memurlarına, özellikle vergi tahsildarları ile valiler aleyhine getirilen şikayet ve yakınmaları incelemek ve soruşturmak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdu. Bu kurumun başında yüksek dereceli bir memur olan kadı bulunurdu.”¹³

Bizzat Hz. Peygamber tarafından, vaaz edilen dini hükümlerin, belli zaman aralıklarıyla kontrol edildiği, denetlendiği bilinmektedir. Yapılan bu kontrollerle hem dinin sağlam esaslara oturması, hem de olası muhtemel kötülük ve zararların toplum bünyesine yerleşmeden ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Hz Peygamberin “emr-i bil maruf nehy-i ani'l münker” (iyilikleri emredip kötülükten kaçınma) şeklindeki faaliyetleri, toplum hayatının bütün kesimlerini kapsamış ancak daha sonra sadece bu işleri yapmakla görevlendirdiği “sahibi's suk” görevlileri teşkil ederek, buna kurumsal bir yapı kazandırmıştır.¹⁴

Osmanlı'nın Abbasi'lerden devraldığı denetim kurumları bulunmakta idi. Bunlar arasında Divanı Mezalim, Kadi-l Kudat daha sonra Kazaskerlik ve Muhtesib kurumları bulunmaktadır. Bunların birlikte çalıştığı bir sistem içinde Devlet insan hak ve özgürlüklerini

11 Reha Yılmaz, “Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler”, Journal of Qafqaz University, Fall, 2000, S. 6, s. 51

12 Victor Pickl, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, Taykan Ataman (çev.), Yeni Türkiye, S. 14,1997, s.801.'den aktaran Djahan Muradova, “Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2013, s. 72-74.

13 B. Zakir Aşar, a.g.e., 2007, s. 41.

14 B. Zakir Aşar, a.g.e., 2007, s.36

korumakta, hukuk ihlallerini önlemekte ve vazifeden suiistimal edenleri cezalandırabilmekteydi.¹⁵

“Sahibi’s suk” kurumu, zamanla bazı değişimler geçirerek “Muhtesib” adını almış ve bunlara “Hisbe” denilmiş, özellikle pazar yerlerinde yaptıkları görevlerle genel ahlakın kontrolünü sağlayıp anlaşmazlıkların çözüm merkezi haline gelmişlerdir.¹⁶

Hisbe. Muhtesibin başkanlığında faaliyet gösteren hisbe teşkilâtının esas görevi iyiliği yaymak ve kötülükten vazgeçirmektir. Bu temel prensibe bağlı olarak toplumda sosyal huzuru sağlamaya yönelik pek çok işle meşgul olan muhtesib genel ahlâk, asayiş ve bazen de süratle sonuçlandırılması gereken davalarla ilgilenir ve zaman zaman kuvvet kullanarak meseleleri hallederdi.¹⁷

Hisbe, kişi, toplum ve devlet hakları ihlallerini oluşturan fiillere yöneliktir. Kötülüğün önlenmesi ve iyiliğin tesis edilmesi konu alındığından, yapanlara yönelik ilk şart, şahsın “aklı başında” yani mükellef olmasıdır. Üç tür görevden bahsedilir: Allah hakkı, kul hakkı ve her iki yönü bulunan haklar. Birinci grup fiiller, ezanın zamanında okunmaması, taşkınlık derecesinde kadın-erkek ilişkileri, ölçü ve tartılarda sahtekârlık yapılması, dinin ehliyetli insanlardan uzak tutulması gibi fiiller. İkinci grup fiiller, işçi-işveren anlaşmazlıkları, komşu hakkına tecavüz, borç temerrüdünün ödenmesi ve kanunlara uyulması gibi fiiller. Üçüncüsü ise, çarşı-pazarda ahlaki kuralların sağlanması, taşıtlarda aşırı yük taşınmasının önlenmesi, yolların bakımlarının yapılması ve kamu yararına aykırı inşaatların engellenmesi gibi fiillerdir. Hisbe, kendisine intikal eden veya bizzat kendisi tarafından tespit edilen fiillerle ilgili olarak en kısa sürede kararını vererek, problemin kaynağını ortadan kaldırır ve bu maksatla bazı cezai müeyyideleri de uygular. Bu cezalar en hafiften başlayıp sırayla ağırlaşmaktadır. En hafifi bilmek ve bildirmek olup yapılanın suç olduğu izah edilir, sonra sırasıyla öğüt verir, eliyle müdahale ederek düzelttirir ve en fazla, uzun süreli olmamak kaydıyla hapsederdi, ölüm cezası veremezlerdi. Bu sorumluluk ve ehliyetlere sahip Hisbe’de aranan başlıca şartlar, sorumluluk alanına giren meselelerle ilgili olarak meşru olanla olmayanı ayırt edebilecek seviyede ilim sahibi olmasının yanında güzel ahlaklı olması, güvenilir ve dürüst olması gelirdi.¹⁸

