

Sosyal Çatışmalar Temelinde Ombudsmanlık Kurumuna İlham Kaynağı Olan Hispe Teşkilatı*

Inspiration for the Ombudsman Institution on the Basis of Social Conflicts Historical Development of Hispe Organisation

Öz

Tarihi süreç içinde yönetimle yönetilenler arasındaki çatışmaları yönetmek ve çözmek için çeşitli strateji ve uygulamalar geliştirilmiştir. Günümüzde de bireylerle kamu kurumları arasındaki uyumsuzlukları çözecek alternatif kurumlara duyulan ilgi gün gittikçe artmaktadır. Bu doğrultuda hizmet eden kurumlardan birisi de Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu veya Ombudsmanlık olarak anılan yapılanmadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye'de 14 Haziran 2012 tarihinde 6328 sayılı Kanunla oluşturulmuş; daha sonra 2013 yılında bilfiil faaliyet göstermeye başlamıştır. Kurumun, tesis edilme tarihi ile dünyadaki modern ombudsmanlıkların kurulma tarihi karşılaştırıldığında ülke olarak geride kaldığını söylemek mümkündür. Oysaki ombudsmanlığa ilham kaynağı olduğu ileri sürülen uygulamaların kurumsallaşmış hali, Türk kültüründe ve Osmanlı Devleti'nde bulanabilir. Söz konusu uygulamalardan önde geleni Hispe Teşkilatı, Hz. Peygamber döneminde gelişmeye başlamış olup Osmanlıya kadar Türk-İslam coğrafyasında birbirlerine benzer görev tanımlarıyla hizmet etmiştir. Ombudsmanlıkta denetçiler olduğu gibi Hispe Teşkilatında da muhtesipler vardı. Bu muhtesipler, görevlerini yerine getirirken hakkaniyet, adalet ve hukuk kurallarına uygunluk ilkelerine dikkat ederlerdi. Günümüz Türkiye'sinde Kamu Denetçiliği Kurumunun bünyesinde çalışan denetçilerin de hem hukuka uygunluk hem de hakkaniyet ilkesi doğrultusunda yerindelik denetimi yapması, vatandaşların haklarının korunması yönünden olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. Bu minvalde Hispe Teşkilatı uygulamasının, günümüzde Türkiye ve dünya genelindeki Ombudsmanlık uygulamaları ile benzerliklerinin olduğu söylenebilir. Bununla beraber başarılı uygulamalarıyla Ombudsmanlığa rehberlik etme potansiyelinin olması bakımından Hispe Teşkilatının tarihi süreç içerisinde yerinin incelenmesi önemli görülmektedir. Bu makalede, söz konusu teşkilatın gelişme seyri özetlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Çatışma, Hispe Teşkilatı, Ombudsmanlık, Denetim

Abstract

Throughout history, various strategies and practices have been developed to manage and resolve conflicts between the administration and the governed. Today, there is a growing interest in alternative institutions to resolve conflicts between individuals and public institutions. One of the institutions serving in this direction is the Ombudsman's Office or Ombudsman in Turkey. The Ombudsman Institution was established in Turkey on 14 June 2012 by Law No. 6328. In 2013, it actually started to operate. When the date of establishment of the institution in Turkey is compared with the date of establishment of modern Ombudsman Offices in the world, it is possible to say that we are behind. However, we can find the institutionalised form of the practices that are claimed to inspire the Ombudsman in our own culture, the Ottoman Empire. The most prominent of these practices is the Hispe Organisation, which started to be implemented in the Prophet's era and served with similar job descriptions in the Turkish-Islamic Geography until the Ottoman Empire. As there were auditors in the Ombudsman, there were muhtesip in the Hispe Organisation. These muhtesip paid attention to the principles of equity, justice and compliance with the rules of law while fulfilling their duties. In today's Turkey, the fact that the ombudsmen working within the Ombudsman's Organisation also carry out the on-site inspection in line with both the principle of compliance with the law and the principle of equity is seen as a plus in terms of protecting the rights of citizens. In this respect, it can be said that the implementation of the Hispe Organisation has similarities with the Ombudsman practices in our country and around the world today. However, it would be appropriate to examine in depth the institution of Hispe Organisation, which we consider important in terms of having the potential to guide the Ombudsman with its successful practices.

