

OMBUDSMANLIĞIN KÖKENİ MESELESİ BAĞLAMINDA TÜRK-İSLÂM DEVLET GELENEĞİNDE ŞİKÂYET HAKKININ KURUMSAL TEKÂMÜLÜ

The Corporate Evaluation of the Right to Complain in Tradition of Turkish-Islamic State Within the Issue of the Context of the Origin of the Ombudsman

Burak COŞKUN* - Hamza GÜNAYDIN**

Özet

Ombudsmanlığın kuruluşuna Osmanlı Devleti adalet sistemindeki uygulamaların kaynaklık ettiği düşüncesi, gerek uygulayıcıların çalışma ve söylemlerinde gerekse de akademik çalışmalarda kabul görmektedir. Ancak hangi kurum veya makamın bu uygulamaya karşılık geldiği noktasında, özellikle ülkemizdeki kaynaklarda bir fikir birliğinden söz etmek mümkün değildir. Bu çalışmada, kaynaklarda yer alan ve ayrıca araştırmamız neticesinde tespit ettiğimiz kurumlar, şikâyet hakkı kapsamında ve tarihi gelişim seyri içerisinde, yayınlanmış arşiv vesikalarından ve tarih kaynaklarından yararlanmak suretiyle incelenmiş ve kökene ilişkin bir kanaate ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu çabada, Kral 12. Charles'ın ombudsmanlık mekanizmasını kuran talimatı ile Osmanlı Devleti adâlet sistemini karşılaştırmamız bize oldukça yardımcı olmuştur. Nihayetinde talimatta düzenlenen "Yüksek Ombudsmanlık" makamının Osmanlı Devleti'ndeki "Sadrazamlık" makamından uyarlandığı sonucuna ulaşılmış, kurumsal kökenin ise Divan-ı Hümayun'un denetim ve yargılama fonksiyonu içerisinde aranması gerektiği tezi savunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Şikâyet Hakkı, Kadılkudat, Divan-ı Hümayun, Sadrazam, Mehayif Teftişi, XII. Charles'ın 1713 tarihli talimatı, Ombudsman.

Abstract

The conception comprising the opinion that the establishment of Ombudsman originates from the practices of the justice system in the Ottoman State is widely acknowledged both in the work and statements of authorized and academic studies. However, there is no consensus within the sources in our country as to which institution or status the related practices correspond to. Through this study, benefiting from published archive documents and historical resources and within the scope of the right to complaint and in course of historical development, the institutions we have found in the sources and the ones we have ascertained as a result of our research are examined to form a solid opinion concerning the origin. The comparison of the order of King Charles the 12th that established ombudsmanship to the justice system in the Ottoman State, has been an important source of help in our efforts to find the origin. Ultimately, we have come to the conclusion that the office of the "Supreme Ombudsman" established by the order (law) is adapted from the office of "Grand Vizier (Sadrazam)" in the Ottoman State and that the institutional origins of ombudsmanship must be sought within the inspecting and judging functions of the 'Imperial Council (Divan-ı Hümayun)'.
Keywords: Right to complaint, Kadılkudat, Imperial Council, Grand Vizier, The Decree of XII. Charles Dated 1713, Ombudsman

* Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcısı, burak.coskun@ombudsman.gov.tr

** Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcısı, hamza.gunaydin@ombudsman.gov.tr

*Emr-i bi'l-ma'rûf imiş ihvan-ı İslâm'ın işi;
Nehy edermiş, bir fenalık görse, kardeş kardeşi.
Kimse haksızlıktan etmezmiş tegâfûl ihtiyâr,
Ferde râci' sadmeden efrâd olurmuş lerzedâr.*

Mehmet Âkif ERSOY

GİRİŞ

Devletin, idaresini denetlemede ve geliştirmede, itimada layık görevlilerini aracı, vatandaşını ise yönetici kıldığı sistemin günümüzdeki adı ombudsmanlıktır. Günümüzdeki adı diyoruz çünkü idarecinin, vatandaşın talep ve şikâyetlerini dikkate alarak hareket etmesi ve tedbirler üretmesi tarihi süreklilik arz eden bir durumdur. Victor Pickl'in de dediği gibi “*şikâyet incelemelerinin tarihi, aynı zamanda bir bütün olarak kamu yönetiminin tarihidir*” (Pickl, 1997:801).

İsveç kökenli bir kelime olan ombudsman, *ombuds* ve *man* kelimele-
rinin birleşiminden oluşur. Vekil, delege, temsilci, avukat gibi anlam-
lara gelmektedir. Bu kelimenin dilimize *yurttaş sözcüsü*, *halk denetçisi*,
halk avukatı, *arabulucu*, *kamu hakemi*, *kamusay*, *kamu denetçisi* şeklinde
aktarımları olmuş, uygulamada ise kamu denetçisi isminin kullanımı
tercih edilmiştir.¹

Ombudsmanlık ilk kez Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı 12.
Charles'ın, Osmanlı Devleti'ne sığındığı dönemde, 26 Ekim 1713 tari-
hinde Edirne'den ülkesine gönderdiği talimatla İsveç'te kurulmuştur.
Bu talimatın Osmanlı Devleti topraklarından gönderilmesi, kökeninin
de Osmanlı Devleti'nde olduğu düşüncesini yerleştirmiştir. Ancak üye-
rinde fikir birliğine varılan bir kurum veya uygulamadan söz edileme-
mektedir.

Ülkemizde ombudsmanlık üzerine yapılan çalışmalarda, divan,
Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun, hisbe, ahilik, şeyhülislam,
kadı, kâdilkudât, kazasker gibi birçok kurum ve görevli ismi, kısmen
veya tamamen tarihsel gelişim başlığı altında incelenmiştir. Ayrıca
17/05/2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısının

¹ Kamu denetçisi isminin; ülkemizde benzer kurum isimleri bulunması, kariyer meslek unvanı olarak algılanabilmesi ve makaleye konu edilen tarihi derinlik bakımından değerlendirmesi yapıldığında üstlenilen misyonu yeterince karşılamadığı düşünülmektedir.

gerekçesinde Osmanlı Devleti'nde halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere "Kâdilkudât" adıyla özel görevli hâkim tayin edildiği, İsveç Kralı'nın bu uygulamayı ombudsman adıyla ülkesine taşıdığı ve ombudsmanlığın buradan da tüm dünyaya yayıldığı belirtilmektedir.²

Kimi yazarlar Ombudsmanlığın kökenini, Hz. Peygamber dönemine kadar götürürken, kimisi kökeninin Osmanlı'daki yargı kurumları veya yargı erkini oluşturan kurumlardan/görevlilerden herhangi birisi olduğunu, kimisi ahilik olduğunu, kimisi çeşitli kurumların karışımı olduğunu söylemiştir. Yabancı kaynaklarda ise başka medeniyetlerin kurumları bu bağlam içerisinde incelenmektedir.³ Kimi yazarlar bu tartışmaya hiç girmemiş, ombudsmanlık uygulamasının İsveç'te başladığını belirtmekle yetinmiştir. 13/14 Haziran 2012 günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde gerçekleştirilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı görüşmelerinde ise Yusuf Halaçoğlu, daha önce kaynaklarda yer almayan bambaşka bir görüşü dile getirmiş ve ombudsmanlığın kökeninin mehayif teftişine dayandığını iddia etmiştir.⁴ Ancak bu görüşler araştırılırken Kral 12. Charles'ın ombudsmanlık kurumunu kurduğu talimatın ele alındığı bir çalışmaya rastlanılmamıştır.

Çalışmamızın hareket noktasını ombudsmanlığın kökenine ilişkin bu tartışmalar oluşturmaktadır. Yargılama ve denetimle görevli bu kurumların İslam devletlerinde nasıl uygulandığı, ombudsmanlık bağlamında incelemeye konu edilebilecek kaynaklarda yer almayan başka kurumların bulunup bulunmadığı, kaynaklarda ifade edilen kurumların bahsedilen ülkede yer alıp almadığı, kurumların denetim usulleri, ombudsmanlığa esas teşkil edecek uygulamaların hangileri olduğu ve nihayet ombudsmanlığın hangi Osmanlı kurumundan veyahut hangi

² 17/5/2012 tarihli ve 1/626 esas numaralı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" metni için bakınız: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf> Aynı ifade kadük kalan 5/1/2011 tarihli ve 1/991 esas numaralı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı"nda da geçmektedir. Tasarı metni için bakınız: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf>

³ Bunlar; Çin Yuan Kontrol Kurumu, Roma Halk Tribünleri ve Amerikan kolonilerindeki Censors kurumlarıdır (Avşar, 2012: 67).

⁴ Yusuf Halaçoğlu'nun Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tarihsel kökenine ilişkin görüşleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 13 Haziran 2012 tarihli 119. Birleşimi'ne ait Genel Kurul Tutanağının 94 ve 95. sayfalarında ve 14 Haziran 2012 tarihli 120. Birleşim'e ait Genel Kurul Tutanağının ise 39, 40, 41, 42 ve 107. sayfalarında yer almaktadır. 119. Birleşim Genel Kurul Tutanağına https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21203&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=95 adresinden 120. Birleşim Genel Kurul Tutanağına ise https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21204&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=155 adresinden ulaşılabilir.

uygulamalarından örnek alındığı hususları makalemizin konusunu oluşturmaktadır. Bu konuların işlenmesi, ombudsmanlığın köklerindeki kurumsal tekâmül sürecini göstermesi açısından önemlidir. Ayrıca karşılaştırmalı incelemeye tabi tutulacak olan Kral 12. Charles'ın ombudsmanlık kurumunu kurduğu talimat⁵ ilk defa bu çalışmada kullanılacaktır.

Kral 12. Charles'ın talimatının çalışmalarda kullanıl(a)mamış olması kanaatimizce köken araştırmalarındaki kafa karışıklığının başlıca sebebidir. Bu durum görev alanı, yetki ve sorumluluk bakımından ombudsmanlığın da kendi içerisinde bir gelişim süreci yaşayabileceği düşüncesi yerine, günümüz ombudsmanlığının idareyi denetleme, hukuken bağlayıcı olmayan tavsiye kararları verme, bağımsız ve tarafsız olma kıstasları üzerinden tarihsel kökleri yorumlama yoluna gidilmesi sonucunu doğurmuştur.

Baştan belirtmek gerekirse, talimatın incelenmesi neticesinde araştırmacılar, karşılarında bugün bilinen manada bir ombudsman bulamayacaklardır. Ancak söz konusu talimatla o dönemin Osmanlı idaresini karşılaştırmamızın bir anlamının ve karşılığının olduğu çalışmamız neticesinde görülecektir.

Ombudsmanlığın kendi içerisindeki gelişim süreci ayrı bir çalışmanın konusudur. Bizim çalışmamızda Kral 12. Charles'ın talimatına, Osmanlı Devleti'nde karşılık gelen idari ve yargısal yapının-İslam Devletlerinde yer alan benzer nitelikteki kurumların da inceleneceği bir kapsam içerisinde- tespit edilmesi yoluna gidilecektir.

İslam Devletlerinde halkın huzur ve memnuniyetinin sağlanması, üzerinde titizlikle durulan bir konudur. İslam Devletleri, adaleti tesis etme amacı doğrultusunda; oluşturulmuş kurumlarıyla, gerçekleştirilmiş uygulamalarıyla ve ismi adaletle anılan yöneticileriyle bünyesinde önemli bir birikim taşımaktadır. Çalışmamızın kapsamını bu birikimin

⁵ 26 Ekim 1713 tarihli talimatın Türkçe çevirisi için bakınız: http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/Kral%C4%B1n%20Y%C3%BCksek%20Ombudsman%C4%B1%20i%C3%A7in%20Demirba%C5%9F%20%C5%9Earl%C4%B1n%20_XII%20%20Karl_%20verdi%C4%9Fi%20talimat.pdf Makalenin hazırlandığı dönemde Kamu Denetçiliği Kurumu'nda bulunan çeviri de bu metinle aynıdır. Toplam 46 bölüm/maddeden oluştuğu anlaşılan talimatın çevirisi, 1-14. ve 42-46. maddeler arasını kapsamaktadır. Çeviride 15-41. maddelerin neden yer almadığı anlaşılamamaktadır. Bu durum çalışma açısından bir eksiklik olsa da, çalışmanın yapılmasına bir engel teşkil etmemektedir. Kaldı ki mevcut metindeki veriler de bizi sonuca götürebilecek önemli bulgular içermektedir.

ombudsmanlıkla ilintisi olduğu düşünölen kurum ve uygulamaların ayırt edici özellikleri oluşturmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunda idarenin denetimi bahsi ombudsmanlığa geçişin son aşamasını oluşturduğundan geniş kapsamlı incelemeye tabi tutulmuştur.

Ombudsmanlıkla ilgili kaynaklarda konunun yeterince açıklanmamış olması nedeniyle, ağırlıklı olarak tarih ve ansiklopedi kaynaklarına başvurulmuş, özellikle İslâm Ansiklopedisi, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından günümüz Türkçesine aktarılan 3, 5, 6, 7, 12, 82, 83 ve 85 numaralı Mühimme Defterleri⁶ ile İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Halil İnalçık ve Ahmet Mumcu'nun eserleri çalışmamızda bize yol göstermiştir.

Makalemiz beş bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde; ombudsmanlığın kökeni üzerine Türkçe kaynaklarda yapılan değerlendirmelerin tasnifi sunulacaktır. İkinci bölümün konusunu İslâm devlet geleneğinde adalete atfedilen değer oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde adalet düzenini tesis etmeye yönelik İslam devletlerindeki kurumlar tarihi gelişim seyri içerisinde incelenirken, bu kurumlarla doğrudan ya da dolaylı ilişkisi bulunan ve ombudsmanlık kaynaklarında sıklıkla geçen makamlar için de ayrı başlık açılması yoluna gidilecektir. Dördüncü bölümde şikâyet hakkının Osmanlı Devleti'nde idari sistemindeki – Tanzimat Dönemi öncesi - işleyişi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Beşinci bölümde ise Kral 12. Charles'ın talimatı ile söz konusu işleyişi karşılaştırmamız neticesinde, ombudsmanlığın dayandığı kökene ilişkin tespitimiz gerekçesiyle ortaya konulacaktır. Sonuç bölümünde ise genel değerlendirmemiz yer alacaktır.

Çalışmamızın, alanında yetkin tarihçilerin katkılarıyla geliştirileceği muhakkaktır. Bizim amacımız Türkiye'de ombudsmanlığın geleceğine yön verilirken, adımların sağlam temeller üzerinde atılmasına destek olmaktır.

⁶ Osmanlı Devleti'nde devlet-tebaa ilişkilerini göstermesi bakımından en önemli arşiv vesikalarından olan Mühimme Defterleri, Divan-ı Hümayunun bir yıl içerisinde aldığı kararları içermektedir. Başbakanlık Osmanlı Arşivleri'nde (BOA) 250'nin üzerinde Mühimme Defteri bulunmaktadır. Ancak günümüze kadar ancak birkaçının çevirisinin yapılmış olması, Osmanlı araştırmaları için önemli bir eksiklik (Öztuna, 2006: 433).

1. Ombudsmanlığın Kökenine İlişkin Görüşler

Ülkemizde ombudsmanlık üzerine çok sayıda kitap, tez, makale ve rapor yazılmıştır. Ancak kökene dair yeni açıklama / bakış açısı getiren çalışmalar buna nispeten daha azdır. Bu çalışmalarda da görüş birliği bulunmamakta, farklı kurum ve görevli isimleri ombudsmanlık çalışmalarına atıf yapılarak zikredilmektedir. Örnek vermek gerekirse, çalışmaların çoğunda tarihi kökenin kâdilkudâta dayandığına dair Victor Pickl'in görüşü nakledilmektedir (Pickl, 1997: 803). Ancak Osmanlı Devleti'nde kâdilkudât isminde bir görevlinin bulunup bulunmadığı, varsa bile Kral 12. Charles'ın gerçekten de bu kurumdan etkilenip etkilenmediği sorgulanmamaktadır. Ayrıca birçok kurum ve görevli isminin zaman ve mekân ayırımı gözetilmeden aktarılması da konunun karışık bir hal almasına yol açmaktadır.

Kitaplarında bu konuya uzunca bir bölüm ayıran Hasan Tahsin Fendoğlu ve B. Zakir Avşar'ın hakkını vermek gerekir. Tartışılan tüm kurumları çalışmalarında ayrıntılı biçimde incelemişler, kökene ilişkin farklı hükümlere varmışlardır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısının meclis görüşmeleri esnasında da yeni görüşlerin ortaya çıkması bizi bu çalışmayı yapmaya itmiştir.