Haçlı seferleri esnasında Kudüs’e gelen yabancılar tarafından da tanınan “Muhtesip” ve “Hisbe”, ismen de aynı şekilde kabul edilerek

15 Reha Yılmaz, “Küreselleşen Dünyada İnsan Haklarının Korunmasında Ombudsmanın Rolü Ve Azerbaycan’daki Uygulaması”, Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II. Uluslararası Kongresi, Bakü, 02-05 Mayıs 2007, Cilt III, s. 919

16 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s. 36-37

17 <http://www.islamansiklopedisi.info/> cilt: 01; sayfa: 40 (ABBÂSÎLER - Hakkı Dursun Yıldız)

18 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.36-38

benimsenmiş, “Mathesep” şeklinde kullanmış ve uygulamışlardır. Tarihsel gelişim sürecinde bazı farklılıklar meydana gelse de İslamiyet’i, yalnızca din olarak değil insanların hayatını düzene sokan ve şekillendiren bir disiplin olarak benimseyen Türk devletleri, İslamiyet’in bazı kurumlarını aynen almış bazılarını ise geliştirip kendi iç dinamiklerine göre şekillendirmişlerdir. Anadolu Selçukluları’nda idari ve siyasi teşkilatları arasında Muhtesip’e rastlanmaktadır.¹⁹

Günümüzde, görev ve yetkilerini sadece bir müessesede toplayamayacağımız hisbenin prensiplerinin bir kısmı fıkhi, bir kısmı da halifenin rey’inden doğan (idari) hususlardır. Bu yetkilerinden dolayı kendisine, toplum huzurunun sağlanmasında önemli roller oynayan bir devlet görevlisidir demek daha doğru olur.²⁰

Osmanlı Devleti’nde Kadı’nın yardımcısı olarak görev yapan Hisbe’ler, ağırlık, ölçü, atölye ve pazarların denetlenmesi yanında umumi yol düzen ve güvenliğinin sağlanması, ahlaka aykırı hareketlerin denetlenip engellenmesi gibi görevler yapmışlardır. Yapılan düzenlemelerle “Muhtesiplik” de kontrol altına alınmış, görevlerini ihmal ve kanunlara uymama durumunda kadı tarafından yargılanmışlar, olması gerekenin üzerinde ceza vermeleri durumunda görevden alınmışlardır.²¹

Abbâsîler döneminde adliye teşkilâtında, yargılama ve infaz hukukunda önceki dönemlere nazaran önemli gelişmeler kaydedildiği, Hârûnürreşîd zamanında kâdılkudâtlık müessesesi ihdas edilip merkezî denetimin güçlendirildiği, bu dönemden itibaren hukukî istikrarın ve uygulama birliğinin daha iyi korunduğu, kadıların yetki ve görevleri arttırılıp her merkeze bir kadı tayin edilmesine çalışıldığı, bu arada suçların takibi ve suçluların cezalandırılmasında mezâlîm mahkemelerinin ve muhtesiplerin de aktif rol üstlendikleri bilinmektedir.²²

Büyük Selçuklular zamanında her şehirde bir muhtesip bulunurdu. Muhtesip yaptığı işlerle ilgili sadece bilgi vermekle yetinmez, aynı zamanda yerel yönetimler için bir fonksiyonu bulunduğundan meseleye ciddiyetle eğilmesi için hükümdarı da göreve çağırırdı.²³

19 Galip Demir, a.g.e., s.58

20 Ziya Kazıcı, “Osmanlı’da Yerel Yerel Yönetim (İhtisap Müessesesi), Bilge Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.13

21 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.40-41

22 <http://www.islamansiklopedisi.info/> cilt: 17; sayfa: 393(Ali Bardakoğlu)

23 Ziya Kazıcı, a.g.e., 2006, s.21-23

SELÇUKLU ve ESKİ TÜRK DEVLETLERİ DÖNEMİNDE TEŞKİL EDİLEN DENETİM KURUMLARI

Divan-ı Mezalim:

Müslüman devletlerin ortak adli müesseselerinden biri olan mezalim, bu devletlerde adaletli bir toplum düzeni kurmak gayesiyle ortaya çıkmıştır. Bu teşkilat idari, dini, mali vb. konularda bir takım görevleri de yürütmesi nedeniyle; sırf yargı işlevi olan bir kurum olarak görmemizi engellemektedir.²⁴

Abbasi Hanedanı döneminde teşkil edilmiştir. Görevi, halk tarafından hükümet memurları aleyhine getirilen şikâyet ve şızlanmaları inceleyip soruşturmak. Kurumun başında bu şikâyet ve yakınmaları incelemekle görevli yüksek dereceli bir memur olan "Kadı" vardı. Kurumun görevlerine bakıldığında, geleneksel devlet ve toplum sisteminde hükümdarın bütün haksızlıkların şikâyet edileceği son temyiz noktası olmasıdır.