Keywords: Conflict, Hispe Organisation, Ombudsman, Audit

*Bu makale, yazarın "İnsan Hakları Çerçevesinde İdareyi Denetleyen Bir Kurum Olarak Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık" adlı tezinden yararlanılarak üretilmiştir.

1. KTO Karatay Üniversitesi, Konya, Türkiye

Giriş

Terim olarak çatışma, tansiyon ya da gerginlik anlamlarına gelmektedir (Himes, 2008). Çatışma, iki veya daha fazla taraf arasındaki amaçlı etkileşimden kaynaklanan ve eylem potansiyelinden ziyade açık davranışlar dizinini tanımlamaktadır (Oberschall, 1978). Sosyal çatışma ise, sosyal sistem içerisindeki yapıların, birbirleriyle ilişkilerindeki uyumsuzluk durumunu ifade etmektedir (Himes, 2008). Diğer bir tanıma göre ise sosyal çatışma, uyumsuz faaliyetlerin varlığından etkilenen ilişkisel bir süreçtir (Coleman, Kugler, Bui-Wrzosinska, Nowak ve Vallacher, 2012). İnsan ilişkilerinde; iş birliği-rekabet, güç dağılımı (eşit-eşit olmayan), görev yönelimi-sosyal ve duygusal yönelim, resmiyet-gayri resmiyet gibi karşıt durumlarda karşılıklı uyumsuzluk görülebilmektedir (Deutsch, 1986; Coleman ve diğerleri, 2012). Söz konusu uyumsuzluk, benimsenen değerlerin birbiriyle çatışmasından da kaynaklanabilir (Eiselein ve Dentchev, 2020). Bu bakımdan çatışma, kaçınılmaz olarak insan ilişkilerinin ve dolayısıyla sosyal gerçekliğin bir parçasıdır (Dorado-Barbé, Hernández-Martín ve Lorente-Moreno, 2015). Sosyal çatışmada, sınıf ayrımı üzerine fikir birliği olduğu söylenebilir. Bu ayrım; etnik çatışmalar, milliyet çatışmaları, siyasi çatışmalar, bürokratik yapılarda çeşitli kademeler arasındaki çatışmalar gibi farklı boyutlarda kendini göstermektedir (Coser, 1956). Bunlardan biri de yöneten sınıf ile yönetilen sınıf arasındaki çatışmalardır. Nitekim sosyal çatışmalar, kişi-kişi, kişi-grup ve grup-grup arasında olmak üzere farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir (Vlah, 2010). Farklı düzlemlerde meydana gelen sosyal çatışmalar, yeni norm ve kurumların oluşturulma ihtiyacını da beraberinde getirmiştir (Coser, 1957). Bu bakımdan son zamanlarda sosyal bilimlerde çatışma, müzakere süreçleri ile ombudsmanlık ve arabuluculuk konuları üzerine kayda değer bir ilginin olduğu gözlemlenmektedir (Dorado-Barbé ve diğerleri, 2015). Bu yönüyle çatışma yönetimine katkı sunan ombudsmanlıklar (Rowe, 2009) günümüzde sağlık, eğitim, kadın ve çocuk hakları gibi birçok alanda kendisini göstermektedir.

İnsanlar; kişisel hak ve özgürlüklerinin korunmasını, devletin eliyle sağlanmasını istediklerinden dolayı söz konusu hak ve özgürlüklerini devlet otoritesine teslim etmişlerdir (Fabre, 2018). İşte bu süreç, aynı zamanda bu hak ve özgürlüklerin devletin bizzatı kendisi tarafından ihlal edilebilir olma endişesinin/fikrinin de temel kaynağı olmuştur (Yüce, 2020; Acaray, 2013). Bahsedilen fikir ve kaygı neticesinde idarenin, yönetim