Bu bölümde çalışmanın gerekliliğini ortaya koymak amacıyla ombudsmanlığın kökenine ilişkin görüşlere yer verilecektir. Görüşlerin sistemli bir şekilde aktarılması için uzun da olsa tablo üzerinden görüşlerin nakledilmesi tercih edilmiştir. Buraya tüm kaynaklardaki görüşler aktarılmamış, en çok atıf alan, yeni fikirler ileri süren ve ombudsmanlık konusunda yetkin isimlerin düşüncelerine kronolojik sırayla yer verilmiştir. Tablonun sonuna görüşleri tamamlaması bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının Genel Gereğesinde yer alan ifadenin ve Yusuf Halaçoğlu'nun Meclis görüşmeleri esnasındaki düşüncelerinin de eklenmesiyle, kökene ilişkin görüşlerin bir bütün halinde sunulması hedeflenmiştir.

| YAZAR | ÇALIŞMA ADI TÜRÜ VE YILI | GÖRÜŞ |
|-------------------------|---|---|
| Victor PİCKL | Ombudsman Sisteminin İslami Kökenleri Makale-1997 | Osmanlı Devleti'ndeki şikâyetleri inceleme görevini Kâdılkudât (Hâkimler Hâkimi) yürütmektedir. Ombudsmanlığın kurulmasında bu görevlinin açık etkisi bulunmaktadır (s. 802). |
| Taykan ATAMAN | Ombudsman ve Temiz Toplum Makale-1997 | İsveç Kralı 12. Karl Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Kadı, Muh-tesib gibi kurul ve görevlileri incelemiş, padişah adına şikâyetleri inceleyip süratle karara varmalarından etkilenmiş, benzer bir kurumun kendi ülkesinde de kurulması için 1713 yılında kraliyet emrini yollamıştır (s.780). |
| Zekeriya TEMİZEL | Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman Makale-1997 | Birçok ülke ombudsmanı bir Türk Kurumu olarak düşünmektedir. Paris Yerel Yönetim Ombudsmanının yıllık raporunda ombudsman, İsveç Kralının Osmanlı Devleti'nde görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurum olarak yer almaktadır (s. 764-765). |
| Müslüm AKINCI | Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman Kitap-1999 | Kral 12. Karl Osmanlı devlet sistemi içindeki benzer kurumlardan etkilenmiş olabilir. Ombudsman Divan-ı Mezalim ve onun yöneticisi Kâdılkudât ile benzerlik içerisindedir (s. 267). |

| | | |
|------------------------------|---|---|
| Galip DEMİR | Ombudsman Aranıyor Kitap-2002 | Ombudsmanlığın kökeninin Muhtesib mi, kadı mı, kazasker (kadıasker) mi yoksa kethüda (kadıhüda) mı olduğunu kitabında etraflıca tartışan yazar, ombudsmanlığın kökeninde ahiliğin de önemli yerinin olduğunu ve mevcut yapının ahilik ilkeleri ile daha da geliştirilebileceğini savunmaktadır. ⁷ |
| Kemal ÖZDEN | Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye'deki Tartışmalar Kitap - 2010 | Yazar kitabında kökenle ilgili Divan-ı Mezalim, ahilik, Muhtesib, Kâdılkudât görüşlerini değerlendirmiş, bu tür örnekleri gerek Osmanlı Devleti'nden gerekse çağdaşı Avrupa devletlerinde göstermenin mümkün olduğunu belirterek, bu konuda kesinlik bildiren bir delilin bulunmadığını ifade etmiştir (s. 28-30). |
| Hasan Tahsin FENDOĞLU | Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kitap- 2011 | Ombudsmanlığın kökenine kitabında uzunca bir bölüm ayıran yazar, ombudsmanlığın İsveçliler tarafından Osmanlı Devleti'ndeki yargı kurumlarından (hisbe dâhil) esinlenilerek kurulduğunu peşinen söylemiştir. Uluslararası toplantılarda da çeşitli ülkelerin ombudsmanları tarafından ombudsmanlığın menşeinin Osmanlı Devleti olduğunu belirttikleri bilgisine yer vermiştir. Çalışmasında hisbe, şurta, divan, divan-ı mezalim, Divan-ı Hümayun, kâdılkudâtlık, kazaskerlik, kadılık, ahilik, fütüvvet, Meşveret/şura ilkesi, Uzlaştırma Heyeti, Sulh Meclisi gibi kurum ve görevlilerin incelemesini yaparak, Osmanlı yargı sisteminin tüm yönlerini çalışmasına yansıtmıştır (s.39-59). |

⁷Yazarın bu çerçevedeki görüşü, kitabın geneline yayıldığı için ayrıca sayfa numarası verilmemiştir.

| | | |
|------------------------------|---|--|
| <p>B. ZAKİR AVŞAR</p> | <p>Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi Kitap-2012</p> | <p>Kitabında ombudsmanlığın kökenine ilişkin kapsamlı bir bölüm ayıran diğer bir yazar B. Zakir AVŞAR; Muhtesib, şurta, divan, divan-ı mezalim, dar-ül adl, Divan-ı Hümayun, kâdilkudât, kazasker, kadı, ahilik gibi kurumların ve görevlilerin ayrıntılı incelemesini yapmış ve kökene ilişkin diğer görüşleri de çalışmasına yansıtmıştır. Nihayetinde ombudsman uygulaması ve anlayışının ilk kaynağının Hz. Peygamber'den itibaren İslam ülkelerinde uygulanan hisbe kurumu olduğunun açıklığını ifade etmiş, ancak Osmanlı'dan İsveç'e uyarlanan kurumun divan mı, Muhtesib mi, kadı mı, şeyhülislam mı, ahilik mi yoksa hepsinin bir karışımı mı olduğunu söylemenin mümkün olmadığı yargısına varmıştır (s. 67-99).</p> |
| <p>Zehra ODYAKMAZ</p> | <p>Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması Makale-2012</p> | <p>Yazar, ombudsmanlığın kurulmasında Osmanlı Devleti'nde bulunan Kâdilkudât, Divan-ı Mezalim ve Muhtesiblik kurumlarından etkilenildiğini belirtmiş, bu kurumlara Divan-ı Hümayunu da ilave ederek, yabancı kaynaklarda da bu kurumların zikredildiğini ifade etmiştir (s. 140).</p> |
| <p>Bilal ERYILMAZ</p> | <p>Kamu Yönetimi Kitap-2013</p> | <p>Yazar İsveç ombudsmanının Osmanlı Devletinde etkilendiği makamın şeyhülislamlık kurumu olduğunu söylemiştir. Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde ombudsman benzeri Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı) veya Dar'ül-Adl (Adalet Evi) gibi kurumların görev yapmakta olduğunu, Osmanlı Devleti'nde ise bu görevin Divan-ı Hümayun tarafından yerine getirildiğini belirtmiştir (s.390-391).</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Erhan TUTAL</p> | <p>Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık Kitap-2014</p> | <p>Ombudsmanlığın kökenine ilişkin tabloda belirttiğimiz görüşleri çalışmasına aktaran yazar, diğer çalışmalardan farklı olarak Ayşe D. Kuşçu’nun çalışmasından hareketle Divan-ı Mezalim hakkında ayrıntılı bilgi vermiş, Osmanlılar döneminde Mezalim Mahkemelerinin görevinin Divan-ı Hümayun tarafından yürütüldüğünü belirtmiştir (s.75-81).</p> |
| <p>Sanem BAYKAL</p> | <p>Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu Kitap-2013</p> | <p>Yazar, ülkemizdeki bilimsel literatürde Osmanlı idari sistemindeki “Kâdilkudât” isimli görevlinin ombudsmanlık kurumunun kökenini oluşturduğu tespitlerinin yapıldığını ancak yabancı akademik literatürdeki çalışmalarda bu tespitin aynı şekilde kabul gördüğünü söylemenin mümkün olmadığını belirtmektedir (s. 112).</p> |
| <p>Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarıları Genel Gerekçe 05/01/2011-17/05/2012</p> | | <p>Osmanlı devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere “Kâdilkudât” 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 incelediği bu kurumu, ülkesine döndüğünde “ombudsman” adıyla oluşturmuştur.</p> |

Yusuf HALAÇOĞLU
Meclis Görüşmeleri

Osmanlılarda idari yargı sistemi vardır. Kâdılkudât Osmanlılarda değil Abbasilerde yer alır. Osmanlılarda onun yerine geçen kazaskerlik makamıdır. Osmanlılarda Divan-ı Mezalim yok. Divan-ı Mezalim Osmanlı devletinden önceki İslam devletlerinde var. Osmanlılarda Divan-ı Hümayun bulunmakta olup, halk şikâyetlerini doğrudan buraya yazma hakkına sahiptir. Burada alınan kararlar kesin hüküm ifade ediyor ve Mühimme Defterlerine kaydediliyor. Osmanlılarda ombudsmanlık yerine geçen merci doğrudan Divan-ı Hümayuna bağlı mehayif müfettişleridir. Bu müfettişler değişik şehirlerde şikâyet gelen yerlere gidiyorlar, halkın her türlü sorunlarını görüşüyorlar. Müfettiş kendisine verilen bilgileri Divan-ı Hümayuna bildiriyor. Dolayısıyla Demirbaş Şarl'ın ortaya koyduğu sistem doğrudan mehayif müfettişliğine dayanıyor.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere kaynaklarda Ombudsmanlığın kökenine ilişkin görüş birliğinin bulunmamasının yanında bilgi anlamında da bir karışıklık söz konusudur. Kâdılkudât ve Divan-ı Mezalim Osmanlı Devletinde bulunmakta mıdır, kurum ve görevlilerin birbiriyle ilişkisi nasıldır, bahsedilen kurumlar tüm ülkelerde aynı şekilde mi uygulanmaktadır, ombudsmanlığın kökeni ahiliğe mi, şeyhülislamlığa mı, yargı kurumlarına mı, kâdılkudâtlığa mı dayanmaktadır, yoksa bu konuda yorum yapmaktan kaçınılmalı mıdır soruları köken incelemeleri bakımından açıkta kalmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlık sahasında karışıklık oluşturan bu durumun bir bütün halinde incelemeye tabi tutulması gerekmektedir.

Biz bu kurumları “Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü” ana başlığı altında incelemeyi tercih ettik. Çünkü başta da belirtildiği gibi esasen bir ombudsmanlık tarihi yerine şikâyet incelemeleri tarihine ilişkin veriler

sunduğumuzu düşünüyoruz.⁸ Bu verilerin karşılaştırmalı incelemesini yapmak, bize kökene ilişkin yorum yapma imkânını da sağlayacaktır.

Kurumların incelemesine geçmeden önce, kurumsal yapıların oluşumuna esas teşkil eden ve insan ilişkilerinin temel ilkesi olan adalet olgusundan kısa bir şekilde de olsa bahsetmek, çalışmamız açısından önemli bir husus olacaktır. Çünkü İslâm devletlerinin asırlar boyunca çeşitli dil, din, ırk ve kültürlere sahip toplumları, adil bir şekilde yönetmelerinin esas dayanağını adalete atfettikleri değer oluşturmaktadır.

2.İslam Devletlerinde Adalete Atfedilen Değer

Adalet; hakka riayetkârlık, hak tanırılık, haklılık, doğruluk (Develli-oğlu, 2013: 9), davranış ve hükümde doğru olmak, hakka göre hüküm vermek, eşit olmak, eşit kılmak, düzen, denge, doğru yolu izlemek, dürüstlük ve tarafsızlık (Çağrııcı, 1988: 341) anlamlarına gelmektedir.

Yargıda, idarede ve beşeri münasebetlerde İslam'ın ve insanlığın hedefi olan adalet; verilen ile hak edilen arasındaki dengeyi ifade eder (Karaman, 1988: 343). Bu denge hakkaniyet ölçüsü ile kurulur, yani “*adaletin ölçüsü hakkaniyettir*”⁹ (Çağrııcı, 1988: 342; Hamidullah, 2014: 770).

Kur'an-ı Kerim'de yer alan adil olmayı, adil davranmayı, adaletle hükmetmeyi ve hakkın titizlikle ayakta tutulmasını emreden ayetler¹⁰

⁸ Tunca ÖZGİŞİ “Osmanlı Adalet Sisteminde Bireysel Başvuru Hakkı” isimli makalesinde şikâyet hakkının Osmanlı Devleti'ndeki uygulamasını -yeni bir hak arama yolu olan ve başvuru için önemli şartları bulunan- Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı kapsamında incelemiştir (Bkz. Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Yıl 5, Sayı 8, s. 53-66).

Ancak bu çalışmada, Divan-ı Hümayun da dâhil olmak üzere incelenecek kurumları, ombudsmanlığın tarihi içinde olduğu kadar yargı ve teftiş makamlarının tarihi içerisinde de incelemek mümkün olduğu için çalışmayı daha kuşatıcı bir kavram olan şikâyet hakkı kapsamında yürütmenin daha uygun olacağı düşünülmüştür.

⁹ Hakkaniyet ölçüsünü müsâvat (eşitlik) ilkesi örneği üzerinden biraz daha açarsak, eşitlik ilkesinde adaletten kasıt mutlak manada bir eşitlik olmayıp, hakkaniyet ölçüsü gereği adaletten söz edilebilmesi için insanların güç ve kapasite bakımından yaklaşık eşitliğinin, insanlık onuruna sahip olma yönünden eşitliğinin ve belli sosyal şartlara sahip olma bakımından eşitliğinin gözetilmesi gerekmektedir (Kutluer, 2006: 77).

¹⁰ “Allah size emaneti mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emrediyor...” (Nisa, 58)

“Ey iman edenler! Allah için hakkı titizlikle ayakta tutan, adalet ile şahitlik eden kimseler olun. Bir topluma olan kininiz sizi adaletsizliğe itmesin. Adil olun...” (Maide, 8)

“Şüphesiz Allah, adaleti, iyilik yapmayı ve yakınlarla yardım etmeyi emreder...” (Nahl, 90)

ve adaletli yöneticinin önemine ve sorumluluğuna dair Hz. Peygamber'in hadisleri,¹¹ Müslümanların kurduğu devlet idarelerine yön vermiştir. Adaletin tesisi, İslam devletlerinde hükümet sisteminin temel prensibi olmuş, halkın şikâyetlerini doğrudan hükümdara sunabilmesi ve onun emri ile haksızlıkların giderilmesi şeklinde hayata geçirilmiştir (İnalcık, 1988a: 33).

Devletin bekasının halkın huzur ve güvenliğinden geçtiği inancı;

-dünyanın adaletle bayındır olacağı, zulümle viraneye döneceği (Gazali,2004:56),

-nerede bir zalim varsa onun cezasının verilmesi gerektiği¹², çünkü göz yumma ile âlemin elden gideceği (Koçi Bey, 2011: 65),

-bir memlekette bir ferde yapılan zerre kadar zulmün ahirette o ülkenin hükümdarından¹³ sorulacağı¹⁴(Koçi Bey, 2011: 79; Nizamülmülk, 2013:10),

-devletin küfürle değil zulümle yıkılacağı(İbn Teymiye,2001: 97; Koçi Bey, 2011: 79; Nizamülmülk, 2013:8),

-dertli kimselerin gözyaşlarının dünyayı suda yok edeceği (Koçi Bey, 2011: 79),

"... Eğer hükmedecek olursan aralarında adaletle hükmet. Çünkü Allah adil davrananları sever." (Maide 42)

¹¹ Hz. Peygamber, kıyamet günü makam bakımından Allah'a en yakın ve Allah tarafından en sevilen kişinin adaletli yöneticiler olacağını söylemiş, onları duası geri çevrilmeyen üç grup insan arasında ve Allah'ın gölgesinden başka gölge bulunmayan günde Allah'ın gölgesinde barınacak yedi grup insan arasında saymıştır (Özel, 2015: 82).

¹² Hz. Ebubekir halife seçildiği gün ilk irat ettiği hutbede, "Şunu iyi bilin ki, en kuvvetliniz; benim yanımda mazlumun hakkı kendisinden alınıncaya kadar en zayıfınızdır. En zayıfınız da, yanımda hakkını zalimden alınıncaya kadar en kuvvetlinizdir."diyerek mazlumun hakkının zalimde kalmamasının önemine dikkat çekmiştir (Karaman, 2010: 501).

¹³ Halkın huzurunu sağlamada yöneticilerin sorumluluğu Mehmet Akif'in -gerçek bir olaya dayanan- "Koca Karı ile Ömer" şiirindeki şu dizelerde veziz bir biçimde ifade edilmiştir:

"... Kenâr-ı Dicle'de bir kurt aşırsa bir koyunu / Gelir de adl-i ilâhî sorar Ömer'den onu!

Bir ihtiyar karı bî-kes kalır, Ömer mes'ûl! / Yetimi girye-i hüsrân alır, Ömer mes'ûl!

Bir âşîyan-ı sefâlet bakılmayıp göçse: / Ömer kalır yine altında, hiç değil kimse!

Zemîne gadr ile bir damla kan dökünce biri: / O damla bir koca girdâb olur boğar Ömer'i! ..."

¹⁴ Nizamülmülk Siyasetnamesinde hükümdarın atadığı yöneticileri "Bu şehri ve nahiyeyi senin boynuna emanet ettik. Öyle ki Yüce Allah'ın öteki dünyada bizden sorduğunu, biz (de) sizden sorarız" diyerek denetlemesi gerektiğini belirtmektedir (Nizamülmülk, 2013:33).

-her şeyin adaletle başlayıp adaletle biteceği (adalet dairesi)¹⁵ düşüncelerini yerleştirmiştir.

Hız. Peygamber döneminden başlayarak Osmanlı Devletine uzanan süreçte, kamu hizmeti ile görevlendirilenlerin halka yaptığı haksızlık ve zulümleri önlemeye yönelik tedbirler - bu yerleşmiş düşüncelerin de etkisiyle - önemli ölçüde kurum ve uygulama birikimi oluşturmuştur.

Şüphesiz, adaletin uygulayıcılar tarafından göz ardı edilmesinin, bu çabaların başarısızlığına, hatta devletlerin yıkılmasına varan sonuçları olmuştur. Ancak biz, kurum ve görevlilerin incelemesine geçeceğimiz bu aşamada, çalışma kapsamında önemli görülenlerinin genel özelliklerini incelemekle yetineceğiz.

3. İslam Devletlerinde Şikâyet Hakkı Uygulamaları¹⁶

Çalışmada belirteceğimiz kurumların çoğuna Hız. Peygamber'in uygulamaları kaynaklık etmektedir. Çünkü Hız. Peygamber risalet görevi boyunca, Medine Şehir Devleti'nin yönetimi, ordu komutanlığı, kadılık ve temyiz işleri, kamu hizmeti ile görevlendirilenlerin denetimi, çarşı ve pazar kontrolü ile bunun gibi birçok görevi üstlenmiş, tüm bu alanlarda Müslümanlara ve tüm insanlığa usve-i hasene (güzel bir örnek) olmuştur.

¹⁵ Birçok kaynakta (Yusuf Has Hacip-Kutadgu Bilig, Kınalı-zâde-Ahlâk-ı Alâi vd.) daire-i adliye ismiyle farklı şekillerde ifade edilen adalet dairesi bu formuyla Tercüme ve İncelemesi Özgür Kavak tarafından yapılan ve Bedreddin İbn Cemaat'ın -ki kendisi Memlüklerde başkadılık görevinde bulunmuştur- "Adl'e Boyun Eğmek: Ehl-i İslâm'ın Yönetimi İçin Hükümler" adlı kitabının 28. Sayfasından alınmıştır.