Kamu görevlileri hakkındaki şikâyetleri padişah adına inceleyip, süratle karara bağladıkları, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı halkı koruduklarını, zararlarının telafisi için çalıştıkları ve tespit edilen problemleri ortadan kaldırdıkları bilinmektedir.²⁵

Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı), devlet başkanının yönettiği ve halka açık olarak gerçekleştirilen bir tür mahkemeydi. Her kesimden vatandaş, haftanın belirli günlerinde hükümdara aracısız şikâyet, dert ve dileklerini rahatça aktarabildiği bir kurumdu. Hükümdarın bu toplantılara katılma zorunluluğu da yoktu. Devletin yönetiminde söz sahibi olan valiler, vassal ve kavim yöneticileri bu kurul vasıtasıyla halka adalet dağıtırlardı.²⁶

Mezâlîm mahkemeleri. Mevki ve nüfuz sahibi kişilerin zulüm ve haksızlıklarına mâni olmak gayesiyle kurulmuş bir müessesedir. Kadıların bakmaktan âciz kaldıkları bu davalara sâhibü'l-mezâlîm veya kadı'l-mezâlîm denilen görevliler bakar, halife veya vali adına hüküm verirlerdi. Bunların çok geniş yetkileri vardı. Zaman zaman halife ve valiler de mezâlîm mahkemelerine başkanlık ederlerdi. Bu mahkemelerdeki duruşmalarda muhafızlar, kadılar, fakihler, kâtipler ve şahitlerden müteşekkil beş grup görevlinin mutlaka hazır bulunması gerekirdi.²⁷

24 Reha Yılmaz, a.g.y., 2000, s. 54

25 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.43-44

26 Mustafa Görürülmaz, "Türklerde Anayasa Hukukunun Gelişimi", Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007, s.69

27 <http://www.islamansiklopedisi.info/> cilt: 01; sayfa: 40(Hakkı Dursun Yıldız)

Yasaların ve bunu uygulayanların, bir kesimi kalkındırırken diğer kesimi mağdur etmemesi gerekir. Dolayısıyla bu şekilde gerçekleştirilen uygulamalar sayesinde genel menfaatler korunabilir. Bunun aksi yapıldığında ortaya çıkan hoşnutsuzluklar sonucunda, adalete duyulan güven sarsılır ve yöneticilerin meşruiyeti tartışılır hale gelebilir.

Fakir, dul, yetim ve öksüz gibi özellikle korunmaya muhtaç olanlarla toplumun her kesiminden gelen, haksızlığa uğramış vatandaşların istek ve şikâyetleri, devlet başkanına ulaştırılırdı. Bunları dinlemek ve hükümdara arz etmek ise Divan-ı Mezalim başkanının, yada başbakanın başlıca görevleri arasındaydı. Haksızlığa uğradığı için devlet başkanından hakkını talep etmek üzere gelenlere, yol gösterir ve onları kurula çıkartırlardı.²⁸

Divan-ı Mezalim kurma geleneği, yaklaşık olarak bütün Türk devletlerinde vardı. Harizmşahlar Devleti'nde sultanlar, aracısız olarak kendilerine bağlı olan "Kıssa-dar " makamını teşkil etmişlerdi. Bu kurum vatandaşların sultana iletilmesini istedikleri dilekçeleri düzenleyip sultanın makamına sunardı. Türklerin Mısır'da kurduğu devletlerden Memlûklular ise "Dar-ül-adl (adalet evi)" adı verilen bir şikâyetleri dinleme kurulu mevcuttu. Hükümdarlar, devlet-vatandaş ilişkilerini en üst seviyede tutarak, hükümetin çalışmalarını sıkı biçimde denetlemişlerdir. Bu denetim ve gözetim bir görevli aracılığıyla yapılabildiği gibi, bazen de bizzat hükümdarın kendisi tarafından da yapılmıştır. Böylece hükümetin icraatları ve uygunluk dereceleri aynı zamanda da yaptıkları faaliyetler denetlenmiş oluyordu.²⁹

OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE TEŞKİL EDİLEN DENETİM KURUMLARI

Divan-ı Hümayun:

Halkın dert ve şikâyetlerini dinleyip çözüm bulma geleneği, Osmanlı Devleti zamanında da korunmuş ve buna özel bir önem verilmiştir. Devletin kuruluş dönemi hakanları zamanında (Orhan Bey ve II. Murat), sabahları sarayın kapısında yüksekçe bir yere çıkıp vatandaşlarla görüşürler, onların dilek, dert ve şikâyetlerini doğrudan dinleyip hüküm verirlerdi. Osmanlı Devleti'nde, Sultanların başkanlık ettiği Divan-ı Hümayun (Bakanlar Kurulu)' nun teşkil edilmesindeki en temel maksat, vatandaşların dert ve sorunlarını öğrenmekti. Sultanlar, vatandaşların kendilerini daha rahat ve daha kolay ifade edebilmelerini

28 Mustafa Görürüymaz, a.g.e., 2007, s.79

29 Mustafa Görürüymaz, a.g.e., 2007, s.81-84

sağlamak için, divan başkanlığından çekilmişler, divana açılan bir pencerenin arkasından dinleme yolunu benimsemişlerdir. Bu işi devlet başkanlığının en önemli görevi olarak düşünmüşlerdir.³⁰