gücüne sahip olmasının, yönetilenler üzerinde sınırsız tasarrufta bulunmasını engelleyecek çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur (Avşar, 2012). Günümüzde Dünya genelinde ve Türkiye’de, idarenin denetiminde hatırı sayılabilecek birçok denetim etkinliğinden söz edilebilecek ombudsmanlık da bu mekanizmalardan biridir. Ombudsmanlığın günümüzdeki rolünün iyi idrak edilmesi, şüphesiz bu kurumun tarihine ışık tutarak ve ortaya çıkmasını gerekli kılan gelişmelerin iyi anlaşılmasıyla mümkün olacaktır. Böylelikle Dünyada ombudsmanlığın mevcut uygulamalarının, geçmişten ne derecede etkilendiğini görmek mümkün olabilir; bununla birlikte eksik görülen hususlar da tespit edilebilir. Ombudsmanlığın modern görünümü ile tamamen benzedikleri söylenemese de günümüzde var olan ombudsmanlık kurumlarının temellerini, hangi kurumların/örgütlerin oluşturduğuna ve başarılı olan uygulamaların; günümüzdeki ombudsmanlığa entegre edilip edilemeyeceği sorularına cevap aramak amacıyla söz konusu kurumun doğup gelişmesinde bir ilham kaynağı olarak tarihte var olmuş bağımsız bazı denetim oluşumlarının farklı görünümelerini irdelemek gerekir. Ombudsmanlığın ortaya çıkışı hakkında yapılan çalışmalar, Osmanlı Devleti’nde önemli bir devlet teşkilatı sayılan İhtisap Ağalığı uygulaması üzerinde yoğunlaştığından özellikle bu yapılanmanın derinine inmek gerekir. Bu makalede tarihi süreç içerisinde farklı adlarla anılmış olan bu kurumdan bahsederken daha çok “Muhtesiplik Sistemi” ve “Hispe Teşkilatı” kavramları kullanılmıştır. Bu çalışmanın amacı, ombudsmanlığın insanlığa kazandırılmasına kaynaklık etmiş olması yönüyle başta Türk-İslam tarihi ve genel olarak dünya tarihi açısından önemli görülen bir kurum olan Hispe Teşkilatının doğuşu, gelişimi, yayılım süreci ve günümüze etkisi ve sonuç olarak Hispe Teşkilatı ile ombudsmanlığın Türkiye’deki duruma da yer vererek karşılaştırmalı değerlendirilmesi konularına yönelik literatürden derlenen bilgi ve bazı kişisel değerlendirmeleri, okuyucunun istifadesine sunmaktır.

Kavramsal İnceleme ve Etimolojik Farklılıklar

Ombudsman kavramı, İsveç dilinde arabulucu anlamında gelen “ombuds” ve “man” kelimelerinin birleşiminden meydana gelir. “Ombuds” kelimesi; elçi, aracı, vekil, temsilci, anlamlarına gelmekte olup “man” kelimesi ise kişi anlamına gelir. İki sözcüğün bileşimi birlikte “ombudsman” kelimesini oluşturmaktadır (<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com>, e.t. 10.06.2024). Hukuki kullanımda bu kavram, “vatandaş haklarının koruyucusu, halk temsilcisi”, işgal

ettiği makam açısından ise kendisine başvuru "memur/merci" anlamlarına gelir. Bununla beraber "ombudsman" kelimesinin karşılığı olarak başka dil ve ülkelerde kullanılan kelimeler, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir: Fransa'da "arabulucu", Avusturya'da "halkın avukatı", Portekiz'de "adalet savunucusu", İtalya'da ise "sivil savunucu" gibi kavramlar yer almaktadır (Tortop, 1998; Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018).