*“Adalet
maruftur, ona bağlıdır beka-
sı âlemin. Âlem bir bostandır,
çiti **devlettir**. **Devlet** bir siyasettir,
yöneteni **imamdır**. **İmam** çobandır,
destekçisi **ordudur**. **Ordu**, asker top-
luluğudur, biraraya getireni **mal**dır.
Mal rızıktır, toplayanı **raiyyedir**.
Raiyye kuldur, var edeni
adalettir.”*

¹⁶ Çalışmamızda İslam devletlerinden, Osmanlı Devleti başta olmak üzere Abbasiler, Emeviler, Endülüs Emevileri, Büyük Selçuklular, Anadolu Selçukluları, İlhanlılar, Eyyubiler, Memlükler, Karakoyunlular ve Akkoyunluların kurumsal yapıları, kaynaklardaki malumat doğrultusunda incelenmiştir. Kurumların bulunduğu devlet isimlerinin tek tek belirtilmesi yerine uygulamanın önemli derecede farklılık arz ettiği durumlarda ve çalışma kapsamında belirtilmesi gereken konularda devlet isminin belirtilmesi yoluna gidilmiştir.

Hız. Peygamber döneminde, kurumsal yapılar yerine uygulama örneklerini görüyor olmamız, esasen İslam devlet anlayışında kurumlardan ziyade insanlar arasında iyiliğin/adaletin emredilmesinin/yaygınlaştırılmasının, kötülüğün/haksızlığın ise sakındırılmasının/önlenmesinin öncelik/önem taşıdığını göstermektedir. Dolayısıyla kurumların varlığı da bu amaca hizmet ettiği ölçüde anlamlı olacaktır.

Dört büyük halifeden itibaren uygulamaların kurumsallaşması adımları başlamış, daha sonra özellikle Abbasiler döneminde, tam anlamıyla bir İslam devleti teşkilatı oluşmuştur. Bu teşkilatın adalet uygulaması, hiyerarşik olarak Divan-ı Mezalim, Kadılık, Hisbe ve Şurta'dan oluşan dört ayak üzerine kurgulanmıştır. İslam devletleri bu uygulamayı ya aynen ve aynı isimler altında ya da geliştirerek farklı isimler altında devam ettirmiştir. Bu adalet düzeninin Abbasilerden Osmanlı Devleti'ne uzanan süreçte bu temel eksenle tekâmül üzere devam ettirilmesi dikkate şayandır.

Şimdi, bu kurum ve uygulamalardan ombudsmanlık ile çeşitli açılardan bağlantı kurulanlar, tarihi gelişim seyri içerisinde incelenmeye çalışılacaktır.

3.1. Tahkim-Hakem

İslamiyet öncesi Hicaz-Arap toplumunda, merkezi otorite yerine kabile tipi göçebe hayat tarzının hâkim olması nedeniyle kurumsal yapılar oluşmamıştır. Bu durum, kişilerin aralarındaki uyuşmazlıkların çözümünde genellikle feraset ve adaletiyle tanınmış, tecrübe birikimi ve saygınlığı olan bir merci veya şahsı aralarında hakem tayin etmesi sonucunu doğurmuştur (Akgündüz, 1997: 171). Belirlenmiş bir görev yeri olmayan hakemlerin, yerli veya yabancı ayrımı yapılmaksızın seçimi tamamen tarafların iradesine bırakılmıştır¹⁷ (Hamidullah, 2014: 717).

Tahkim adı verilen ve hakemlerin nitelikleri nedeniyle etkili sonuçlar doğuran bu uygulama İslam hukukunda da kabul görmüş, "resmi

¹⁷ Hakem seçimine örnek olarak Hız. Peygamber'in risaletten önce hakemlik yaptığı şu olay örnek gösterilebilir: Kâ'be'nin köşe duvarına Haceru'l-Esved'i yerleştirme şerefine kime ait olacağı konusunda ihtilafa düşüldüğünde, Mekkeliler oradan ilk geçecek kişinin hakem seçileceği hususunda anlaşmış ve bu kişi o dönem 35 yaşlarındaki Hız. Peygamber olmuştur. Hız. Peygamber taşı kumaş örtünün içine koyup, kabile temsilcilerinin kumaşın ucundan tutmasını sağlayarak yerleştirme işlemini tamamlamış ve uyuşmazlığı çözmüştür (Hamidullah, 2014: 717).

yargıyı *tamamlayıcı ve toplumsal barışı sağlayıcı tali bir yargı yolu*” olarak devam ettirilmiştir (Akgündüz, 1997: 172). Tahkim bir çeşit sulh yolu olup, sulhun caiz görülmediği yerlerde tahkimin de caiz görülmemesi anlayışı benimsenmiş, kapsamı kişinin yalnızca kendisini ilgilendiren haklarla sınırlandırılmıştır (Yıldırım, 2010: 412). Bu bağlamda kamu otoritesini ve kamu düzenini ilgilendiren yani kamu haklarına ilişkin davalar tahkim kapsamı dışında bırakılmıştır (Akgündüz, 1997: 173).

Devlet teşkilatlarının oluşumuna kadar insanlar arasında adaletin tesis edilme yolu olan tahkim, üzerinde mutabık kalınan bir sistem olarak, bu süreçten sonra da pek çok alanda uygulama alanı bulmuştur. Kişiler arası uyuşmazlıkların bir hakem vasıtasıyla giderilmesi ülkemizde arabuluculuk adıyla kurumsallaşmaktadır.¹⁸

Ombudsmanlık açısından baktığımızda, ombudsmanın vazifelerinden birisi de tahkime benzer biçimde, kişiler arasında değil de, kişilerle devlet arasında arabuluculuk faaliyeti yürütmektir. B. Zakir Avşar’ın kitabına ismini verdiği tabirle “*Kamu Hakemi*” görevini sürdürmektedir. Bir diğer benzer yön ise ombudsman olarak görev yapacak kişilerin de hakemlerin sahip olduğu gibi üstün vasıflar taşımasından kaynaklanmaktadır. Ancak tahkim usulü ile ombudsmanlık arasında çalışma şekli bakımından görülen bu benzerlik görev sahası açısından tamamen farklılaşmaktadır.

3.2. Hilfu’l-Fudûl (Faziletliiler İttifakı/ Erdemliler Antlaşması)

İslam’dan önce Araplarda, kabile veya şahısların yardımlaşma, dayanışma ve himaye amacıyla yaygın olarak uyguladıkları hilf müessesesi antlaşma, ittifak veya yemin anlamlarına gelmektedir. Zulme uğrayan kişilerin haklarını korumak ve savunma amaçlarına yönelik olmak üzere iki şekilde kurulan hilflerden günümüzde en bilineni Hz. Peygamber’in de kuruluşuna iştirak ettiği hilfu’l-fudûl teşkilatıdır (Sönmez, 2014:2).

Mekke’de kabileler arasında yaşanan çatışmalar ile dışarıdan hac ve ticaret için gelen zayıf ve güçsüz insanlara yapılan zulüm ve

¹⁸ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu.

haksızlıklardan rahatsız olan bir grup insanın aralarında yeminleşerek¹⁹ oluşturdukları bu teşkilat (Hamidullah, 1998: 31); Mekke şehrinde kötülüklerin önlenmesi, hakları ihlal edilenlerin haklarının verilmesi ve elinden zorla malları alınanların mallarının iade edilmesine ilişkin bir antlaşmayla kurulmuştur (Maverdi, 2015: 160).

Haksızlığa karşı mücadele etmesi nedeniyle halkı yanına çeken ve kamuoyu desteği oluşturan bu müessese, yaptırımını olan etkili ve caydırıcı bir güç haline gelmiştir.²⁰ Hatta bazı durumlarda haksızlığa uğrayan kişinin buraya başvuracağını söylemesi dahi sorununun çözülmesi için yetmiştir.²¹ Teşkilata yeni üyelerin kabul edilmemesi, müessesenin kapalı bir yapıya bürünmesine yol açmış ve teşkilatın yirmi-otuz yıl içinde dağılmasına neden olmuştur (Hamidullah, 2014: 62).

Hız. Peygamber gençlik döneminde aktif olarak rol aldığı ve uygulamalarını tasvip ettiği bu ittifaktan risaletten sonra da övgüyle söz etmiş, *“bu yemini kızıl tüylü bir deve sürüsüyle de olsa asla değişmeyeceğini, tekrar çağrıldığı takdirde de tereddüt göstermeden derhal icabet edeceğini”* beyan etmiştir (Hamidullah, 1998: 32). Öyle ki bazı kaynaklar İslam devletlerinin temel kurumlarından olan Divan-ı Mezalimin kökenini Hilfu'l-Fudûl'e kadar götürmüşlerdir (Yeniçeri, 2004: 516).

3.3. Hisbe Teşkilatı

Hisbenin sözlük anlamı saymak, hesap etmek, kontrol etmek, hukuki anlamı devlet muhasebesi veya dairesi (Şeyzerî, 1993: 7), dini literatürde anlamı ise, bir fiilin sevabını sadece Allah'tan talep edip, onu sırf Allah rızası için yapmaktır (Kazıcı, 2006: 12).

¹⁹ Yemin şu şekildedir: *“Allah'a and olsun ki biz hepimiz, zulmeden zulmettiği kişiye hakkını geri verinceye kadar, zulmedene karşı zulme uğrayanla birlikte tek bir el gibi olacağız; bu birlikteliğimiz, denizin bir kıl tanesini suya batırmaya güç yetirebileceği zamana kadar, Hira ve Sebîr dağları yerlerinde kaldığı sürece ve zulme uğrayanın maddi durumunda tam bir eşitlik sağlanıncaya kadar devam edip gidecektir”* (Hamidullah, 2014:60).

²⁰ Teşkilat hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Nesim Sönmez, “Hilfu'l-Fudûl Teşkilatı”, *Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı 41, 2014, s. 399-418.

²¹ *“Sümâle kabilesine mensup bir tacir Mekke'nin ileri gelenlerinden Übey b. Halef'e mal satmış, fakat parasını alamamıştı. Çaresiz kalan tacir Hilfu'l-Fudûl'e başvurdu. Teşkilat mensupları ona Übey'e gidip parasını tekrar istemesini, vermediği takdirde kendilerinin bizzat alacaklarını bildirmesini söylediler. Bunun üzerine Übey parayı hemen ödemiştir”* (Hamidullah, 1998: 32).

Teşkilatlanmasını merkezden ziyade taşrada gerçekleştirmiş (Karaman: 2010:792); yerelde “Emr bi’l-mâruf, nehy-i ani’l-münker”²² yani iyilikleri emretme, kötülüklerden sakındırma prensibinin toplumsal hayata yerleştirilmesi için tesis edilmiştir. Hisbenin kurum olarak ne zaman kurulduğuna dair kesin bir bilgi olmamakla birlikte, Hz. Peygamber döneminde ilk uygulamasının görüldüğü²³, beş kişinin muhtesib olarak atandığının bilindiği (Kallek, 1998: 135), kurum olarak ise kökeninin Hz. Ömer zamanına dek uzandığı ifade edilmektedir²⁴ (Hizmetli, 2011: 46; Kazıcı, 2006: 9).

Oluşumunda etkili olan temel düşünce ayet ve hadislerde önemi belirtilen değerlerin toplumsal hayata aksettirilmesidir. Amacı iyiliği emretmek; kötülüğü nehyetmek ve insanların arasını düzeltmektir²⁵ (Şeyzerî, 1993: 33). Her ne kadar, iyiliklerin emredilmesi ve kötülüklerin sakındırılması her Müslümanın görevi olduğu kabul edilse de, bu ilkenin İslam literatüründe bir kısım Müslümanların yapması halinde, diğerlerinin sorumluluktan kurtulmaları sonucunu doğuran davranışlardan kabul edilmesi (Kazıcı, 2006: 12; Karaman, 2010:793), iyiliğin müesseseleştirilmesi yoluna gidilmesine sebep olmuştur.

Muhtesibin ticaret ahlakına uyulup uyulmadığını teftiş etmek, çarşı ve yolların güvenliğini sağlamak, ölçü ve tartıda hile yapılmasını engellemek, ihtikarcılık (karaborsa) yaparak insanların ihtiyaç duyduğu malları piyasaya sürmeyip fiyatların yükselmesini bekleyen kişiye mallarını zorla sattırmak gibi görevleri mevcuttur (Şeyzerî, 1993: 41). Başlangıçta hisbenin kapsamına mala belli bir fiyat sınırı getirilmesi (narh) girmezken, daha sonraları narh koyulduğuna şahitlik edilmektedir. Daha çok tüketicilerin haklarını korumaya yönelik denetim

²² Âli İmran: 3/103; Âli İmran: 3/113; Tevbe: 9/72.

²³ “Bir gün çarşıda dolaşırken, bir yiyecek yığınının önünde duran Hz. Peygamber, elini yiyecek maddesinin içine daldırdı. Parmağına bir ıslaklık geldi. “Nedir bu?” diye satıcıya sordu. Mal sahibi “Ey Allah’ın elçisi! Yağmur yağmıştı ondan ıslanmış olacak.” deyince, Hz. Peygamber, “Herkesin görmesi için o ıslak tarafı üste koyamaz mıydın?” dedikten sonra, “Bizi aldatan bizden değildir.” buyurmuştur” (İbn Teymiye, 2001: 32).

²⁴ Her ne kadar hisbenin Grekler’in agoranomos, Romalılar’ın curule aedile ve Bizanslılar’ın praefectus adını verdikleri pazar zabıtalılarının devamı olduğu ileri sürülmüşse de bu iddia dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle yerinde görülmemiş, bu iddiaya itibar edilmemiştir (Kallek, 1998: 135). Çünkü bu iddia fetihler sonucunda var olan kurumların ihdası temeline oturmuşsa da, tarihi seyir bakımından hisbe uygulamaları fetihlerden önceye dayanmaktadır.

²⁵ Bir başka deyişle “İyilikler yapılmaz olduğunda, iyiliklerin yapılmasını emretmek, kötülükler yapılır olduğunda yapılmasını önlemek, nehyetmektir” (Maverdi, 2015: 448).

yapan muhtesibin, esnaf odalarının günümüzde yaptığı denetim görevini yerine getirdiği de söylenebilir. Bu özellikleriyle muhtesibin, devlet başkanının eli, gözü, yürüyen ayağı ve duyan kulağı olduğu; yaptığı göreve göre belediye zabıtası, maliye kontrolörü, dini murakıp, milli eğitim müfettişi gibi nitelendirilebilecek unvanlar ile en ücra yerlere bile giderek adaleti sağladığı inancı vardır (Şeyzerî, 1993: 173). Zamanla çarşı ve ahlak zabıtası gibi sınırlı bir anlamda kullanılması söz konusu olmuştur (Hizmetli, 2011: 41).

Muhtesibin görevini yerine getirirken izleyeceği metot sırasıyla; bilmek²⁶, bildirmek, öğüt vermek, tekdir etmek (uyarmak), el ile müdahale edip düzeltmek, sopa ile tehdit, sopa atmak ve silah kullanmaktan ibarettir.²⁷ Cezanın uygulanması hafiften şiddetliye doğru bir sıra izlemek suretiyle gerçekleştirilir.

Muhtesib de kadı gibi davalara bakmakla birlikte onun yetki alanı, ölçü ve tartı eksikliği gibi alışveriş hayatına ilişkin hususlarla sınırlıdır. İspat gerektiren konular evleviyetle kadının görev alanına girdiğinden muhtesib bu hususlarda karar veremez. “*Muhtesibin davranışlarında otorite ve heybet; kadının kinde ise vakar ve teenni hakimdir*” (Karaman: 2010:797). Hisbenin önemi halkın idare hakkındaki şikâyetlerini doğrudan ulaştırabileceği bir kurum olmasından gelmektedir.

Hisbe, kurumsal yerleşmişlik ve işlerlik açısından büyük ölçüde Abbasilerin katkılarıyla geliştirilmiş bir müessese olarak tarihteki yerini almıştır, sonraları “Daru’l-hisbe” adında ayrı bir birim kurulmuş olması bunun en önemli göstergesi olmuştur²⁸ (Kazıcı, 2006: 16).

Muhtesib, Osmanlı Devleti adli teşkilatında kadı aracılığıyla faaliyet gösterirdi (Kazıcı, 2006: 243). Kural olarak İslam devletlerinde belediye hizmetlerinin denetimi kadıya ait olmakla birlikte, yoğun adli meselelerden dolayı bu yetkinin fiilen muhtesib tarafından kullanıldığı görülmektedir (Kazıcı, 2006: 46). Muhtesib görevini yerine getirirken kadının iznine ihtiyaç duymamakla birlikte kadının talimatı onun

²⁶ Bilmekten maksat olaya bizzat veya iki şahit aracılığıyla ulaşılması, tecessüs (merak) sonucu bilgiye ulaşılmamış olması ve fiilin açıkça işleniyor oluşudur.

²⁷ Cezanın uygulanma usulü ve ne kadar sıklıkla bu tedbirlere başvurulduğuna ilişkin ilave bilgi için bkz: (Kazıcı, 2006: 14; Karaman, 2010: 798-799).

²⁸ Protokol sırası bakımından muhtesip, vali ve kadıdan sonra gelmektedir; bundan başka yine Anadolu Selçuklularında “Divan-ı Muhtesib adıyla ayrı bir daire bulunmaktadır (Kazıcı, 2006: 24).

üstünde yer alırdı. Muhtesib yetki alanı kapsamında yargılamaya katılmakta ve karar alma sürecinde etkili rol oynamaktadır²⁹. Göreviyle alakalı konularda tanık, delil, ispat şartları aramaksızın hüküm verebildiği için bazı konularda kadıdan daha geniş bir yetki alanına sahip olduğu kolaylıkla söylenebilir (Kazıcı, 2006: 48-49).