Osmanlı Devleti, bir yandan geleneklere dayalı milli yapısı, diğer yandan da İslam Hukuku ve İslami kaynaklardan gelen yapısını da sentezleyerek bir yönetim ve aynı şekilde denetim mekanizmaları kurmuş, bu sayede uzun yıllar ayakta kalmayı başarmıştır. Divan-ı Hümayun' da siyasi, idari, adli ve mali işler ile bunlarla ilgili şikâyet ve davalar görüşülüp karara bağlanmıştır. Fatih döneminde, haftanın dört günü vezirler, kazaskerler ve defterdar padişah tarafından makamına çağrılıp görüşmeleri sağlanmıştır. Bütün devlet sınırları dâhilinde adaletin sağlanması ve denetlenmesi de yine bu kurul tarafından yerine getirilmiştir. Divan-ı Hümayun' un görüştüğü konuların başında adli davalar gelmekteydi. Herhangi bir konuda şikâyeti olan müşteki, mahallindeki mahkemeleri atlayarak doğrudan bu kurula başvurma hakkına sahipti. Aynı şekilde mahallindeki mahkemenin tarafsızlığından kuşku duyan veya yargılamanın sonucundan tatmin olmayanlar da Divan-ı Hümayun'dan davanın tekrar görülmesini talep edebilirlerdi. Bu şekilde Divan-ı Hümayun, üst bir yargı organı ya da temyiz mahkemesi gibi görev yapmaktaydı. Davaların görülmesi esnasında, davalı ve davacı bir araya getirilebilir, bazı durumlarda da, "Divan Mübaşiri" ya da "Çavuşları" sayesinde yerinde araştırma ve tahkikat yaptırılır hatta gerekirse mahallin kadısı da çağrılıp görüşü alınabilirdi. Adalet karşısında herkes eşit konumdaydı. Müslim-gayrimüslim, zengin-fakir, kadın-erkek gibi zümre ve cinse ayrımcılık yapılmazdı.³¹

İslam-Osmanlı uygarlığında kamu denetçiliğinin temelleri, değişik kavramlara dayandırılmakla beraber, bunların başlıcaları; İhtisap kurumu, divan, divan-ı mezalim, kadı'ul kudat, kadılık, ahilik sayılabilir.³²

Devletin toprakları ve sorumluluk alanlarının genişlemesine paralel olarak Divan-ı Hümayun' un iş yoğunluğu da artmıştır. Fatih Kanunnameleri ile düzenlenen hükümet teşkilatı, giderek oturmuş ve bazı teamüllerin ortaya çıkmasını da sağlamıştır. Divan-ı Hümayun çalışmalarının başkanlığını, bu dönemden sonra Vezir-i Azam almıştır. Divan-ı Hümayun' un tabii üyeleri şunlardı: Vezir-i Azam, Kubbealtı Vezirleri, Nişancı, Kazasker, Defterdar ve duruma göre Kaptan Paşa-Yeniçeri Ağası ve Rumeli Beylerbeyi.³³

30 Mustafa Görüryılmaz, a.g.e., 2007, s.86

31 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.46-47

32 H. Tahsin Fendoğlu, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.40

33 Mustafa Görüryılmaz, a.g.e., 2007, s.101

Şeyh'ül-İslam ve Kadılık:

Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde zorunlu olarak ikamet ettiği dönemde şeyhülislamlık kurumundan etkilendiği öne sürülmüştür.³⁴ Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumunun, siyasi sorumluluğu yoktu ancak yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir görevi bulunmaktaydı. II. Mahmut'a kadar yürütme organının içinde yer almıyordu ve Divan-ı Hümayun'un üyesi değildi. Daha çok anayasa yargısı gibi çalışıyordu. Yani kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildiriyordu.³⁵

Geleneksel olarak Türk Devletleri, ilk kuruldukları dönemlerden itibaren akla, bilime ve bilim adamına büyük bir değer vermişler ve hürmet göstermişlerdir. Bu bakımdan Şeyh'ül-İslam olarak görevlendirilecek şahsın seçimine de ayrı bir önem vermişler ve hassas davranmışlardır. Seçimler, Sultan tarafından ve bilim adamları arasından yapılmış, bu arada dini bilimlerde yetişmiş ve söz sahibi olması da göz önünde bulundurulmuştur. En önemli görevi dini konularda fetva vermektir ve bunu yaparken Sultan da dahil olmak üzere verdiği kararları bağlayıcı olurdu. Daha çok devlet işleri ile ilgili konularda çalışmalar yapmıştır.