Türkiye'de ombudsmanlık, "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı ile anılmaktadır. Yukarıda kavramsal açıdan belirtilen farklılık, söz konusu ombudsmanlık uygulamasının muhtelif hukuk sistemlerinde, muhtelif amaçlarla uygulanmasından ileri gelir. Bu bağlamda söz konusu kurumlar, Anglo-sakson ülkeler, Avrupa ve Afrika ülkelerinin hukuk sistemlerinde gelişim göstermiştir. Yine bazı araştırmalara göre Eski Çin'de ve Roma'da da benzer uygulamaların olduğu saptanmıştır. Uygulamada ülkeler yönünden görülen farklılık ise, söz ülkelerin farklı siyasi ve sosyo-ekonomik yapılarından kaynaklanır. İnsan haklarının objektif savunuculuğu görevini üstlenen bu yapıların günümüzde farklı adlarla anılmasının yanında, Türk-İslam tarihinde de benzer amaçlarla meydana getirilen bazı oluşumlar, aynı amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermiştir. İslam Tarihinde Hz. Muhammed zamanında Hilf'ül Fudul, Hz. Ömer zamanında kurumsal bir yapı olan Hispe Teşkilatı, Abbasiler döneminde dikkat çeken Divan-ı Mezalim, Osmanlı devletinde ise Divan-ı Hümayun, insan haklarının idari teşkilat içerisinde yok olmaması adına hizmet eden yapılanmalar olmuştur (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, 2019). İslam Devletlerinde kökeni çok eskilere dayanan ve ombudsmanlık fikrine ışık tutan "şikâyete bağlı yargılama" sistemiyle ilgili uygulamaların olduğu bilinmektedir. Bunun yanında kamu adına insan haklarının bireyin talebi dışında savunulması hususunda Osmanlı Devleti'nde görev yapan kadı gibi yargıçların yanı sıra halkın şikâyet ve sıkıntılarını gidermek üzere yardımcı yargıç konumunda olup şikâyete bağlı olmaksızın çalışma yetkisine sahip olan İhtisap Ağalığı uygulamalarının modern zamanlarda ombudsmanlık kurumunun oraya çıkışına kaynaklık oluşturduğuna işaret edilmektedir. Söz konusu fikre, Osmanlı Devletindeki Başkadılık, Kazaskerlik, Divan-ı Mezalim gibi makamların ilham kaynağı olduğunu belirten iddialar ile yabancı literatürde de geçtiği üzere, ombudsmanlığa kaynaklık eden kurumun "Hispe Teşkilatı" olduğu söylenebilir (Erdoğan, 2015). Her ne şekilde olursa olsun, Türk-İslam tarihinde insan haklarının korunması adına

oluşturulmuş bazı kurumların varlığının, birçok modern ülkeyle mukayese edildiğinde çok daha önceki zamanlara tekabül ettiği noktada şüphe yoktur.

Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı ve İşlevi

Ombudsmanlıkların tanımı, ülkelerden ülkeye değişebilmekle beraber ortak noktalar ışığında ombudsmanlıkla ilgili şu tanım yapılabilir: Ombudsmanlık, bir ülkede politik sistem tarafından vatandaşlara tanınan insan haklarının idari otoritelere karşı adalet, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda korunması, geliştirilmesi ile mağdur konumunda olan bireylerin hak ihlallerinin kendilerine iadesini sağlamak için kararlar tesis ederek gereğini ilgili makamdan talep etme sorumluluklarını yüklenen kurumdur (Şişman, 2023).

Ülkelerin yargı sistemleri, sosyal yapıları, kurumsal anlayış ve gelişmişlik düzeylerine göre ombudsmanlık kurumuna ülkeden ülkeye değişen farklı işlevler yüklenebilmektedir. Bununla beraber genel anlamıyla ombudsmanlıktan anlaşılması gereken temel hususların başında, bu kurumların öncelikle yasama organına karşı sorumlu Başdenetçi niteliğindeki bağımsız bir bürokrat ve yardımcı memurların oluşturduğu, halkın şikâyeti ile veya re'sen harekete geçen, hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına hizmet eden kurumlar olduğu söylenebilir. Genel olarak ombudsmanlık için dünyada ön görülen bazı işlevler/özellikler aşağıda sıralanmıştır:

- Kurumun konumu ve işlevleri, anayasa ya da ayrı bir kanunla belirlenmelidir.
- Kurumun arkasında halkın desteği olmalıdır.
- Kurum, politik yönden tarafsız olmalıdır.
- Kurum, kararlarında bağımsız olmalıdır.
- Kamu kurumları, ombudsmanla iş birliği içerisinde olmalıdır.
- Ombudsman, her açıdan yüksek statüde olmalıdır.
- Ombudsmana, masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilir olmalıdır.
- Kurum, medyatik olmalıdır; halka ulaşmalıdır.
- Kurum personeli donanımlı, liyakat sahibi kişilerden oluşmalıdır (Tural, 2014: 115-116).