Hisbenin günümüzdeki karşılığını birebir karşılayacak bir müessese mevcut olmamakla birlikte, tarihi gelişiminde yaşanan yetki daralması neticesinde zabıta teşkilatının hisbeye en yakın kurum olduğu söylenebilir. Ancak hisbenin ilk kurulduğu zamanki görevleriyle bu teşkilatın günümüzdeki görevleri arasında önemli derecede farklar olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

3.4. Divan-ı Mezalim

Sözlükte zulümler, haksızlıklar, kısımlar anlamına gelen mezalim, uygulamada ise zalimin elinde bulunan başkasına ait nesne, kişinin kendisinden zulmen alındığından şikâyetçi olduğu şey, mazlum hakkı manasında kullanılmıştır (Yeniçeri, 2004: 515). Divân-ı Mezâlim, halkın şikâyetlerini birebir dinleyip halifeye ulaştıran³⁰, kamu düzenini ayakta tutmayı amaçlayan, normal mahkemelerin karara bağlamakta zorlanacağı ceza ve hukuk davalarını karara bağlamak ve uygulamak, idari şikâyetleri dinlemek üzere oluşturulmuş kurula verilen addır (Yeniçeri: 516).

İslam devletlerinde mezalim oturumları Hz. Peygamber'den itibaren devlet yöneticisinin aynı zamanda o ülkenin başkadısı ve nihai temyiz makamı olması (Kuşçu, 2013: 371) ile yöneticinin atadığı

²⁹ Hisbenin yargılamaya katılmasına ilişkin şu olay ve neticesinde alınan karar örnek gösterilebilir: İstanbul'da imal edilen hasırların boy ve enlerinin noksan yapıp fiyatının da pahalı olduğu yolunda müşteriler tarafından şikâyette bulunulduğundan, durumun bilirkişiler ve muhtesib tarafından incelenmesi; hasırlar eskiden ne şekilde imal ediliyorsa şimdi de ona göre imal edilmesi, pahalı satanlar varsa engellenmesi ve eskiden beri her cins hasır ne kadar boy ve ende yapılıyor ve kaçta satılıyorsa deftere kaydedilerek bundan sonra da aynı ölçüde yapıp aynı fiyata satılmasının sağlanması; bundan sonra muhtesib tarafından durumun kontrol edilmesi ve buna uymayanların hakkından gelmek üzere kimler olduklarının Divan-ı Hümayuna bildirilmesi. (Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), Mühimme Defteri , no: 5, s. 118)

³⁰ Nizamülmülk, *Siyasetname* adlı eserinde, padişahın en önemli görevinin adalet dağıtmak olduğunu, bunu da haftada iki gün mezalim divanına katılıp reayanın şikâyetlerini dinlemek suretiyle gerçekleştirmesi gerektiğini ifade etmiştir. Padişahın aracısız olarak halkın şikâyetlerini dinlediği haberinin memlekete yayılmasının halka huzur, zalime ise korku vereceğini belirtmiştir (Nizamülmülk: 2013: 10).

memurların uygulamalarını takip ve kontrol etme isteğinin bir sonucu olarak halk yakınmalarının hükme bağlandığı bir kurul olarak gelişmiştir. Dolayısıyla bu divanların konusunu genellikle kamu görevlilerinin halka yaptığı zulümler oluşturmaktadır.

İslam devletlerinin kuruluş aşamasında önce hükümdarın bizzat şikâyetleri dinlemesiyle başlayan bu uygulama, devlet teşkilatının gelişmesiyle beraber kurumsallaşmıştır. Uygulandığı ülkelerde temyiz işlerini yürütmekle birlikte, asıl görevi kamu görevlilerinin veya imtiyaz sahiplerinin yaptıkları zulümlere ilişkin şikâyetleri birinci derece görevli olarak incelemek ve hükme bağlamaktır.

Mezalim uygulamasına benzer ilk örnekler Hz. Peygamber ve dört büyük halife döneminde görülmekle beraber, mezalim davalarına ilk defa Hz. Ali'den itibaren bakılmaya başlanmıştır, Emeviler döneminde ilk defa mezalim davaları için belirli bir gün tayin edilmiş, Abbasiler döneminde devlet teşkilatının önemli bir unsuru haline gelmiş, Zengiler döneminde ise ilk defa bu işlerin görülmesi için Dârüladl isminde bir bina yaptırılmıştır (Yeniçeri, 2004: 516-517).

Abbasiler döneminde mezalim divanına başlangıçta halife şikâyetleri bizzat dinlemek üzere katılmaktayken, sonraları şikâyetler halifeye vekaleten kâdılkudât tarafından dinlenilmiştir (Uzunçarşılı;1988a:10). Halife başkanlık ettiği mezalim oturumlarında davayı bizzat görmemiş, büyük mezhepler için atadığı kâdılkudâtları da görüşlerine başvurmak üzere yanında bulundurmuştur. Aynı zamanda, vezirler ve eyalet valileri halifeden izin almadan genel görevlerinin bir gereği olarak mezalim işlerine bakmışlardır (Maverdi, 2015:157). Mezalim oturumları halife veya vali tarafından yönetilecekse bu iş için belli bir gün tayin edilmiştir. Eğer kâdılkudât gibi bir görevli bu işlere bakmakla görevlendirilmişse haftanın her günü bu konularla ilgilenmiş, bu sayede halkın şikâyetlerini sunabilme imkânı artmıştır (Maverdi, 2015:161).

Endülüs Emevî Devleti'nin kuruluşu ile birlikte devlet başkanı tarafından üstlenilen mezalim uygulaması (sâhibu'l-mezalim), daha sonraları bağımsız bir görevli atanmasıyla ayrı bir kurum haline getirilerek devam ettirilmiştir. Endülüs Emevilerinde uygulanan mezalim sistemi diğer mezalim uygulamalarından farklı olarak rütbe bakımından

kadıyı sâhibu'l-mezalimin üstünde kabul etmiştir (Hizmetli, 2011: 94). Halbuki kadıların aciz kaldıkları veya kadıların işlemlerinin şikâyet edildiği davalar, mezalimin görev alanına girdiğinden, diğer devlet uygulamalarında mezalim hâkimi rütbe bakımından kadının üstünde yer almaktadır (Karaman: 2010: 797).

Osmanlı Devleti'nde ise mezalim işlerini Divan-ı Hümayun üstlenmiş olup, söz konusu uygulama hakkında yeri geldiğinde ayrıntılı bilgi verilecektir.

Maverdi, Mezalim Mahkemelerinin görevlerini on maddede saymıştır. Bunlar (Maverdi, 2015:162):

1. İdarecilerin halka zulmettiği olaylara bakarak memurların durumlarını araştırmak ve gerektiğinde yerlerine başkasını atamak,
2. Vergi memurlarının emirlere uygun ve ölçülü biçimde vergi toplamalarını sağlamak, halka gösterilen zorlukları önlemek, fazla alınan vergiyi iade ettirmek, noksan alınan vergiyi tahsil ettirmek,
3. Devlet mal ve mülklerinin kayıtlarını kontrol etmek, bu işlerle görevli memurların hatalarının önüne geçmek,
4. Hazinesden kendilerine yapılan erzak yardımının geç ve noksan yapıldığına dair halktan gelen şikâyetleri çözmek,
5. İdarecilerin ya da nüfuzlu kişilerin halktan zorla aldığı mal ve hakların iadesini sağlamak,
6. Vakıf mallarını korumak,
7. Hâkimlerin infaz etmekte zorlandığı hükümleri yerine getirmek,
8. Devlet memurların vazifelerini yerine getirirken karşılaştıkları güçlükleri önlemek,
9. İbadetlerin yerine getirilmesini kontrol etmek ve
10. Kişiler arasındaki ihtilafları hükme bağlamaktır.

Bu görevlerden anlaşılacağı üzere, Divan-ı Mezalim'in kadının ve hisbenin görev alanına giren yetkileri de mevcuttur ve aralarındaki farkın ortaya konulması gerekmektedir. Genel yetkili mahkemeler ile mezalim divanı arasındaki fark; mahkemenin olağan davalara bakması, mezalimin ise kadı veya yüksek devlet memurlarının hüküm ve tasarruflarındaki zulüm iddialarına bakmasıdır(Karaman: 2010: 796). Ayrıca, mezalim mahkemelerinin görev alanı genel yetkili mahkemelere göre daha geniştir (Maverdi,2015:167). Burada, mezalim hâkiminin kadıların ve muhtesibin görevini yapabildiği, ancak kadı ve muhtesibin mezalim mahkemelerinin alanına giren davalara bakmadığını söylemek gerekir (Maverdi, 2015: 453).

Mezalim Divanının faaliyet alanının oldukça geniş olmasından, kamu görevlileri ile imtiyaz sahiplerinin yaptığı haksızlıkların giderilmesi görevini üstlenmesinden ve yönetici namına işlerini yürütüyor olmasından kaynaklanan özellikleri, mezalimi ombudsmanlığın kökeni kapsamında oldukça önemli bir konuma getirmektedir.

3.5. Şurta

Osmanlıdan önceki İslam devletlerinde şurta adı verilen müessese bir nevi polislik görevi ifa etmekteyken, Osmanlı Devletinde bu işle zabıta ilgilenmiştir (Kazıcı, 2006: 41). Görevi şehirlerde asayiş sağlama olan bu kurum, mevcut görevinin yanında suçluların takibi ve yakalanması için kolluk faaliyeti de yürütmüştür.

Başlangıcında kadıya bağlı olan şurta, Emeviler zamanında bağımsız bir yapıya kavuşmuştur. Abbasiler döneminde ise hisbe ve şurtanın benzer alanlarda faaliyet göstermesi sebebiyle bu görevlerin tek kişiye verildiği de görülmektedir (Yılmaz, 2010: 242). Şurta tarafından yerine getirilen suçluların takibi ve yakalanması yetkisi Abbasiler döneminde verilerek, bu kuruma cezai anlamda bir görev ihdas edilmiş (Yılmaz, 2010: 243), bu görev Abbasilerle birlikte devamı olan devletlerde de kullanılmaya devam edilmiştir.

Şurtanın hisbe ile ortak olan toplum ahlakının korunması, iç karışıklıkların önlenmesi, şehrin fiziksel ve sosyal yapısının düzenlenmesi, çeşitli cezalarının uygulanması, sultanın fermanının halka ulaştırılması, kötü alışkanlıkların ve gereksiz işlerle meşguliyetin önlenmesi

gibi yetkileri (Yılmaz, 2010: 244) kurumların iç içe çalışmaları ve genellikle bu iki kurumun yöneticilerinin aynı kişiler olması sonucunu doğurmuştur.

Kurumun ombusmanlık kurumu ile bağlantısından ziyade, İslam devletlerinde divan-ı mezalim, kadı ve hisbe ile birlikte adalet düzenini tamamlayan dördüncü parça olması sebebiyle burada aktarılma gereği duyulmuştur.

3.6. Divan-ı İşraf (Divan-ı Müşrif)

Divan-ı İşraf ve bu kurumun yöneticisi “Müşrif”e bugüne kadar ombudsmanlık çalışmalarında yer verilmemiştir. Bu görevlinin çalışmamızda yer alma sebebi, bulunduğu ülkelerde adliye ve askeriye dışındaki tüm mali ve idari kurumlar ile kamu görevlilerini denetleme yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere İşraf, ombudsmanlığa oldukça yakın olan ve göz ardı edilmemesi gereken bir kurumdur.

İşraf, sözlükte *yükseğe çıkmak, yüksek yerden bakıp anlamak* manasına gelmektedir (Devellioğlu, 2013: 534). Mali ve idari bütün memleket işlerini teftişle görevli olan Müşrif, mali konularda suiistimal yapılmasına dikkat eder, mali iş ve hesapları kontrol eder, gelirlerin harcanmasını denetler, tayin olunacak memurların tayini hususlarında mütalaa sunar, çeşitli kademelerdeki yöneticilere fikir ve görüşleriyle destek olur, gerekli durumlarda şehir ve nahiyeleri denetlemek üzere naibler gönderir, görev sahasındaki tüm bu işlerde tam olarak vukuf sahibi olurdu (Uzunçarşılı, 1988a: 218; Küçükaşçı, 2006:167-168).

Müşrifin vilayetlerde yaptığı teftişe istihraç teftişi adı verilmektedir. Bütün muamelat ve alınan vergilerin denetimi sonucu elde edilen bilgiler büyük divana rapor olarak sunulmaktadır. Uzunçarşılı bu teftişin, Osmanlı Devleti’nde uygulanan ve Yusuf Halaçoğlu’nun ombudsmanlığın kökenini dayandırdığı, ileride inceleyeceğimiz mehayif teftişine benzediğini söylemektedir (Uzunçarşılı, 1988a: 259).

İslam devletlerinin çoğunda bulunan müşrif, Selçuklular ve Anadolu Selçuklularında divan üyesi olarak da yer almıştır. Müşrif derece bakımından vezirden sonra gelmektedir (Küçükaşçı, 2006: 168).

Uzunçarşılı'nın Divan Müfettişi ve Devlet Müfettiş-i Umumisi isimlerini de kullandığı Müşrif, son derece itimada şayan ve devlet işlerinde oldukça bilgili kişiler arasından seçilirdi (Uzunçarşılı, 1988a; 44). Nizamülmülk Siyasetname'de müşriflerin ülke içinde olup biten her şeyden haberdar olmaları gerektiğini ve rüşvetten korunmaları için maaşlarının devlet hazinesinden temin edilmesi gerektiğini belirtmektedir (Nizamülmülk, 2013: 45).

Müşrifin denetimi mali hesapların kontrolü üzerinde yoğunlaşması nedeniyle Sayıştay denetimine benzetilmiştir (Uzunçarşılı, 1988a: 98). Ancak devlet kurumlarının tüm işlemleri üzerinde denetleme yetkisine sahip olduğu Selçuklular, Anadolu Selçukluları, İlhanlılar gibi ülkeler göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlık ile benzerlik ilişkisi kurmanın da mümkün olduğu düşünülmektedir.

3.7. Ahilik

Arapça *kardeşim* manasındaki *ahi* kelimesinden gelen bu teşkilat, İslam devletlerindeki fütüvvet teşkilatının devamı olarak Anadolu'da meslek içi esnaf örgütlenmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Şehir hayatında yalnızca iktisadi alanda değil, kamu düzenini sağlanmasında da siyasi yönden önemli faaliyetlerde bulunmuşlardır (Kazıcı, 1988: 540).

Büyük şehirlerde meslek grupları itibariyle ayrı ayrı örgütlenen ahiler, küçük şehirlerde ise tek bir birlik oluşturmuşlardır. Ahi birliklerinin temel görevi mesleklerine ait problemleri çözmek ve devlet ile olan münasebetlerini düzenlemektir (Kazıcı, 1988: 541).

Etkisini nispeten yitirmiş olsa da günümüzde de varlığını sürdürmeye devam eden ahilik müessesesi, iç-kontrol, dayanışma ve eğitim alanındaki faaliyetlerini devlet teşkilatı dışında yürütmesi bakımından "adalet sitemini destekleyici örnek bir mekanizma" olarak değerlendirilebilir. Ancak ombudsmanlığın kökeni konusunda ahiliğin doğrudan etkisinin bulunduğu kanaatinde değiliz.

3.8. Kadı

Kadı, şer'i ve hukukî hükümleri tatbik edici demek olup aynı zamanda hükümet emirlerini de yerine getiren bir makamdır (Uzunçarşılı, 2014: 91).

İslam devletlerinde kadılık görevine getirileceklerin; *“herkesçe bilinen diyanet, insanların takdir ettiği yaşam, saygınlık, iffet, vakar ve şeref sahibi olması, tamahtan uzak ve tam bir verâ içinde, düşkünlüklere girmekten, bunlarla iştigal etmekten münezze, şiddete sapmayan bir sertlikte ve zaafa düşmeyen bir yumuşaklıkta olma”* özelliklerini taşıması gerekmektedir (İbn Cema, 2010: 54).

Tayinleri doğrudan halife veya başkadı tarafından yapılan, bölgele-
rindeki diğer yöneticilerden bağımsız olarak yargı işlerini yerine getiren ve doğrudan merkeze karşı sorumlu kadılardan oluşan adli teşkilat İslam devletlerinin genelinde yer almıştır (Aydın, 2014: 33).