Sultanların teorik olarak şer'i hükümlere karşı sorumlu olduğu düşünüldüğünde, Şeyh'ül-İslam'ın bir denetim mekanizması olduğunu söylemek mümkündür. Şeyh'ül-İslam, devlet yönetimi ve denetimi konularında yapılması gereken bir işlemle ilgili olarak verilmesi gereken fetvayı vermeyerek yada belli şartların yerine getirilmesi durumunda verilmesini şart koşarak hükümeti denetleyebilmekteydi.³⁶

Osmanlı devletinde yargının bağımsız olması, davaların tamamen kazasker ve kadıların görev ve yetki alanına girmesi, diğer devlet adamlarının doğrudan doğruya davalarla meşgul olmamaları böylece idare ve yargının fiilen ayrılmış bulunmalarındandır.³⁷

Divan-ı Hümayun'un haftada beş defa toplanması ve uzun saatlerle çalışmasına rağmen, yoğunluğu ve ülke sınırlarının büyüklüğü göz önüne alındığında ihtiyaca cevap vermekte zorlanacağı ve her davaya bakamayacağı açıktır.

Bu durum hızlı ve kolay erişilebilirlik anlamında kadıların aşılmasıdır. Kadıların miktarları ve ne kadar olması gerektiğini belirleyen temel unsur, nüfustur. Nüfusun az olduğu yerler, birleştirilerek bir araya getirilir böylece merkezi bir hal alır. Kadılar, halkla en fazla içli dışlı

34 Eryılmaz, a.g.e., s. 197 ve Kalabalık, a.g.e., s. 565'den aktaran Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

35 Eryılmaz, a.g.e., s. 198'den aktaran Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

36 Mustafa Görürülmaz, a.g.e., 2007, s.103-104

37 H.T.Fendoğlu, a.g.e., 2011, s.55

olan kurumlardı. Verdikleri kararlar bağlayıcı olurdu ancak son karar noktası değillerdi. Halkın, memnun olmamaları durumunda, başvurabilecekleri başka bir kapılarının olduğunu bilmeleri, emniyet hissini kuvvetlendiriyordu.³⁸

Kadı, esnaftan gelen teklifleri, mevcut kanunlara, örf ve adetlere aykırı olmadığına dair incelemesini tamamladıktan sonra, Divan'a arz ederdi. Divan'ın onayından sonra teklif, artık resmi bir hale (nizam-kanun) gelirdi.

Osmanlı devletinde vatandaşlar, müftülerden aldıkları fetvaları, özellikle Şeh'ül İslam fetvalarını, mahkemelere ibraz ederek ona göre hüküm verilmesini isteme hakkına sahiptiler. Padişahların yargı yetkisini bizzat kendisinin kullandığı durumlara pek rastlanılmamış, bu yetki kadılara bırakılmıştır. Kadı tayin edilmesinin sebebi, ülkede, zulmü önlemektir. Osmanlı geleneğindeki "Adaletname"lerden bu konu açıkça anlaşılmaktadır. Kadılar önceleri, İslam dünyasının diğer devletlerinden getirilmiş, zamanla buna son verilmiştir. Kadılar sadece yargı işlerine bakmışlar, siyasetten uzak tutulmuşlardır.³⁹

14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun genel gerekçe kısmında ombudsmanın Osmanlı'dan esinlendiği, Demirbaş Şarl'ın bu kurumu model alarak İsveç'te uygulamaya başlattığı ifade edilmektedir: Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıül-Kudat" adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18 inci Yüzyılın başlarında bu kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde "ombudsman" adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek "ombudsman" kurumunu kurmuşlardır.⁴⁰

Osmanlı Devletinde halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, Abbasiler döneminde oluşturulmuş bu kurumlar geliştirilerek uygulanmaya devam etmiştir. Osmanlıların duraklama dönemine kadar çok önem verdiği, ilk zamanlar bizzat halifelerin başkanlık ettiği "Divan-ı Mezalim"e, daha sonraları vezirler ve son aşamada hakimler hakimi olarak anılan "Kadıül-Kudat" başkanlık etmiştir. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve

38 Galip Demir, a.g.e., 2002, s.68

39 H.T.Fendoğlu, a.g.e., 2011, s.42-45

40 Kamu Denetçisi, "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Gerekçesi ve Komisyon Raporları," <http://www.kamudenetçisi.com/6328-sayili-kamu-denetçiligi-kurumu-kanununun-gerekçesi-ve-komisyon-raporlari/> (Erişim Tarihi, 24. 02. 2014).

davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. Bunu yaparken baş yargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu". Divan-ı Mezalim'in görevi ise, Kadîül-Kubat'a paralel olarak, yerel yöneticilerin yaptıkları haksızlıkları araştırmak ve suçluları cezalandırmak, tahsildarın görevini kötüye kullanmasını önlemek gibi konularda, halkın şikâyetlerini inceleyerek, halkı idareye karşı korumaktı.⁴¹

İslam devletlerinde, öteden beri halkın idareye karşı şikâyetlerini değerlendiren, ombudsman benzeri, "Divan-ı mezalim (haksızlıklar divanı)" ya da "Dar'ül adl (adalet evi)" gibi kurumlar yer almaktaydı. Bu kurumlar, halkla yöneticiler arasındaki davalara bakarlardı. Haftada en az iki kez toplanan bu divanlar, Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde bulunmaktaydı. Osmanlı Devleti'nde ise bu görevi, Divan-ı Hümayun yerine getirmekteydi.⁴²

Ahilik Müessesesi:

Ahilik, Türk boylarının, İslamiyet'le tanıştığı ve Anadolu'nun fethedildiği dönemde ortaya çıkmıştır. Birbirini seven, birbirine yardım eden, fakiri gözeten, yoksula sahip çıkan, işi ve çalışmayı kutsal sayan, din ve ahlak kurallarına bağlı esnaf ve sanatkârların iş teşkilatı anlamına gelir.

Amacı, yeni ele geçirilen topraklarda yer edinmeye ve tutunmaya çalışan Türklerin bu çabalarına destek olmaktır. Teşkil edilen bu kurum yardımıyla, bir yandan ticaret alanında "Biz de varız" denilmiş, bir yandan da konulan kurallarla, toplumsal alanda düzenlemeler yapılmıştır.

Böylece, Ahilik müessesesi, yerleşik düzene geçilmesine önyak olmuş, aynı zamanda genel ahlak kurallarının çizgilerini çizmiş, ticaretin yanında, sosyal ve kültürel hayatı da içine alan esasların meydana gelmesini sağlamıştır.

Bu kurumun yöneticisi konumunda olan "Ahi Baba", yalnızca esnaf ve sanat birliklerinin denetimini yaparak, talep ve şikâyetlerini çözmekle kalmaz, halkın da dilek ve şikâyetlerini dinler, bunları hükümete duyurur, konuya ilişkin görüşlerini açıklar, görevlerini tarafsız bir şekilde yapar ve toplum tarafından güvenilip saygı duyulan kişiler olurdu.

Ahi Baba'nın, seçimi de önemli bir konudur. Her esnaf kendi birliğinde adaylarını belirler, belirlenen adaylar, en kıdemli Ahi'lerden

41 Victor Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Amme İdaresi Dergisi, C.19, S. 4, Aralık 1986, s.39-40, Turgay Ergun (çev.).

42 Eryılmaz, a.g.e., s. 198.

teşkil edilen bir heyetle kadiya bildirilir ve sicile kaydı yapılırdı. Kadı tarafından İstanbul'a yazılan yazıyla, adayın beratının gönderilmesi istenirdi. Böylece, Ahi Baba'nın kamuoyu tarafından seçilmiş ve idare tarafından da onaylanmış olması şartları yerine getirilerek göreve başlaması sağlanırdı. Ahi Baba'nın esnafla ve dolayısıyla halkla iç içe olmaları nedeniyle, problem ve sıkıntıların kendilerine iletilmesi açısından herhangi bir formalite yoktu. Vatandaş müracaatlarını doğrudan yapabilmekteydi.

Ahi birliklerince tespit edilen kaidelerin, hukuk nizamına dönüşmesi nedeniyle bu tür davaların hallinin kolaylaşması, şikâyet edenin uzaklara gitmek zorunda kalmaması, arcsız ulaşma imkânı, şikâyet edenin en üst merciye (Divan-ı Hümayun) kadar gidebilmesinin zorlayıcı etkisi nedeniyle idarenin görevini savsaklayamaması, en sonunda soruna çözüm getirememesi durumunda, yeni bir düzenleme (nizam-kanun) isteyebilmesi, bu kurumun ne kadar hassas çalıştığının en güzel kanıtlarıdır.⁴³

DEĞERLENDİRME: BU KURUMLARIN GELİŞTİRİLMİŞ BİÇİMİ OLARAK OMBUDSMANLIK

Türklerin kurdukları devletlerin özellikleri, zamana göre farklılıklar gösterse de, temel olarak bazı değerlerin aktararak devam etmesi sağlanmıştır. Bu değerlerin bir kısmı din kaynaklı olup, aynı şekilde alınıp sürdürülmüş ve ilaveler yapılmıştır. Bir kısmı da zamanın ihtiyaçlarına göre en baştan, özgün bir şekilde kurulmuştur.

Bu temel değerlere verilebilecek en güzel örnek, yönetim ve denetleme kurumlarıdır. Bu kurumlar sayesinde, devletin bekası sağlanırken, aynı zamanda, sosyal ve toplumsal alanda temel esaslar teşkil edilmiş, böylece yönetimle halk arasında etkin ve sağlıklı iletişim yöntemlerinin kurulması ve dolayısıyla gerçek anlamda huzur ve refahın sağlanması mümkün olmuştur.

Yönetimin en temel fonksiyonlarından birisinin, denetim olduğu kabul edilirse bunun ne kadar önemli olduğu da anlaşılmaktadır.⁴⁴ Denetim, yalnızca kamu kurumları tarafından tek yönlü değil, halk tarafından da yapılabilmesi, böylece vatandaşların sorunları ve devlet görevlileriyle ilgili şikâyetleri biliniyor, en kısa sürede araştırılarak çözüme kavuşturulabilmelidir.