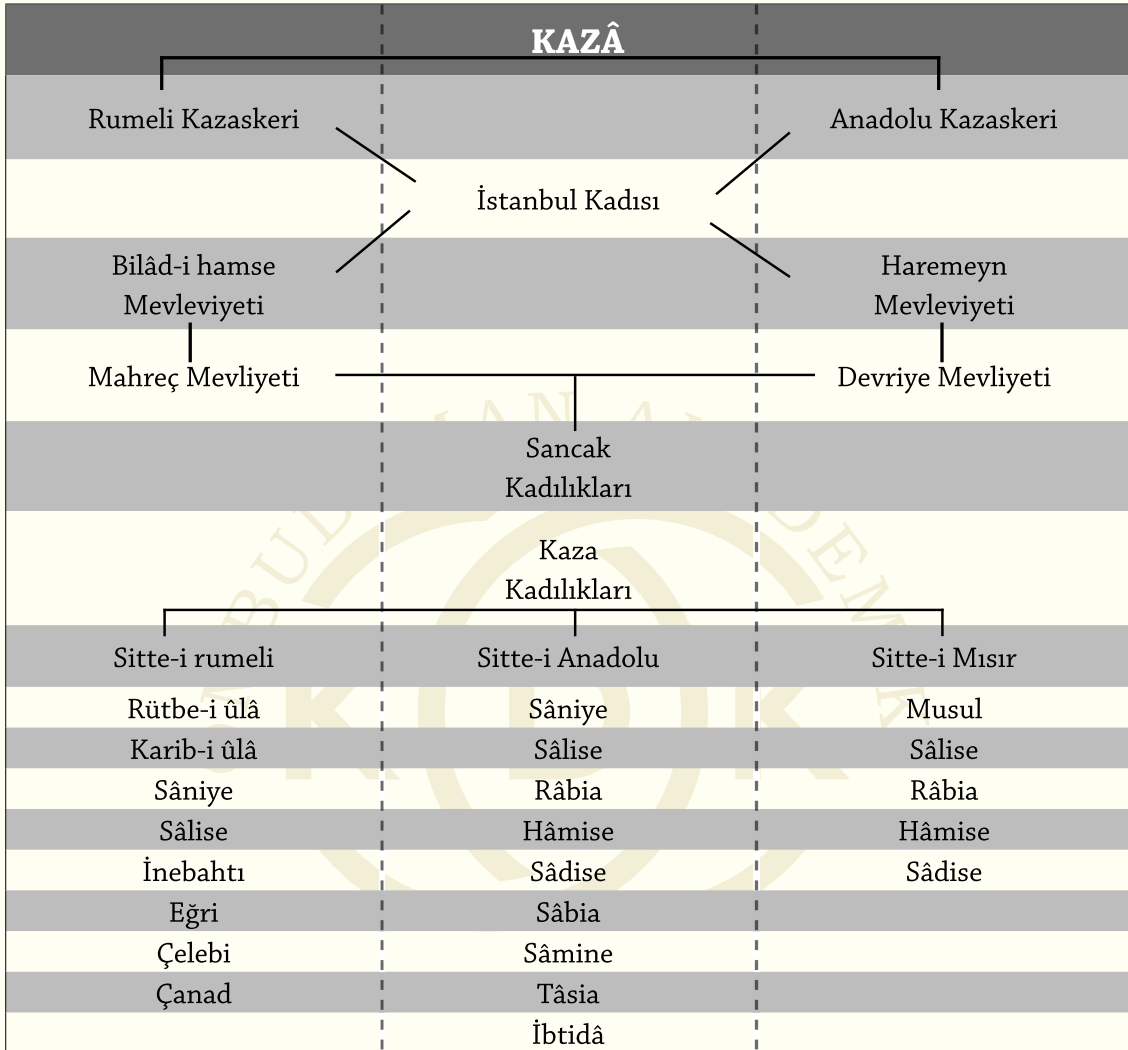
Hz. Peygamber’in Medine Şehir Devletindeki uygulamaları tüm İslam devlet kurumlarında olduğu gibi kadılığın kuruluşuna da kaynaklık eder. Önceleri bu görevi bizzat üstlenen Hz. Peygamber, zamanla bazı olayları çözmeleri için yerine göre hem hakem, hem de kadı görevlendirmiştir. Taraflar çözümden memnun kalmazlarsa temyiz merci olarak Hz. Peygamber’e başvurabilmişlerdir. Başta duruşmalar için ayrı bir yer bulunmazken, Halife Hz. Osman döneminde bir mahkeme evinin (Dâru’l-Kazâ) bulunduğu bahsedilmektedir (Hamidullah, 2014: 778-779). Biz çalışmamızın kapsamı bakımından Osmanlı Devleti’ndeki kadılık uygulamasını inceleyeceğiz.

Osmanlı adliye teşkilatındaki kadılık uygulaması ve diğer müesseseler, hukuki esasları İslam’ın ilk dönemlerde ortaya konan adalet ilkele-
rinin, Emevî, Abbasî, Selçuklu ve Memlûklü devletleri vasıtasıyla işle-
nerek ve gelişerek gelen bir şekli oluşturmaktadır (Aydın, 2014: 31).

Osmanlı Devleti ilmiye sınıfı³¹ içerisinde şer’i hukuk adamı olan ve aynı zamanda mülkî erkan içerisinde yer alan kadı, adli görevlerinin yanında mülki, beledi, mali ve askeri görevleri de yerine getirmektedir (Ortaylı, 2008: 261). Bunun yanında kadı merkeze karşı tüm idari makamlar gibi halkın sözcülüğünü de üstlenmektedir³² (Ortaylı, 2008: 262).

³¹ Osmanlı devletinde ilmiye sınıfı; mesleki kabiliyet ve tecrübeye göre statü ve hiyerarşisi belirlenmiş, tedris (öğretim) ve kazâ (hukukî idare) olmak üzere iki alandan oluşan özerk bir teşkilattır (İnalçık, 2015: 136).

³² Kamu görevlilerinin halkın temsilciliğini üstlenmesi ile ilgili olarak, Bigadiç kazası ahali üzerine daha önce konulmuş olan Tersane-i Âmire için kereste tedariki mükellefiyetinin, Vezir İlyas Pasa’nın adı geçen kazanın sahile uzak ve ahalisinin fakir olduğu hususundaki arzı üzerine Divan-ı Hümayun



Kaynak: Ortaylı, İlber (2001), "Kadı" maddesi, İslam Ansiklopedisi, Cilt 24, s.70.

Osmanlı hukuki idaresinde kabiliyet ve tecrübeye dayalı bir kariyer sistemi kurulmuştur. Tabloda XVI. Yüzyıl sonlarından itibaren Osmanlı kazâ teşkilatının ve derecelerinin gösterildiği bu sistemde kadılar çalıştıkları bölge özelliklerini iyi öğrenebilmeleri için mesleklerini Rumeli, Anadolu veya Mısır'da icra etmişler, bunlar arasında geçiş yapamamışlardır (Öztuna, 2006: 303). Bir kadının mevleviyet payeli büyük merkezlerdeki kadılıklarda görevlendirilmesi için bilgisi ve eserleriyle tanınması şartı bulunmaktadır (Ortaylı, 2008: 266).

tarafından kaldırılması olayı örnek gösterilebilir (Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), Mühimme Defteri no: 85, s. 241).

Görevlerini tamamlayan kadıların başka yerlere atanmaları ve yerlerine yenilerinin atanması düzenli ve hızlı biçimde gerçekleştirilmiş, adalet hizmeti devletin en ücra köşelerine kadar etkin bir biçimde sunulmuştur. Ortaylı'nın da dediği gibi “*XV-XVII. yüzyıllarda herhangi geniş bir imparatorlukta gerçekleştirilebilen böylesine merkeziyetçi ve kontrollü bir bürokratik sisteme güç rastlanır.*” (Ortaylı, 2008: 266).

Osmanlı Devleti'nde kadılar görev yaptıkları yerlerde diğer kamu görevlileriyle işbirliği içinde çalışmakla beraber, yargılamaya ilişkin görevlerini bağımsız olarak yerine getirmektedirler. Vezir-i âzamın başkanlık ettiği ve birçok kamu görevlisinin katıldığı ileride işleyeceğimiz Divan-ı Hümayun ile Çarşamba ve Cuma divanlarında davaların görülmesi kadıların bağımsızlıklarına aykırı görünmekte ise de Aydın'a göre bu divanların her üçünde de yetkili kazasker ve kadıların mutlaka hazır bulunması davaların vezir-i âzam tarafından değil de yetkili kadı tarafından görüldüğünün göstergesidir (Aydın, 2014: 33).

Kadılar bazı durumlarda davanın selameti açısından belli ceza davaları ile şikâyetçi olunan kişinin bölgenin güçlü bir kamu görevlisi olduğu davalara bakmaktan kaçınarak davayı Divan-ı Hümayun'a havale etmişlerdir (Aydın, 2014: 36).

Kadı önüne gelen davaları karara bağlarken tek başına hareket etmemişler, müftüden ve ehl-i vukuf denilen bilirkişilerden de istifade etmişlerdir (Öztuna, 2006: 303). Bu kişiler; belirli bir süre veya belirli iş için görevlendiren nâibler, diğer İslam devletlerinde de varlığına rastlanan ve kadının adil karar verip vermediğini müşahit gözüyle izleyen şühûdü'l-hal, miras mallarını paylaştırmakla görevli kassâmlar ve mahkeme kararlarını deftere geçiren kâtiplerden oluşmaktadır (Aydın, 2014: 38-40).

Kadıların tayin, terfi mercii her zaman için ilmiye sınıfının en yüksek makamı olan Anadolu ve Rumeli kazaskerlerinin dairesi olmuştur (Ortaylı, 2008: 263). Mevleviyet denilen daha büyük kadıların atanmasında etkinlik kazaskerlerden XVI. yüzyılda şeyhülislamlık makamının güçlenmesiyle şeyhülislama geçmiştir (Uzunçarşılı, 2014: 94; Halaçoğlu, 2014: 129).

Tüm mertebedeki kadıların tek amiri, doğrudan doğruya İstanbul'daki kazaskerlerdir. Hakkında haksız veya menfaat karşılığı hüküm verdiği şikâyet edilen kadılar, İstanbul'dan gönderilen mehayif müfettişlerince denetlenmişlerdir (Uzunçarşılı, 2014: 111; Öztuna, 2006: 303). Ayrıca toprak kadıları Divan-ı Hümayun'dan gelen emir üzerine soruşturma işlerini yürütmüşlerdir (Uzunçarşılı, 2014: 128).

3.9. Kâdılkudat (Kâdılcemaa)

Kadılar kadısı veya başkadı anlamına gelen, halifenin temsilcisi olması nedeniyle kendisine kâdı'l-halife de denilen kâdılkudât, başta halifenin kendisine adalet işlerini danıştığı başşehirin kadısına verilen fahri unvan iken, zamanla İslam devletlerinde yargı sisteminin başı haline gelen görevliyi ifade etmek için kullanılmıştır³³ (Özen, 2001: 77).

Kâdılkudâtlık müessesesi, ilk defa Abbasi Halifesi Hârünürreşîd'in Ebu Yusuf'u kâdılkudâtlığa atamasıyla Bağdat'ta kurulmuş, bu sayede ilk defa kadılar arasında hiyerarşik yapı oluşmaya başlamıştır (Özen, 2001: 78). Bu tarihten itibaren kadıları atama yetkisi halifeden kâdılkudâta geçmiştir (Yıldız, 1988: 40). Abbasilerde başlayan bu yapı, daha sonraki Osmanlı Devleti'ne kadar olan tüm İslam devletlerinde görülmektedir. Memlûkler döneminde halkın mezhebine uygun hüküm verilebilmesi için büyük mezheplerden kâdılkudâtlar da görevlendirilmiştir (Uzunçarşılı, 1988a: 386).

Kâdılkudâtların temel görevi görev alanına giren konularda dava dinlemek olup, bunun yanı sıra halifeye vekâlet etme, ölçü ve tartıların denetleme, vakıf mallarının idaresi, savaş hazırlıkları ve diplomatik ilişkilerin yürütülmesi gibi idari görevler de üstlenmişlerdir (Özen, 2001: 82).

Kâdılkudâtlar halife, sultan veya vezirlerin başkanlık ettiği meza-lim oturumlarında bilirkişi sıfatıyla hazır bulunmuşlar (Özen, 2001:

³³ Özen, bazı şarkiyatçı yazarların kâdılkudâtın kökeninin Sâsânî yargı sisteminin başkadılık makamı olan "mobed-i mobedan"a dayandığı düşüncesini savunduklarını belirtmektedir. Ancak, mobed-i mobedanın hem yargıdan hem din işlerinden sorumlu üst düzey yetkili olduğunu, kâdılkudâtın ise zamanla adâlet sisteminin ve ulemânın başı haline geldiğini belirterek, söz konusu iddianın "bilinmeyen bir terimin yakın anlamıyla paralellik kurmak"tan ibaret olduğu düşüncesindedir (Özen, 2001: 78).

82), halifenin yetkilerini devretmesi durumunda Halife adına şikâyetleri dinlemişlerdir (Uzunçarşılı, 1988a: 9).

Osmanlı kazâ sisteminde Rumeli ve Anadolu Kazaskerinin kadıları atama ve görevden alma yetkilerine sahip olması, bu görevlilerin Arap kaynaklarında kâdılkudât olarak geçmesine neden olmuştur (Özen, 2001: 80). Ombudsmanlık çalışmalarının çoğunda köken bahsinde atıf alan Victor Pickl'in "Ombudsmanlığın İslami Kökenleri" isimli makalesinde ombudsmanlığın kökeninin –Osmanlı Devleti'nde bu görevi kazasker yürütmekteyken- kâdılkudâtlığa dayandığı iddiasında, yazarın makalesinde yararlandığı Arap kaynaklarının etkisinin olduğu düşünülmektedir.³⁴

3.10. Kazasker (Kâdı'l-Asker, Kâdi-i Asker, Kâdılcünd, Kâdileşker)

İslam devletlerinin genelinde askerler arasındaki davalara bakan ordu kadısını ifade eden kazasker, Osmanlı Devleti'nde dönüşüme uğramış, Divan-ı Hümayun'un üyesi olan yargı ve eğitim teşkilatı sorumlusunu ifade etmek için kullanılmıştır (İpşirli, 2002: 140).

Hz. Peygamber ordu mensupları arasındaki ihtilaflar ve işlenen suçlarla bizzat ilgilenmiş, ilk kazasker (kâdılcünd) ataması ise Hz. Ömer döneminde gerçekleşmiştir (İpşirli, 2002: 140; Özçelik, 2014: 176).

Anadolu Selçuklularında kâdılkudât ve kazaskerin görevlerinin beraber üstlenildiği gibi müstakil yapıldığına dair örnekler de bulunmaktadır. Osmanlı Devleti muhtemelen Anadolu Selçuklularından etkilenerek kazaskerlik ve kâdılkudâtlığı tek makamda birleştirmiş ve kazaskerlik adıyla kurumsallaştırmıştır (İpşirli, 2002: 140-141).

Kazaskerliğe en yüksek mevleviyet olan İstanbul kadılığından geçilirdi (Öztuna, 2006: 302; Halaçoğlu, 2014: 17). Osmanlı Devletinde XVI. yüzyıl sonlarına kadar kazasker tayinleri vezîriâzam tarafından, XVII. yüzyıldan itibaren ise şeyhülislamın muvafakatiyle gerçekleştirilmiştir. Rumeli Kazaskeri birinci kazasker sıfatına sahip olup Rumeli'deki; Anadolu kazaskeri ise ikinci kazasker sıfatına sahip olup,

³⁴ Kemal Özden "Kamu Denetçisi (Ombudsmanlık) ve Türkiye'deki Tartışmalar" isimli kitabında benzer görüşü paylaşmaktadır (Özden, 2010: 29).

Anadolu ve Arabistan'daki ilmiye mensuplarının işlerine bakmışlardır (İpşirli, 2002: 142).

İdari ve kazai görevleri bulunan kazaskerin, kuruluşundaki görevi ordudaki askeri-hukuki ihtilafları halletmek iken, zamanla kadıların yetiştirilmesi, göreve atanma ve görevden alınmaları işlerini üstlenmiştir (İpşirli, 2002: 142). Kazaskerin asli görevi ise Divan-ı Hümayun'da, Cuma günleri Huzur Mürafaası adı verilen vezir-i âzamin ikinci divanında ve kendi konaklarındaki divanlarında dava dinlemektir. Dava dinlemek görevi Rumeli kazaskerinin olup, ancak işlerin fazla olduğu dönemde sadrazamın müsaadesiyle Anadolu Kazaskeri de dava dinleyebiliyordu (Uzunçarşılı, 1988b: 157). Burada yargılama divan tarafından yapılıyor gibi görülse de yargılamayı tek hâkimin yapması ilkesine uygun olarak yargılamanın bir kişi tarafından yapıldığı, diğerlerinin ise yardımcı olduğu görülmektedir (İpşirli, 2002: 142).

Osmanlı Devleti'nde kâdilkudâtın bulunmadığı ilgili kısımda söyledik. Burada belirttiğimiz üzere onun yerine geçen makam kazaskerlik makamıdır. O halde ombudsmanın kökeni kazaskerliğe mi dayanmaktadır sorusu sorulacaktır. Bu sorunun cevabı Kral 12. Charles'ın talimatı ile Osmanlı Devleti'ndeki uygulamanın karşılaştırıldığı kısımda verilecektir.

3.11. Şeyhülislam

İslam Devletlerinde şeyhülislam; icazet verme, medreseleri teftiş etme ve medreselerde okutulacak dersleri belirleme gibi görevleri de bulunan fetva verme yetkisine sahip müftüleri ifade etmektedir (İpşirli, 2010: 91).

Osmanlı Devletinde bir fetva makamı olarak ortaya çıkan ve İstanbul müftüsünün unvanını yansıtan şeyhülisamlık, XVI. yüzyıl başlarında yaşanan siyasi-bürokratik değişimle dini-hukuki bir müessese haline gelmiştir. Kanuni Sultan Süleyman'ın Ebussuûd Efendi'yi Rumeli kazaskeri iken şeyhülisamlığa ataması, bu müesseseyi ilmiye teşkilatının en üst mertebesi haline getirmiştir (İpşirli, 2010: 92).

Şeyhülislamın tayini, sadrazamın arzı ve padişahın onayıyla gerçekleşmektedir (İpşirli, 2010: 92). Şeyhülislam, sadrazam ile aynı derecede sayılmış ise de derecesi manen ondan yüksektir (Uzunçarşılı, 2014: 185).

Şeyhülislamın en temel görevi kendilerine sorulan dini, siyasi ve idari konularda fetva vermektir. Başta müftüleri atamakla sınırlı olan yetkisi, XVI. yüzyılda etkinliğinin artmasıyla mevleviyet derecesindeki kadı ve müderrisleri atama yetkisinin kazaskerlerden kendisine geçmesiyle artmıştır. Ayrıca şeyhülislamlar önemli konuların görüşülmesi için toplanan meşveret meclislerinde de etkinlik göstermişlerdir (İpşirli, 2010: 94-95).

Divan-ı Hümayunda baştan beri bulunmayan şeyhülislama, güçlendikten sonra da yargı işleri Rumeli ve Anadolu kazaskeri tarafından yürütüldüğü için burada ihtiyaç duyulmamıştır (Mumcu, 1986: 57).

Gerek kazalarda gerekse Divan-ı Hümayun'da yapılan yargılamalarda davacı ve davalıların şeyhülislam ve müftülerden fetva istemek hakkı mevcut olup, bu fetvaların davanın sonucuna önemli etkileri olmuştur (İpşirli, 2010:94, Öztuna, 2006: 303).

Şeyhülislamın davalarda yetkisinin sadece kendisine danışılan konularda fetva vermek ve bazı önemli kadıları atamakla sınırlı olması, bunun yanında dava görme yetkisinin bulunmaması, onun ombudsmanlığın kökenini oluşturduğu düşüncesini doğrulamamaktadır.

3.12. Vezir-i Âzam (Sadr-ı Âzam)

Osmanlı devlet idaresinde padişaha vekâlet eden hükümet reisi olan sadrazam (Uzunçarşılı, 1988b: 111), özellikle Selçuklular'daki başvezirliğin devamı niteliğinde bir makamdır (İpşirli, 2008: 414).

Din ve devlet işlerinin yerine getirilmesi, halkın huzurunun sağlanması, cezaların infazı, kamu görevlilerinin atanması, adaletin yerine getirilmesi (adalet işlerinin zamanında ve adil olarak çözülmesi için dava dinlenilmesi ve hüküm verilmesi) temelinde şekillenen devletin tüm hizmetlerinin yerine getirilmesinde birinci derecede görevlidir (Mumcu, 1986: 42). Mühr-i hümayun denilen padişah mührünün yanında taşınması, onun padişahın mutlak vekili olduğunun ve işleri padişah namına yürüttüğünün göstergesidir (Öztuna, 2006: 507; Özbilgen, 2012: 74).

Sadrazam padişah gözetiminde hareket etse de çalışmalarını bağımsız olarak yürütmektedir (Koçi Bey, 2011: 99). Sadrazam Divan-ı Hümayuna intikal eden örfi-idari davaları kendisi hallederken, şer'i davaları kazaskere havale etmektedir (İpşirli, 2008: 417).

| | |
|---------------------------|--------------------------------|
| 1. PADİŞAH | |
| 2. DİVAN-I HÜMAYUN | 3. SADRAZAM |
| | DİVAN-I HÜMAYUN ÜYELERİ |

Kaynak: MUMCU, Ahmet (1986). Divan-ı Hümayun, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, s. 37.

Padişah, Divan-ı Hümayuna başkanlık etme görevini sadrazama bırakmıştır. Ancak bu doğrudan yönetimi devretme niteliğinde bir devir olmayıp, padişah adına çıkacak kararlarda devlet büyükleri ile istişare edilmesini sağlamak yönünde bir adımdır (Mumcu, 1986: 36). Mumcu bu ilişkiyi şemayla şu şekilde göstermiştir (Mumcu, 1986: 37):

Sadrazamın sözü ve iradesi padişahın yazısı ve fermanıdır (Uzunçarşılı, 1988b: 112). Sivil, askeri, dini, ilmi ve kazai istisnasız bütün görevliler emrindedir (Öztuna, 2006: 507). İstisnai olarak mali konularda defterdara, adli konularda ise kazaskere doğrudan müdahale yetkisi bulunmamaktadır (Ortaylı, 2008: 220; Özçelik, 2014: 174).

Sadrazam görevlerini Divan-ı Hümayun'la birlikte kendi konağında kurduğu divanlarda yürütmektedir. Kendi konağında kurduğu divanlar; İkinci Divanı, Çarşamba Divanı ve Cuma Divanı olup bu divanlarda yürütülen hizmetleri aşağıda açıklandıktan sonra Osmanlı Devleti'nde şikâyet hakkı uygulamasını inceleyeceğiz.

3.12.1. İkinci Divanı

Divan-ı Hümayun padişahın divanı iken, ikinci divanı sadrazama verilmiş bir hak ve ayrıcalık olarak sadrazamın divanıdır (Mumcu, 1986: 142). İkinci Divanında Divan-ı Hümayun'da sonuçlanmayan veya arza lüzum görülmeyen işler çözümlenmektedir. Burada alınan şikâyetler eğer sadrazamın halledebileceği nitelikte ise derhal gereği yapılır, değilse ve arza muhtaç ise Divan-ı Hümayuna havale edilir,

eğer şer'i ve hukuki bir mesele ise kazaskerlere veya İstanbul kadısına bırakılırdı (Uzunçarşılı, 1988b: 137-138).

3.12.2. Cuma Divanı (Huzur Mürafaası)

Cuma günleri sabah namazından sonra kazaskerlerin katılımıyla gerçekleştirilirdi. Yalnız dava dinlemek için toplanıldığından "Huzur Mürafaası" da denilir. Arz-ı hallerin okunması neticesinde şer-i, hukuki ve örfi hükümler verilerek davalar halledilirdi. Bazı önemli hukuki meseleler Rumeli Kazaskerine havale edilir, işler fazla olursa sadrazam Anadolu Kazaskerini de dava dinlemekle görevlendirebilirdi (Uzunçarşılı, 1988b: 139). Cuma Divanını, Divan-ı Hümayun'un yargısal işlerinin tamamlayıcısı olarak düşünmek mümkündür (Mumcu, 1986: 148).

3.12.3. Çarşamba Divanı

Her Çarşamba günü, İstanbul ve Bilâd-ı Selâse (Galata, Eyüp ve Üsküdar) kadıların katılımıyla davaların dinlenerek sonuçlandırıldığı divandır (Uzunçarşılı, 1988b: 140). Bunun yanında İstanbul'un sorunları da bu divanda görüşülmektedir (Ortaylı, 2008: 222).

4. Osmanlı Devleti'nde Şikâyet Hakkı Uygulaması:

Divan-ı Hümayun

Padişah divanı anlamına gelen Divan-ı Hümayun, bazen padişahтан sonra bazen de padişahla birlikte devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı kurul-organ niteliğindeki en yüksek hukuki, siyasi ve idari karar alma merciidir (Mumcu, 1986: 1-2). Divan-ı Hümayun adli yönden ise kesin hükmün verildiği en yüksek temyiz mercii ve yargı organıdır (Ortaylı, 2008: 212; Öztuna, 2006: 169; Özbilgen, 2012: 145; Mumcu, 1986: 95).

Fatih Sultan Mehmed dönemine kadar padişahlar Divan-ı Hümayun toplantılarına başkanlık etmişlerdir. Sonrasında zaman zaman padişahın toplantılara katıldığına şahitlik edilmekteyse de, divanın başında sadrazam bulunmuştur. Padişah divanın üyesi olmamasına rağmen divan üyeleri padişahın Divan-ı Hümayun'un bir parçası olduğu gerçeğinden hareketle, padişah otoritesini üzerlerinde hissetmişlerdir (Mumcu, 1986: 40-41). Padişah Divan-ı Hümayun toplantısına

katılmamakla birlikte kasr-ı adil penceresinden görüşmeleri dinlemek suretiyle üyeler üzerinde denetim kurmuştur (Mumcu, 1986: 136; Uzunçarşılı, 1988b: 36-38).

Divan-ı Hümayun'da alınan kararların padişah tasdikinden sonra ferman haline getirilmiş halleri Mühimme Defterlerine kaydedilmiştir. Mühimme Defterleri devletin hükümet etme fonksiyonu ve yargı fonksiyonuna ilişkin padişah emri niteliğindeki hükümleri içermektedir (Kütükoğlu, 2006: 520).

Divan-ı Hümayunun temel görevi halkın şikâyetlerini dinlemek ve haksızlıkları gidermektir. Divan-ı Hümayuna gelen dilekçeler³⁵ padişaha doğrudan yapılmış başvurular olarak kabul edilir ve padişahın da divanda hazır bulunduğu inancı ile çözümlenirdi (İnalcık, 1988a: 33). Divan-ı Hümayunda sadrazam ve diğer ehl-i örf üyeler örfi işlerin, kazaskerler ise şer'i işlerin temsilcisi olarak yer almışlardır³⁶ (Mumcu, 1986: 86).

Divan-ı Hümayun İslam devletlerinde görülen mezalim mahkemelerinin görevini üstlenmiştir (Aydın, 2014: 41). Bu açıdan Divan-ı Hümayunun tarihi kökenlerinden birisi de mezalim mahkemeleridir. Bu kurumun getirdiği gelenek, halkın şikâyet hakkının geniş biçimde tanındığı Osmanlı Devleti'ndeki uygulamasını, alt divanların ortadan kaldırılarak merkez örgütündeki bütün işlerin birleştirildiği Divan-ı Hümayun'da bulmuştur (Mumcu, 1986: 14). Yargı işlerinin Divan-ı Hümayun'da görülmesi nedeniyle Osmanlı Devletinde ayrıca Mezalim Divanına ihtiyaç duyulmamıştır (Mumcu, 1986: 19, 166). Divan-ı Hümayun talimatı doğrultusunda gerçekleştirilen mehayif teftişlerinin Mühimme Defterlerinde "mezalim ve mehayif teftişi" formunda kullanılması, Divan-ı Hümayun'un mezalim işlerini yürüttüğünün diğer bir göstergesidir.

Memleketin herhangi bir yerinde haksızlığa uğrayan, zulüm gören veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verilmiş olanlar; valilerden, askeri sınıflardan şikâyeti bulunanlar, vakıf mütevellilerinin haksız muamelelerine uğrayanlar ve sair davacılar için divan kapısı her

³⁵ Dilekçeye, Osmanlı Devleti idare terminolojisinde arz-ı hal veya rik'a (rük'a) denilmektedir (İnalcık, 1988a: 33).

³⁶ Osmanlı hukuk sisteminde, İslam Hukuku esasına göre fıkıh kitapları vasıtasıyla gelişen ve devlet müdahalesinden bağımsız olarak oluşan hukuka şer'i hukuk, İslam hukukunun düzenleme serbestisi bıraktığı alanlarda padişahın emir, ferman ve kanunnameleriyle düzenlenen ve zamanın ihtiyaçlarıyla gelişmiş hukuka da örfi hukuk denilmektedir (Aydın, 2014: 16).

zaman açıldı (Uzunçarşılı, 1988b: 13). Yakınmalar üzerine gerçekleştirilen davaların Divan-ı Hümayunda görülmesi durumunda davanın görülme yetkisi, davalı veya davacının bulunduğu yerdeki kadıdan alınmış sayılmaktadır (Mumcu, 1986: 88). Ortaylı, Divan-ı Hümayun'un yolsuzluk ve zulümleri önlemek için şikâyetçi dinlemesi halinde "mazlama divanı" adını aldığını belirtmektedir (Ortaylı, 2008: 212).

Osmanlı Devleti'nin kurumsallaşma aşamasında I. Bayezid'e kadar Osmanlı padişahları bizzat halkın şikâyetlerini dinlemişler, daha sonra toprakların gelişmesi ve çeşitli ihtiyaçların baş göstermesi neticesinde padişahın bizzat halkın sorunlarını dinlemesi zorlaştığından bu yetki, padişah dilediği zaman divana katılabilse de, Divan-ı Hümayun bünyesinde devam ettirilmiştir.

Yönetimden, zulümden ve haksızlıktan şikâyetçi olan herkes doğrudan doğruya Padişaha veya Divan-ı Hümayuna başvurarak duruşma yapılmasını ya da şikâyetinin incelenmesini isteyebilirdi. Divan-ı Hümayuna şikâyette bulunabilmek için bizzat gelmek³⁷, ahali ile gelmek³⁸ ya da birisini göndermek³⁹ mümkündür. Bunun yanında arz-ı hal⁴⁰ ve arz-ı mahzarlar (toplu şikâyet başvuruları)⁴¹ da sunulabilir. Arz-ı hal ve arz-ı mahzarların kadılık aracılığıyla da Divan-ı Hümayuna ulaştırılması mümkündür. Kadıya veya ilgili yöneticiye ulaşan ve onların desteklerini taşıyan şikâyetler, ekleyecekleri bilgilerle birlikte mektup⁴² veya arz⁴³ ile Divan-ı Hümayuna sunulabilmektedir. Bu kadıların, yeri geldiğinde, halkın haklı taleplerini desteklediklerini göstermektedir (İnalçık, 1988a: 36). Ayrıca Divan-ı Hümayun müfettişlerin

³⁷ Hâlâ taht-ı kazânda resm-i kıntâr ve şem'-hâne emîni olan Şa'bân nâm kimesne Dergâh-ı Mu'allâma gelüp (Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), Mühimme Defterino: 82, s.35)

³⁸ Hâliyâ Berâzî ve Dünbüli ve Dîdeli ve Reşîdî nâm cemâ'atlerden ba'zı Dergâh-ı Mu'allâma gelüp... (BOA, MD, 7, s.90) Nefs-i Sincar'dan ba'zı kimesneler Dergâh-ı Mu'allâm'a gelüp... (BOA, MD, 7, s. 140)

³⁹ Kıdvetu'l-ümerâ'i'l-kirâm Bolı Sancağı Beği Muhammed dâme ızzühü Südde-i Sa'âdetüme âdem gönderüp... (BOA, MD, 82, s.8)

⁴⁰ Hâliyâ cezîre-i Midillü ve Molova ahâlisi Südde-i Sa'âdetüme arz-ı hâl sunup ... (BOA, MD, 7, s. 366)

⁴¹ Cezîre-i Kıbrus'da Lefkoşe Kal'ası'nun müstahfızları ve bölükbaşları Südde-i Sa'âdetüme mahzar gönderüp... (BOA, MD, 85, s. 114)

⁴² Sen ki sancakbeğisin, Dergâh-ı Mu'allâma mektûb gönderüp...(BOA, MD, 7, s. 148)
Erdel kralı Südde-i Sa'âdetüm'e mektûb gönderüp... (BOA, MD, 7, s. 156)

⁴³ Bigadiç kazası ahâlisi üzerine daha önce konulmuş olan Tersane-i Âmire için kereste tedariki mükellefiyetinin, Vezir İlyas Paşa'nın adı geçen kazanın sahile uzak ve ahâlisinin fakir olduğu hususundaki arzı üzerine kaldırıldığı...(BOA, MD, 85, s. 241).

gönderdiği teftiş defterlerindeki⁴⁴ veriler üzerine de teftiş için harekete geçmektedir.

Padişahın doğrudan doğruya halktan şikâyet topladığı da olmuştur. Cuma selamlığı, ava çıkma, sefere çıkma, bayram namazı, türbe ziyareti, dinlenmek için civardaki bahçe ve köşklere gitmesi ve benzeri merasimler padişahın halkın dilekçelerini toplaması için hep vesile olmuştur (İnalcık, 1988a: 33; İpşirli, 1991: 447). Saraya yakın yerde ateş yakmak veya padişaha dilekçe sunulmasının kamu görevlileri tarafından engellenmesi halinde padişahın geçişi esnasında ateş yakmak arz-ı hal sunulmak istendiğini anlamına gelmektedir.

Divan-ı Hümayuna gelen şikâyetler ilk kez sadrazam bürosuna gelmekte, buradan taksimat yapılmaktadır (Mumcu, 1986: 98). Bu doğrultuda Divan-ı Hümayun toplantılarında görüşülmek üzere şikâyet ruznamesi (gündemi) oluşturulmaktadır.⁴⁵ Buradan şikâyet ya ilgili birime gönderilmekte, ya tahkikat yapılması emredilmekte, ya da tahkikat yapılarak sonucun Divan-ı Hümayun'a bildirilmesi istenmektedir. Divan-ı Hümayun şikâyetler üzerine uygulamanın ne şekilde olması gerektiği hususunda da yol göstermektedir.⁴⁶ Divan-ı Hümayuna yapılan şikâyet ve istekler, padişah buyruğu, hüküm veya emr-i şerif halinde kadıya gönderilmekte, bu doğrultuda araştırma, uygulama ve soruşturma kadılar tarafından yapılmaktadır (İnalcık, 1988a: 40; Özbilgen, 2012: 146). Soruşturma emirlerinin şikâyetin durumuna göre o yerin ya kadısına veya yöneticisine gönderildiği, ya da beraber so-

⁴⁴ Vilâyet Müfettişi Narda kâdisına hüküm ki: Südde-i Sa'âdetüme kazâyâ defterin gönderüp... (BOA, MD, 7, s. 184)

⁴⁵ 15 Muharrem 981 (18 Mayıs 1593) tarihli Divan-ı Hümayun toplantısının şikâyet ruznamesi (gündemi) aşağıda gösterilmektedir (Uzunçarşılı, 1988b, 79) :

1. Kıbrıs'ta tezkiyesini zayi edenin rük'asıdır.
2. Yüzbaşı olanın rük'asıdır.
3. Babam tımarı bana verilmişken ahara dahi verildi diyenin rük'asıdır.
4. Otuz yıldan beri mülkiyet üzere mutasarrıf olduğum evimi vakfa çıkardı deyu mütevelliden şikâyet edenin rük'asıdır; içinde fetva-yı şerif bile sarılıdır.
5. Küffardan baha ile (fidye-i necat ile) çıkanın rük'asıdır.
6. Şuhut kadısından şikâyet edenin rük'asıdır, bahçelerimi ve yerlerimi sipahiye hükmetti deyu.
7. Tımarı sancağa ilhak olundu diyenin rük'asıdır.
8. Bali nam yeniçeriden şikâyet edenin rük'ası. Hatt-ı şerif vardır.
9. Mülazimet rica eden danişmend rük'asıdır.
10. Ayşe nam hatun rük'asıdır, yeniçeriden şikâyet eder, hatt-ı şerif vardır. Hüccetleri bile divanda çavuşbaşına verildi.
11. Ayşe nam hatun rük'asıdır. Kite kazasında bir yeniçeri zulüm eyledi deyu şikâyet eder.
12. Şaban nam kimesneyi tımarım aldı deyu şikâyet eder, hatt-ı şerif vardır.

⁴⁶ 29 numaralı dipnota bakınız.

ruşturma yapmaları için her ikisine de gönderildiği durumlar da söz konusu olmaktadır (Mumcu, 1972: 25).

Haksızlığa uğradığını, hakkında haksız karar verildiğini iddia eden her vatandaş, dini⁴⁷ ve dili ne olursa olsun, Divan-ı Hümayun'a başvurma hakkına sahiptir. Bu takdirde tek celselik muhakemeyi, kazas-kerlerden biri yapar ve oturumda hazır bulunan Divan üyeleri kararı tasdik ederler. Divan, imparatorluğun akla gelebilecek her türlü meselesinden sorumludur ve yetkileri sınırsızdır (Öztuna, 2006: 169).