Türk Devletleri, bu konuyu çok iyi tahlil etmişler ve kurmuş oldukları denetim mekanizmalarıyla, adaleti tesis ederek huzurlu bir

43 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s.51-56

44 Feyzullah Ünal, "Türkiye'de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı", Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s.10

toplumun temelini atmışlardır. Teşkil edilen bu kurum ve oluşumlar yardımıyla, devletin sınırları dahilinde en ücra noktalara ulaşılabilmiş, böylece bir taraftan devletin otoritesi kurulup sağlanmıştır, öte yandan, her tür problem, en yakın noktada ve en hızlı şekilde çözümlenmeye çalışılmış, olası muhtemel sorunlar ortadan kaldırılıp huzur ve güvenin yayılmasına katkıda bulunulmuştur.

Türk Devletlerinin yakalamış oldukları bu huzur ortamı, yabancılar tarafından da gözlemlenmiş, onlar tarafından da örnek alınıp uygulanmaya çalışılmıştır. Günümüzde çok konuşulan ve gündemden hiç düşmeyen Ombudsmanlık kurumunun da ortaya çıkışı bu şekilde olmuştur.

1809'da İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık, "ülkede demokrasi kültürünün yerleşmesiyle birlikte yasama organı adına yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetim esasını benimsemiş ve daha sonra yapılan tüm Anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline gelmiştir."⁴⁵

En önemli özelliği gücünü anayasadan almış olan ombudsmanlık kurumu 1809'dan itibaren diğer ülkelerde de emsal teşkil ederek benimsenmiştir.⁴⁶

Ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 18. yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkmıştır. Rusya'yı ele geçirmek amacıyla çıktığı seferde aşırı soğuk, açlık ve hastalıktan dolayı İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ordusu Poltava Meydan Savaşında (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki kalabalık bir heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında sürgünde olan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi "Högste Ombudsmannen" (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir.⁴⁷

XII. Charles, esaret süresi bitip ülkesine döndüğünde gözlemci olarak atadığı şahsın vatandaşların şikayetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetlerine yer veren raporundan son derece memnun kalmıştır. Kral'ın ölümünden sonra da devam eden bu kurum, ülkede demokrasinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

45 Ömer Baylan, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1978, s.7'den aktaran Djahan Muradova, a.g.t.,s. 72-74.

46 Djahan Muradova, a.g.t., s. 72-74.

47 Eryılmaz, a.g.e., s. 197-198 ve Kılavuz ve diğ., a.g.m., s. 50'den aktaran Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

Ombudsmanlık kurumu, modern manada İsveç'te kurulmasından itibaren 150 yıl kadar süreyle, başka ülkelerde uygulanma imkânı bulamamış ve İsveç'e özgü bir kurum olarak kalmıştır. Bir buçuk asırlık süreden sonra İsveç dışında ilk kez Finlandiya'da tekerrür etmiş, böylece ilk kez başka bir ülkenin hukuk sistemi içerisinde yer almıştır.⁴⁸ İkinci bir ülke olarak Finlandiya'nın ombudsmanlık kurumunu benimsemesinde, kuşkusuz bu ülkenin, yüzyıllar boyu İsveç'in egemenliği altında kalması, benzer hukuki ve idari sistemlere ve ortak kültürel değerlere sahip olmasının payı büyüktür. 1919 yılında Finlandiya'da yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilen ombudsmanlık, bu tarihten itibaren dalga dalga çeşitli ülkelere de hızla yayılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun böylesine yaygınlaşmasında, demokratik gelişmelerin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli katkıları olmuştur.⁴⁹

Hansen'e göre ombudsman, hükümet kuruluşları ve memurlarına karşı duyguları incinen kişilerin yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey yöneticisinin anayasa veya yasa ile görevlendirildiği büro olarak tanımlamıştır.⁵⁰

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren ombudsmanlık kurumunun oluşturulması fikri bütün dünyada oldukça popüler olmuştur. Her ne kadar ombudsmanlık kurumu, tarihi seyirde, ülke sınırları içerisinde kurumsallaşmış olsa da, uluslararası bir ombudsmanlık kurumuna da ihtiyaç duyulmuştur. "Avrupa Birliği Kamu Denetçisi", Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi'nin 1975 tarih ve 457 sayılı kararıyla üye ülkelere tavsiye edilmiş ve 07.02.1992'de imzalanan Maastricht anlaşması ile kurulmuştur.⁵¹ Avrupa Birliği Kamu Denetçiliği'nin kurulmasıyla, ombudsmanlık kurumu, uluslararası bir nitelik kazanmıştır.