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmeti görevlilerinin halka karşı işledikleri suçlar genellikle "zulüm" kavramı ile ifade edilmektedir (Mumcu, 1972: 1). Mumcu, zulüm suçlarını altı kategoriye ayırmıştır. Bunlar (Mumcu, 1972: 13-21) :

1. Kanunsuz vergi toplamak ve devre çıkmak yoluyla halktan kanunsuz maddi çıkar sağlamak,
2. Zor kullanmak,
3. Sahtecilik ve dolandırıcılık,
4. Eşkıya ile işbirliği yapmak,
5. İrtikap yoluyla zulüm ve
6. Diğer zulüm suçlarıdır.

Gerçekten de Mühimme Defterlerine bakıldığında zulüm suçlarının büyük çoğunluğu halktan kanunsuz maddi çıkar sağlamanın kapsamına girdiği, kamu görevlilerinin işlediği suçların bu ayrıma uygun biçimde sınıflandırılabilirdiği görülmektedir. Burada zulüm kavramının sadece kamu hizmeti görevlilerinin işledikleri suçlar için değil, suç işleyen her kim olursa olsun halkın genelini zor ve güçsüz durumda bırakan her türlü suç için de kullanıldığını belirtelim.

Hükümdarlar halka karşı yapılan zulümleri engellemek amacıyla "almayasız ve aldırmayasız", "etmeyesiz ve ettirmeyesiz" şeklinde

⁴⁷ Divan-ı Hümayun'un farklı dine mensup tebaanın da şikâyetleriyle ilgilenmesi hususunda; Manastır Yahudilerinin, birbirlerine şarap sattıkları, ancak Müslümanlara şarap satmadıkları, fakat buna rağmen subaşların cerime akçesi almak amacıyla Müslümanlara şarap sattıkları iddiasıyla kendilerini yakalayıp zulmettikleri bildirildiğinden durumun incelenmesi ve eğer şikâyet doğru ise subaşların Yahudileri bu şekilde rahatsız etmelerine izin verilmemesi; ancak Yahudilerin Müslümanlara şarap sattığı doğru ise satanların şer'-i şerife göre cezalandırılması doğrultusunda Manastır kadısına gönderdiği emir örnek gösterilebilir (BOA, MD, 5, s.118).

ibarelerin sıklıkla yer aldığı adaletnameler ile zulme yol açan sebeplerin kaldırıldığını belirten kanunnameler çıkarma yoluna gitmişler, burada yer alan hükümlerin uygulanıp uygulanmadığı da zulüm (me-hayif) teftişi aracılığıyla denetlenmiştir (Mumcu, 1972: 39-41, İnalçık, 1988b: 346).

Divan-ı Hümayun'a gelen şikâyetin durumuna göre kanunnameler, adaletnameler, genel emirler, şer'i ve örfi hükümler doğrultusunda oldukça farklı kararlar verilmiştir. Çevirisi yapılmış olan Mühimme Defterlerinin incelenmesi neticesinde; "tahkikat yapılması, tahkikat yapılıp sonucunun Divan-ı Hümayuna arz edilmesi, tahkikat sonucuna göre hak sahiplerine haklarının verilmesi, iddiaların araştırılarak neticesinin bildirilmesi, şikâyet edilenin görevden azledilerek tahkikat yapılması, ilgilenilmesi için arzuhalin ilgili yöneticiye yollanması, halkın şikâyetlerini dinlemeyen kamu görevlilerinin uyarılması, huzur ve refahın teminine gayret olunması, şikâyete meydan verilmemesi, asılsız şikâyette bulunanların hapsedilmesi, şikâyet hakkında malumat verilmesi, şikâyetçileri çok olan davaların arz edilmesi, kimsenin hizmetinin bir başkasına gördürülmemesi, bir kamu görevlisine bir başka kamu görevlisi tarafından engel olunmaması, halkın rahatsız edilmesine izin verilmemesi, şikâyet edilenin davasının görülmesi için Divan-ı Hümayuna getirilmesi, kanuna aykırı iş yapılmasına izin verilmemesi, halka eziyet edilmemesi yolunda tembihte bulunulması, teftiş olunanın masum olduğunun anlaşılması üzerine isterse görevine iade edilebileceği hususunun bildirilmesi, reayanın şikâyetine yol açacak herhangi bir hareket yapılmasına müsaade edilmemesi, emirlere uyulması yönünde tembihte bulunulması ve kadılar tarafından durumun kontrol edilmesi, şikâyet edilenin hapsedilmesi, sürülmesi, küreğe konulmak üzere gönderilmesi, reayaya zulmedilmesine izin verilmemesi, yasağa titizlikle uyulması, halkın veya şikâyet olunanın rencide ettirilmemesi, kamu görevlilerine dışarıdan müdahale ettirilmemesi, reayaya zulmedilmemesi yolunda tembihte bulunulması, azledilen kimse yerine dürüst birinin tayin edilmesi, işin zamanında yapılmasına özen gösterilmesi..." şeklinde şikâyetin niteliğine has, yol gösterici kararlar verilmiştir. Bu kararlar Osmanlı Devleti'nin halktan gelen şikâyetlerin en üst düzeyde karşılık bulduğunun göstergesidir.

Osmanlı Devleti hukuki işleri, yalnız mahalli kadı ve naiblere bırakmayıp ta köylere kadar adalet işleriyle meşgul olmak ve halkın dertlerini dinlemek üzere şikâyeti çok olan ve devlet görevlileriyle halk

arasında büyük problemlerin ortaya çıktığı mahallere özel ve olağanüstü yetkilere sahip mehâyif müfettişi denilen itimada layık kadılar gönderirdi. Bunların vasıtasıyla dava ve şikâyetler naip ve kadılara aldırış etmeden doğrudan doğruya dinlenir ve neticeye göre muamele yapılırdı. Mehâyif teftişi mahalli görevlileri ve kadıları da kapsardı. Mehâyif müfettişleri gördükleri davaları ve yapılan şikâyetleri doğrudan doğruya Divan-ı Hümayuna arz ederlerdi.⁴⁸ Bu müfettişler yargı örgütünün başı olan kazaskerlere karşı değil doğrudan Divan-ı Hümayuna karşı sorumlulardı. Mehâyif müfettişleri kadılık görevinden alınmazlardı. Hazineyi yetim mallarından ve zulüm ile toplanan mallardan korurlar, devlet hazinesinin kimseye yedirilmesine ve kimsenin malının haksız yere devlet hazinesine dâhil edilmesine müsaade etmezlerdi (Koçi Bey, 2011: 99; Uzunçarşılı, 2014, 130; Halaçoğlu, 2014: 130; Ortaylı, 2008: 274; Aydın, 2014: 41; Mumcu, 1986: 86).

Tüm bu uygulamalar bize Osmanlı Devleti'nde şikâyet hakkının oldukça kapsamlı biçimde uygulandığını ve halkın şikâyetlerinin devletin en üst makamında karşılık bulduğunu göstermektedir. Bu veriler ombudsmanlığın kökeninde Divan-ı Hümayun'un açık etkisi olduğunu kanıtlamaktadır. Şimdi -son olarak- bu etkinin Kral'ın talimatına yansıyor yansımadığını ve ombudsman olarak nitelenen görevlinin Osmanlı Devleti'nde hangi görevliye karşılık gelebileceğini inceleyelim.

5. İsveç Kralı 12. Charles'ın Kurduğu Ombudsmanlık Kurumu ile Osmanlı Devleti Uygulamalarının Karşılaştırılması

Ombudsmanlık mekanizmasının oluşturulmasını sağlayan talimatın elimizdeki çevirisi, 15 Mayıs 2014 tarihinde İsveç Ankara Büyükelçiliğinde gerçekleştirilen "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Gelişiminde Osmanlı-İsveç İlişkilerinin Muhtemel Etkileri" konulu toplantı haberinin yer aldığı Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği

⁴⁸ Kütahya ve Karahisâr-ı Sâhib sancaklarında sancakbeyi subaşları, zaim, kadı, nâib, sipahi vs. ehl-i örf tâifesinin reâyaya baskı ve zulüm yaptıkları hususunda şikâyetle bulunulduğundan Hüdavendigâr beyi ve Kütahya kadısının mezâlim ve mehâyif teftişiyle görevlendirildikleri; her tarafı gezip reâyanın şikâyetlerini dinlemeleri, haksızlığa uğrayanların haklarının alınması, suçlu olanlardan arza muhtaç olmayanlara mahallinde gereken cezanın verilmesi, arza muhtaç olanların ise Divan-ı Hümayuna arz edilip gelecek emre göre hareket edilmesi (BOA, MD, 7, s. 325).

Genel Müdürlüğünün internet sitesinde yayınlanmıştır.⁴⁹ Daha önce de belirttiğimiz gibi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nda bulunan çeviri de bu metinle aynıdır. İncelendiğinde çevirinin 46 maddeden oluştuğu, ancak 15 ile 41. maddeler arasının yer almadığı görülecektir. Değerlendirmemiz eldeki mevcut 1-14. ile 42-46. maddeler üzerinden yapılacak, tüm verilerin nakledilmesi yerine karşılaştırma yapmamıza imkân verilebilecek bilgiler kullanılacaktır.

| KRAL 12. CHARLES'IN KURDUĞU OMBUDSMANLIK KURUMU | OSMANLI DEVLETİ'NDEKİ UYGULAMA |
|--|---|
| <p>Yüksek Ombudsmanın görevi öncelikle Kral namına talimatlar düzenlemek suretiyle kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek ve bu doğrultuda kanun ve yönetmelikleri ihlal edenlere karşı savcılarını harekete geçirmek yoluyla dava açmaktır (Madde 1,2).</p> | <p>Osmanlı Devleti'nde padişah namına talimatlar Sadrazamın başkanlık ettiği Divan-ı Hümayun toplantılarında düzenlenmektedir. Divan-ı Hümayun'a çeşitli vasıtalarla gelen şikâyetler üzerine gönderilen emirlerle soruşturma yapılması ya da düzenli gerçekleştirilen teftişler ile her türlü kamu görevlisi denetlenmektedir.</p> |
| <p>Tüm ombudsman ve savcılarını Krala hizmet etmek adına Yüksek Ombudsmanın talimatlarına uyma yükümlülüğü bulunmaktadır (Madde 3).</p> | <p>Osmanlı Devleti'nde padişahın mutlak vekili olan sadrazama itaat padişaha itaat anlamını taşımaktadır (Mumcu, 1986: 42). Sözü ve yazısı padişah iradesi ve fermanıdır (Uzunçarşılı, 1988b: 112). Bu bakımdan her kademede kamu görevlisi sadrazamın emirlerine uymak zorundadır.</p> |

⁴⁹ Çevirinin yer aldığı internet adresi için 5 numaralı dipnota bakınız.

| | |
|--|--|
| <p>Tüm ombudsman ve savcılar başladıkları işleri yarım bırakmamalı, konuyu ivedilikle hükme bağlamalıdır. İşlerini yaparken Kralın tebaasını aşağılamadan, hakkaniyet içinde davranmak zorundadırlar (Madde 3).</p> | <p>Divan-ı Hümayun'a ulaşan şikâyetler genelde gerekli soruşturmanın yapılabilmesi için kazâ kadılarına ve duruma göre yerel yöneticilere gönderilmektedir. Mühimme Defterlerinde soruşturma yapılırken Divan-ı Hümayun bahsinde de belirtildiği gibi halkın rencide edilmemesi ve hak neyi gerektiriyorsa öylece yargılama yapılması sıklıkla emredilmektedir.</p> |
| <p>Yüksek Ombudsman durumun keyfiyetine göre konuyu bizzat ele alabileceği gibi, savcılar da ellerindeki önemli suçlara ilişkin davaları Yüksek Ombudsmana gönderebilirler (Madde 4).</p> | <p>Divan-ı Hümayun kamu görevlilerinin işlediği büyük suçlarda, halka yönelik zulümlerin söz konusu olması durumunda, sürekli suç işleyenlerin yargılamalarında, soruşturmada zorluk çıkarılması durumunda, suçlunun çok olduğu gibi hallerde ilk derece mahkemesi olarak görev yapmıştır. Kazâ kadıları da bu tür davaları görülmesi için Divan-ı Hümayun'a göndermişlerdir.</p> |
| <p>Ombudsman ve savcılar üzerinde çok kuvvetli denetim yetkisine sahip olan Yüksek Ombudsmana danışılmadan hiçbir ombudsman ve savcının görevlere önerilmesi ve ataması yapılmamalıdır. Herhangi bir görevlinin görevden alınması veya tutuklanmasını gerektirecek suç işlediği tespit edilirse, Yüksek Ombudsman bu emirleri doğrudan verme yetkisine sahiptir (Madde 5,7).</p> | <p>Vezir-i Âzam Osmanlı Devleti'nde ilmiye sınıfı da dâhil olmak üzere bütün tayin, terfi ve azillerde birinci derecede söz sahibi olup, bu hususlara ilişkin işler onun emir ve muvafakatı ile gerçekleştirilmiştir. Vezir, kazasker ve şeyhülislam atamalarında ise padişahın muvafakatı alınmıştır (Uzunçarşılı, 1988b: 115). Herhangi bir görevlinin tutuklanması ise Divan-ı Hümayunda alınan karar neticesinde olmaktadır.</p> |
| <p>Ordudaki disiplin davalarına Askeri Genel Hukuk Müşaviri ya da Askeri Genel Hukuk Müşavir Yardımcısı bakar. Bunların yokluğunda Yüksek Ombudsman uygun birini görevlendirir (Madde 8).</p> | <p>Osmanlı Devleti'nde ordudaki disiplin davalarına yargı teşkilatının başı olan kazaskerler bakmaktadır. Talimatın bu maddesindeki uygulama Osmanlı Devleti'ndeki uygulamadan farklıdır. Askerler de burada genel yargı uygulamasına tabidirler.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Davalarla ilgili açıklayıcı bilgiler elde edilmesi, ağır suç işleyenlerin tutuklanması, işlenen suç nedeniyle görevden alma emrinin verilmesi ve Yüksek Ombudsmanın bulunmadığı davalarda onun görevlerini yapacak kişinin atanması konularında Yüksek Ombudsmana Kralın mührünü Kral adına kullanma yetkisi verilmiştir (Madde 9).</p> | <p>Sadrazam, padişahın vekili olduğunun simgesi olarak padişah mührünü yanında taşımaktadır.</p> |
| <p>Yolsuzluk davalarında, görevin kötüye kullanılmasında ve yüksek düzeyli görevlilerin işlediği ağır suçlarda Yüksek Ombudsman padişah adına yasal süreci takip etmesi gerekmektedir (Madde 11).</p> | <p>Kamu görevlilerinin işlediği önemli nitelikteki suçlarda gerçekleştirilen soruşturma neticelerinin Divan-ı Hümayuna arz edilmesi emredilmektedir.</p> |
| <p>Yüksek ombudsman kendisinin veya kendisi adına bir başkasının yapacağı her işlem için istinaf mahkemelerinde ya da Genel Divan-ı Harp (Yüce Divan) mahkemelerinde bir forum oluşturulmalıdır. Kral gerekli görürse bir komisyon oluşturur (Madde 12).</p> | <p>Osmanlı Devleti'nde sadrazam devlet işlerini ve yargılama faaliyetini yürütürken tek başına ve sadece Divan-ı Hümayun'da çalışmamış, görüşülecek konuya göre kadı ve yöneticilerin de katıldığı İkinci Divanı, Çarşamba Divanı ve Cuma Divanı toplantılarına başkanlık etmiştir.</p> |
| <p>Kral, Yüksek Ombudsmanın baktığı davalarda kendisine yardımcı olmak üzere Birinci Ombudsman sıfatıyla bir görevliyi atar. Birinci Ombudsman Yüksek Ombudsmana işlerinde yardımcı olur ve hastalık ya da başka nedenle yokluğunda ona vekâlet eder (Madde 13).</p> | <p>Sadrazamın sefer, hastalık ya da henüz atanmamış olması gibi nedenlerden dolayı görevinin başında bulunmadığı durumlarda Sadrazama vekâlet eden ya da padişah başşehir dışındayken sadrazamı temsil eden vezire Sadaret veya Rikâb-ı Hümayun Kaymakamı denmiştir (Uzunçarşılı, 1988b: 180; Öztuna, 2006: 506). Mumcuya göre Sadaret Kaymakamı padişahın ikinci derecede vekilidir (Mumcu, 1986: 145).</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Kral Yüksek Ombudsmanın tüm davalarda kendisinin yüksek çıkarlarını ve sadık tebaasının refahını koruyacağına veya tebaasına zarar verilmesine ve aşağılanmasına izin vermeyeceğine güvenir (Madde 14)</p> | <p>Osmanlı padişahları sadrazamın kendilerini mutlak manada temsil edeceğine inandıklarından ve işlerini adaletle yürüteceklerine güvendiklerinden dolayı iktidarlarını idari açıdan vekilleri olan sadrazama devretmişlerdir.</p> |
| <p>Hukuk içerikli bir davada, davanın Konseyde görüşülmesi öncesinde, tarafların sorgulanmasında başkan olarak sorgulamaya katılmak, yargılamaya katılmak ve belirli bir davanın doğru şekilde anlaşılmadığını düşünürse, kanuna uygun olarak davanın nasıl karara bağlanacağı noktasında kanaatini bildirebilmektedir (Madde 42)</p> | <p>Sadrazam yargılama işlerinin de yapıldığı Divan-ı Hümayun, İkinci Divanı, Çarşamba Divanı ve Cuma Divanı toplantılarına başkanlık ederek kazaskerler veya mevleviyet kadılarınca yürütülen yargılamalara nezaret etmektedir. Şer'i yargılamalara kanaatini belirterek katkıda bulunurken, örfi yargılamalarda söz sahibidir.</p> |
| <p>Denetleme sırasında sekreterlerin görevi her türlü dava yahut işlemi, Konsey'de veya Kraliyet salonunda konunun özelliğine, önerilere ve talimatlara göre sunmaktır. Sekreterler davanın seyrine göre sağlam bilgilere sahip olmalı, adli vakalara öncelik tanıyarak davaları sonuçlandırmalıdır. Yüksek Ombudsman ile ikinci sekreter konu üzerinde iyice aydınlatılmış olarak, ihtilaf konusu davayla ilgili tarafları ayrı ayrı dinledikten ve konunun iyice aydınlanması için tarafların uygun gördükleri şekilde beyanda bulunmaları sağlandıktan sonra, birinci sekreter dava mahiyeti zihinlerde henüz tazeliğini korumaktayken dosyayı konseye arz eder. Konsey kararını verdikten sonra Sekreter bu kararı asar ve kamu nezdinde okur (Madde 44)</p> | <p>Divan-ı Hümayun'da davalara bakma görevi Rumeli Kazaskerinin olup işlerin çok olması durumunda Sadrazam, Anadolu Kazaskerini davalara bakma noktasında yetkilendirebilmektedir. Bu maddeden Kral'ın talimatında birinci sekreterin Rumeli Kazaskerini ikinci sekreterin ise Anadolu Kazaskerini karşıladığı sonucuna ulaşmak mümkündür.</p> |

Karşılaştırma tablosunun incelenmesinden, Yüksek Ombudsman'ın Kralın mührünü taşıması, forum ve konsey toplantılarına başkanlık etmesi, kral namına talimat vermesi, bütün kamu görevlilerinin direktiflere Krala hizmet etmek adına uymak durumunda olması, tüm atamalarda ve görevden almalarda söz sahibi olması, yargılama faaliyetlerini sekreterlerin yürütüyor olması özelliklerinin oldukça benzer biçimde Osmanlı Devleti'nde Sadrazam'da da bulunuyor olması, bizi Kral'ın talimatındaki Yüksek Ombudsmanlık makamına, Osmanlı Devleti'nde Sadrazamlık (vezir-i âzam) makamının karşılık geldiği sonucuna ulaştırmıştır.