Bu kurumun denetim kadar, belki daha çok başka işlevleri de söz konusudur. Örneğin "yargı" benzeri bir işlev gördüğü için aynı zamanda bir yargı merciidir. Fransa'da ise "arabulucu (Mediator)" şeklinde isimlendirilerek, bir halkla ilişkiler kurumu olduğu düşünülmüştür.⁵²

Günümüzde yine adından çokça söz edilen, kısaca "hesap verilebilir denetim" diye tarif edebileceğimiz "Yönetişim" de yaklaşık olarak, ombudsmanlıkla ilgili ilkeleri benimsemiştir; devletlerin gittikçe karmaşıklaşan, sayıca çoğalan ve dinamik hale gelen ekonomik ve toplumsal sorunları çözmede yetersiz kalması, yeterli kaynak ve

48 Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

49 Oktay Bahadır, a.g.m., s. 363-384.

50 A.H. Aydın, İ.E. Taş, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s.199.

51 B. Zakir Avşar, a.g.e., 2007, s. 46.

52 A.H. Aydın, İ.E. Taş, a.g.e., 2013, s.197.

kapasiteye sahip olmaması, ayrıca toplumun, sorunlara daha duyarlı hale gelmesi ve katılıma ilişkin taleplerin artması yönetim yaklaşımının benimsenmesine olanak sağlamıştır.⁵³

Tarih boyunca gelişerek değişen ve bu yönüyle de dinamik bir yapıya sahip olan ombudsmanlık kurumu, bugün, yüzden fazla ülkede farklı adlarla uygulanıyor olsa da, benzer görevleri yerine getirmekte, insan haklarını ön planda tutarak yardımcı görevler üstlenmekte, esas itibarıyla tavsiye ve uzlaştırma konularında işlem yapmaktadır. Örneğin Avrupa Ombudsmanı, kötü yönetimin bulunduğu durumlarda, öncelikle uzlaşmacı davranıp olay yargıya gitmeden müdahale etmektedir.⁵⁴

Kamu denetçiliğinin, Osmanlı'da resmi bir kurum olan Hisbe'den esinlenerek İsveçliler tarafından dünyaya yayılmış olduğu, düzenlenen çeşitli uluslararası oturumlarda defalarca dile getirilmiştir. 2007 yılında Fas-Rabat'ta gerçekleştirilen I. Akdeniz Ombudsmanları Toplantısı'nda Fransız ve Fas Ombudsmanı tarafından, ombudsmanlığın temellerinin Osmanlılar tarafından atıldığı belirtilmiş ve buna kurulun diğer üyelerinden itiraz eden olmamıştır. Aynı şekilde, Avrupa Birliği Ombudsmanı birçok toplantıda aynı hususu tekrarlamıştır.⁵⁵

Bir çok alanda dünya devletlerine örnek kurumlar meydana getiren Türkler, bu konuyla ilgili olarak teşkil ettikleri denetim kurumlarıyla da yine gündeme gelmekte ve ombudsmanlıkla ilgili ortaya konulan esasların en temel özelliklerini ortaya çıkartıp uygulayıcısı olmalarının haklı gururunu yaşamaktadır.

KAYNAKÇA

- Aydın, A. Hamdi; Taş, İ. Ethem (2013); "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013.
- Avşar, B. Zakir (1999); "Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi," HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1999.
- Avşar, B. Zakir (2007); "Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi", Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bahadır, Oktay (2010); "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırılmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Nisan 2010, Sayı 1.

53 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.y., 2007, s. 13

54 A.H. Aydın, İ.E. Taş, a.g.e., 2013, s.201-207

55 H.T.Fendoğlu, a.g.e., 2011, s.39

- Baylan, Ömer (1978); "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü," İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1978.
- Demir, Galip (2002); "Ombudsman Aranyor", Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (1994); "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Sayı 402, Ankara, 1994.
- Eryılmaz, Bilal (2009); "Kamu Yönetimi", Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011); "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", Yetkin Yayınları, Ankara.
- Görüryılmaz, Mustafa (2007); "Türklerde Anayasa Hukukunun Gelişimi", Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu," Ankara
- Kestane, Doğan, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006
- Kamu Denetçisi, "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Gerekçesi ve Komisyon Raporları," <http://www.kamudenetçisi.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekçesi-ve-komisyon-raporlari/> (Erişim Tarihi, 24. 02. 2014).
- Kazıcı, Ziya (2006); "Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisap Müessesesi), Bilge Yayıncılık, İstanbul.
- Kılavuz, R.; Yılmaz, A.; İzci, F. (2003); "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Sivas, 2003.
- Muradova, Djahan (2013); "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği," Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2013.
- Oytan, Muammer (1977); "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Osman Bakiye Armağan, Ankara, 1977.
- Pickl, Victor (1986); "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Amme İdaresi Dergisi, C.19, S. 4, Aralık 1986.
- Pickl, Victor (1997); "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", Taykan Ataman (çev.), Yeni Türkiye, S. 14,1997, s.801.
- Tepe, Kemal (2006) ; "Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)", Belediye Dünyası Dergisi, Sayı. 10, Ekim-2006.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2007); "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu," Ankara.

- Yılmaz, Reha (2000), “Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler”, Kafkas Üniversitesi Yayınları, Sonbahar Dönemi, S. 6, s. 51
- Ünal, Feyzullah (2013); “Türkiye’de Yerel Yöntemlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı”, Savaş Yayınevi, Ankara.