Talimatta Birinci Ombudsmanın Osmanlı Devleti'nde oldukça yakın bir biçimde Sadaret Kaymakamına karşılık gelmesi ve bu kişilerin de vezirler arasından seçiliyor olması ombudsmanlar ifadesinin vezirlere, Konsey'de dava gören birinci ve ikinci sekreter ifadelerinin ise Divan-ı Hümayun'da dava gören Rumeli Kazaskeri ve Anadolu Kazaskerine karşılık geldiği görülmektedir. Öyle ki Osmanlı Devleti'nde Rumeli Kazaskerinin dava görmede esas görevli olması hususu, talimatta benzer biçimde Birinci Sekreterin de dava görmede öncelikli olması şeklinde karşılık bulmuştur. Konsey tabirinin, Divan-ı Hümayunu, forum tabirinin ise İkinci, Çarşamba ve Cuma Divanlarını andırması, karşılaştırmada belirtmemiz gereken diğer bir tespittir.

Burada Kralın talimatı ile Osmanlı Devleti uygulamasını karşılaştırarak kurduğumuz bu ilişkinin, bir benzerlik ilişkisinden ziyade bir uyarılama ilişkisi olduğunu belirtmek gerekir. Karşılaştırma neticesinde, Kral 12. Charles'ın Divan-ı Hümayunun denetim ve yargılamada üstlendiği fonksiyonu, sadrazamlık makamını odak alarak ülkesine taşıdığı kanaati oluşmuştur.⁵⁰

Çeviride eksik kalan yerlerin tamamlanmasının bu genel kanaati değiştirmeyeceği, ancak ayrıntıya ve uyarılamanın kapsamına ilişkin veriler sunacağı kanısındayız. Çünkü eldeki verilerle büyük benzerlikler saptamış olmamız, eksik kısımda da bu minvalde uyarlamalar olduğu ihtimalini güçlendirmektedir.

⁵⁰ Yasin Kurban da "Divan-ı Mezalim'den Ombudsmanlığa: Kamu Denetçiliğinin Tarihi Arka Planı" isimli makalesinde, Kral'ın ombudsmanlığı kurarken Divan-ı Hümayun'dan etkilendiği düşüncesindedir (Kurban, 2012: 99). Bizim çalışmamızla, bu makalenin isimleri benzer olsa da, inceleme yapıldığında iki makalenin muhteva ve usul bakımından farklı olduğu görülecektir.

SONUÇ

Türk-İslam devlet geleneğinde şikâyet hakkı uygulamalarını; ombudsmanlığın kökeni tartışmaları bağlamında ve tarihi gelişim seyri içerisinde inceleyerek, köken tartışmalarındaki karışıklığı gidermeye ve belirli analizler neticesinde çıkarımlarda bulunmaya gayret ettiğimiz çalışmamız neticesinde elde ettiğimiz bulguları maddeler halinde sıralamak gerekirse:

1. İslam devletlerinde kurumsallaşmaya, adaletin tesisi ile birlikte iyiliğin emredilmesi / kötülüğün sakındırılması, ehliyet, liyakat, emanet ve meşveret ilkelerinin yön verdiği,
2. Kurumsallaşma öncesi ilk uygulama örneklerinin Hz. Peygamber'in yaşamından çıkarılabileceği,
3. Dört büyük halife döneminde kurumsallaşma adımlarının başladığı,
4. Yöneticinin ve yönetici adına hareket eden görevlilerin temel görevinin adaleti tesis etmek olduğu,
5. İslam devletlerinin teşkilatlanmalarında büyük oranda birbirlerinden etkilendikleri, kurumsallaşmalarını, daha önce var olan kurumları yukarıda belirtilen ilkelerle geliştirme ya da bu ilkeleri esas alan yeni kurumlar kurma yoluyla sağladıkları,
6. Abbasiler döneminde tam anlamıyla bir adalet teşkilatı kurulduğu,
7. İslam devletlerinde adalet teşkilatının hiyerarşik sırayla mezalim, kadı, hisbe ve şurtadan oluşan dört ayak üzerine oturduğu ve bu dörtlü yapının devam eden İslam devletlerinde geliştirilerek devam ettirildiği,
8. Şikâyet hakkının, devlet teşkilatının bulunmadığı veya oluşum sürecinde olduğu dönemlerde yöneticinin, halkın yakınmalarını bizzat dinlemesi suretiyle hayata geçirildiği, genişleme ve kurumsallaşma sonrası bu görevin yönetici adına başkadılara bırakıldığı,

9. Özellikle mezalimin kamu düzeninin sağlanmasında ve kamu görevlilerinin yaptığı haksızlıkları önlemede önemli fonksiyon üstlendiği,
10. Türk-İslam devletlerinde ihtisaslaşmış divanlar üzerinden yürütülen devlet yönetiminin, Osmanlı Devleti'nde Selçuklu ve Anadolu Selçuklu devletlerinin de etkileriyle tüm erklere ilişkin yetkilerin tek bir divanda toplanması suretiyle merkeziyetçi bir yapı üzerinden gerçekleştirildiği,
11. Divan-ı Hümayun adıyla kurumsallaşan bu yapıda, her görevlinin kendi yetki alanındaki işleri bağımsız olarak yürüttüğü, karar aşamalarında diğer divan üyelerinin de hazır bulunmasının gerekçesinin istişare mekanizmalarını çalıştırmak niyetinden kaynaklandığı,
12. Osmanlı Devleti'nde kâdılkudâtın yerini kazaskerin, mezalim yetkisini ise Divan-ı Hümayun'un aldığı, mezalim mahkemeleri ile Divan-ı Hümayun arasında bir devamlılık ilişkisi bulunduğu, dolayısıyla kâdılkudât ve mezalim mahkemelerinin Osmanlı Devleti'nde görülen bir uygulama olmadığı,
13. Osmanlı Devleti'nin Divan-ı Hümayun vasıtasıyla etkin bir şikâyet mekanizması kurduğu, bu mekanizmaya ilişkin verilerin Mühimme Defterleri aracılığıyla günümüze kadar ulaştığı,
14. Türkiye'de ombudsmanlık üzerine yapılan çalışmalarda kökenin Osmanlı Devleti'nde olduğu belirtilmekle birlikte, birçok kurum isminin aktarıldığı, kurumlar üzerinde fikir birliğinin bulunmadığı, bu çalışmaların çoğunda bugün bilinen ombudsmanlıktan hareketle geçmiş kurumların yorumlanması yoluna gidildiği (tavsiye kararı veren kurumların tarihi mekanizmalar içinde arandığı), ancak ombudsmanlığın ilk hali de dâhil olmak üzere bu kurumsal yapıların çoğunun mahkeme niteliğinde olduğu,
15. Mezalim Mahkemeleri, Divan-ı İşraf, istihraç teftişi, Divan-ı Hümayun, mehayif teftişi gibi kamu hizmeti görevlilerini denetleyen mekanizmalarda görev alan müfettişlerin

ve kadıların itimada şayan ve nitelikli kimseler arasından seçilmesi hususuna önem verildiği,

16. Kral 12. Charles'ın 1713 tarihli talimatında "sadrazam" üzerinden Osmanlı Devleti denetim ve yargı sisteminin uyarlanması yoluna gidildiği,

17. Ve nihayet Yüksek Ombudsman'ın Osmanlı Devleti'ndeki tarihi kökeninin;

- Kurum bakımından Divan-ı Hümayuna,
- Makam bakımından Sadrazama,
- Soruşturma usulü bakımından ise mehayif teftişine dayandığı yönünde kanaat ve sonuçlara ulaşılmıştır.

Bu sonuçlar bize Türk İslam devlet geleneğinde, adaletin tesis edilmesi amacı doğrultusunda, Hilfu'l-Fudûl'den başlayıp Hz. Peygamber'in uygulamaları ile devam eden ve Divan-ı Mezalim'den Divan-ı Hümayun'a kadar uzanan bir kurumsal tekâmül sürecinin varlığını göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, ülkemizde benzer misyonu paylaştığı kurumlarla birlikte bu sürecin son halkasını oluşturmaktadır. Çalışmamız bu kurumsal tekâmül ilişkisinden hareketle, iyi uygulama örneklerinin günümüze taşınmasına katkı sunabilirse amacını gerçekleştirmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKGÜNDÜZ, Ahmet (1997). “Hakem”, *DİA*, Cilt:15, Sayfa:171-173.
- AKINCI, Müslüm (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- ATAMAN, Taykan (1997). “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3, Sayı 14, s. 779-789.
- ATAR, Fahrettin (2001). “Kadı”, *DİA*, Cilt:24, Sayfa:66-69.
- AVŞAR, B. Zakir (2012). *Ombudsman/Kamu Denetçisi*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- AYDIN, M. Âkif (2014). *Osmanlı Devleti’nde Hukuk ve Adalet*, Klasik Yayınları, İstanbul.
- AYKAÇ, Mehmet (1997). *Abbâsi Devletinin İlk Dönemi İdarî Teşkilâtında Dîvânlar*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Başbakanlık Osmanlı Arşivleri (BOA), *Mühimme Defterleri*, No:3 (1993) , No:5 (1994), No:6 (1995), No:12 (1996), No:7 (1997-2000), No:82 (2000), No:83 (2001), No:85 (2001).
- BAYKAL, Sanem (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÇAĞRICI, Mustafa (1988). “Adâlet”, *DİA*, Cilt:1, Sayfa:341-343.
- DEMİR, Galip (2002). *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul.
- DEVELLİOĞLU, Ferit (2013). *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 30. Baskı, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.
- EL-MAVERDÎ, Ebu’l-Hasan Habib (2015). *El-Ahkâmü’s-Sultaniye, İslam’da Devlet ve Hilafet Hukuku*, Çev: Ali ŞAFAK, 2. Baskı, Bedir Yayınevi.
- ERYILMAZ, Bilal (2013). *Kamu Yönetimi*, 6. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- EŞ-ŞEYZERÎ, Abdurrahman b. Nasr (1993), *İslam Devletinde Hisbe Teşkilatı*, Haz: Abdullah TUNCA, Marifet Yayınları, İstanbul.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- HALAÇOĞLU Yusuf (2014). *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- HAMİDULLAH, Muhammed (1998). “Hilfû’l-Fudûl”, *DİA*, Cilt:18, Sayfa:31-32.
- HAMİDULLAH Muhammed (2014). *İslam Peygamberi*, Çev: Mehmet YAZGAN, Beyan Yayınları, İstanbul.
- HİZMETLİ, Mustafa (2011). *Endülüs’te Hisbe Teşkilatı*, TDV Yayınları, Ankara.

- İBN CEMAA, Bedreddin (2010), *Adl'e Boyun Eğmek Ehl-i İslamın Yönetimi İçin Hükümler*, Çev: Özgür KAVAK, Klasik Yayınları, İstanbul.
- İBN TEYMİYE (2001). *Bir İslam Kurumu Olarak Hisbe*, Çev: Vecdi AKYÜZ, 2. Baskı, İnsan Yayınları, İstanbul.
- İMAM GAZALİ (2012). *Yöneticilere Tavsiyeler*, Çev: Osman ARPAÇUKURU, 3. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- İNALCIK, Halil (1988a). "Şikâyet Hakkı: Arz-ı Hâl ve Arz-ı Mahzarlar", *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*, Sayı:7-8, s. 33-54.
- İNALCIK, Halil (1988b). "Adâletnâme", *DİA*, Cilt:1, Sayfa:346-347.
- İNALCIK, Halil (2015). *Adalet Kitabı*, Ed: Bülent SARI, Selim ASLANTAŞ, 2. Baskı, Yeditepe Yayınları, İstanbul.
- İPŞİRLİ, Mehmet (2002). "Kazasker", *DİA*, Cilt:25, Sayfa:140-143.
- İPŞİRLİ, Mehmet (2003). "Mahzar", *DİA*, Cilt:27, Sayfa:398-401.
- İPŞİRLİ, Mehmet (2008). "Sadrazam", *DİA*, Cilt: 35, Sayfa: 414-419.
- İPŞİRLİ, Mehmet (2010). "Şeyhülislam", *DİA*, Cilt: 39, Sayfa: 91-96.
- KALLEK, Cengiz (1998). "Hisbe" (Fikhî Hükümü, Tarihçe / Merkezî İslam Toprakları, *DİA*, Cilt:18, Sayfa:133-143.
- KARAMAN, Hayrettin (1988). "Adâlet" (Fıkıh), *DİA*, Cilt:1, Sayfa:343-344.
- KARAMAN, Hayrettin (2010). *İslâm'ın Işığında Günün Meseleleri*, İz Yayıncılık, İstanbul.
- KAZICI, Ziya (1988). "Ahilik", *DİA*, Cilt:1, Sayfa:540-542.
- KAZICI, Ziya (2006). *Osmanlı'da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)*, Bilge Yayınları, İstanbul.
- KURBAN, Yasin (2012). "Divan-ı Mezalim'den Ombudsmanlığa: Kamu Denetçiliğinin Tarihi Arka Planı", *EKEV Akademi Dergisi*, Yıl 16, Sayı 52, s. 91-104.
- KURT, Yılmaz (2011). *Koçi Bey Risâlesi*, 3. Baskı, Akçağ Yayınları, Ankara.
- KUŞÇU, Ayşe Dudu (2013). *Eyyûbî Devleti Teşkilâtı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- KUTLUER, İlhan (2006). "Müsâvat", *DİA*, Cilt:32, Sayfa:76-79.
- KÜÇÜKAŞÇI, Mustafa Sabri (2006). "Müşrif", *DİA*, Cilt:32, Sayfa:167-169.
- KÜTÜKOĞLU, Mübahat S. (2006). "Mühimme Defteri", *DİA*, Cilt:31, Sayfa:520-523.
- MUMCU, Ahmet (1972). *Osmanlı Hukukunda Zulüm Kavramı*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- MUMCU, Ahmet (1986). *Divan-ı Hümayun*, 2. Baskı, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
- MUMCU, Ahmet (1994). "Dîvân-ı Hümayun", *DİA*, Cilt:9, Sayfa:430-432.

- NİZÂMÜ'L-MÜLK(2013), *Siyâsetnâme*, 2. Baskı, Haz: Mehmet Altay Köymen, Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- ODYAKMAZ, Zehra (2012). “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *Kamu Yönetimi: Yönetim, Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Ed: Yüksel KOÇAK - Atıl Cem ÇİÇEK, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 138-150.
- ORTAYLI, İlber (2001). “Kadı”, *DİA*, Cilt 24, Sayfa: 69-73.
- ORTAYLI, İlber (2008). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ÖZBİLGİN, Erol (2012). *99 Soruda Osmanlı*, 2. Baskı, İz Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZÇELİK, İsmail (2014). *Devlet-i ‘Aliyye’nin Kamusal Düzeni ve Kurumları*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZDEN, Kemal (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÖZEL, Ahmet (2015). *Yönetici Peygamber Hz. Muhammed*, Küre Yayınları, İstanbul.
- ÖZEN, Şükrü (2001). “Kâdıkdât”, *DİA*, Cilt:24, Sayfa:77-82.
- ÖZGİŞİ, Tunca (2014). “Osmanlı Adalet Sisteminde Bireysel Başvuru Hakkı”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 5, Sayı 8, s. 52-66.
- ÖZTUNA, Yılmaz (2006). *Tarih ve Politika Ansiklopedisi*, Ötüken Neşriyat, Ankara.
- PİCKL, Victor (1997). Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, Çev: Taykan Ataman, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3, Sayı 14, s. 800-805.
- SÖNMEZ, Nesim (2014). “Hılfu’l-Fudûl Teşkilatı”, *Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı:41, s. 399-418.
- TEMİZEL, Zekeriya (1997). “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3, Sayı 14, s. 764-778.
- TUTAL, Erhan (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1988a). *Osmanlı Devleti Teşkilâtına Medhal*, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1988b). *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (2014). *Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilâtı*, 4. Baskı, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

- YENİÇERİ, Celal (2004). “Mezâlim”, *DİA*, Cilt:29, Sayfa:515-518.
- YILDIRIM, Mustafa (2010). “Tahkim”, *DİA*, Cilt 39, Sayfa:411-413.
- YILDIZ, Hakkı Dursun (1988). “Abbasîler” (Siyasi, Medeniyet Tarihi), *DİA*, Cilt 1, Sayfa 31-48.
- YILMAZ, Metin (2010). “Şurta”, *DİA*, Cilt:39, Sayfa:242-244.