Türkiye özelinde ise, Kamu Denetçiliği Kurumunu düzenleyen 6328 sayılı Kanun'un amaç kısmında belirtildiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu; bağımsız ve etkili şikâyet mekanizması olma, idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışlarının, denetleme ve bu denetleme yapılırken insan haklarını gözetilen bir anlayış içerisinde olma; hukukilik ve yerindelik denetimi amaçlı araştırma ve inceleme yapma; bu inceleme ve araştırma sonucunda ilgili idari makama tavsiyelerde bulunma işlevlerini üstlenmesi amaçlanmıştır.

Hispe Teşkilatından Bugüne Ombudsmanlık

Bu kısımda ele alınan hususları, denetçilerin ve denetim anlayışının geçmişten günümüze kadar nasıl geliştiği ve günümüzdeki modern denetim mekanizması olan ombudsmanlık kurumuna nasıl dönüştüğü konuları oluşturmaktadır. Bu bakımdan Hispe Teşkilatının kaynağı, doğuşu, yayılışı, uygulama örnekleri ve ombudsmanlığa evrimi konularının açıklanması yerinde olacaktır.

Ombudsmanlığa İlham Olan Hispe Teşkilatının Geliştiği Kültür

Yönetilenlerin hak arama kültürlerini oluşturacak kurumlara duyulan ihtiyaç, çok eski dönemlerde ve kadim kültürlerde ortaya çıkmıştır. Doğrudan modern ombudsmanlıkla örtüştürmesi pek mümkün olmasa da bağımsız denetim/denetçi anlayışı olarak düşünüldüğünde bazı kaynaklar, söz konusu anlayışın geçmişi, Çin tarihinde Han Hanedanlığı hükümlerinde kurulmuş olan "Yuan Kontrol Kurumuna"na, Roma İmparatorluğu zamanında fiziki şiddete karşı dokunulmazlık verilmesi amacıyla oluşturulmuş olan "Plebler Tribünü Magistralığı" diğer adıyla Halkın Tribünü (Tribunus Plebis) kurumuna dayandırmaktadır (Kılavuz, Yılmaz ve İnci, 2003).

Başka bir görüş ise, bağımsız denetim anlayışının Helen uygarlığında pazar denetçisi manasına gelen "agoronomos" uygulamasından İslam Devletlerine geçtiği yönündedir. Bu iddiaya mantıklı gerekçe olarak, Grekçe olan mezkûr kavramın Arapça çevirisi olan "âmîlu's-sûk" kavramı ile lafız ve anlam olarak uyuşması gösterilmiştir. Buna karşın Hz. Muhammed, Dört Halife, Abbasî ve Emevîler dönemlerinde ilk zamanlar "âmîlu's-sûk" veya "sâhibu's-sûk" (daha sonra muhtesip) denilen pazar denetiminden sorumlu olan bu kimseler hakkında İslam devletlerinden üç yüz yıl öncesine kadar Yunan eserlerinde ilgili herhangi bir tarihi kayda rastlanmaması, söz konusu

uygulamanın İslam devletlerine ait olduğunun bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Yine her ne kadar Arap yarımadasındaki cahiliyet dönemi olarak adlandırılan zaman diliminde "âmîlu's-sûk" kavramının kahinlerden geldiği öne sürülse de kahinlerin yetkilerinin sınırlı olması, sadece şikâyet üzerine anlaşmazlıkları çözdükleri; âmîlu's-sûk denilen kimselerin ise daha geniş yetkilere sahip olup olaylara kendiliklerinden müdahale edebildikleri bilindiğinden bu iddia da pek isabetli görülmemiştir (Hizmetli, 2017). Bu tespitler çerçevesinde; denetim işlevine sahip ihtisap sisteminin, İslam Dininin ortaya çıkmasıyla Mekke ve Medine Şehir Devletlerinde uygulanmaya başladıktan sonra diğer Türk-İslam coğrafyasında ve yabancı topraklarda baş göstermiş olduğu söylenebilir. Bu sebeple üzerinde durulacak söz konusu sistemin, bütünüyle İslam kültürünün bir ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Hispe Teşkilatının Hz. Muhammed ve Hz. Ömer Dönemlerindeki Yeri

İslam devletinde ilk denetçi/muhtesip sayılabilecek Hz. Muhammed'in, zaman zaman insanların o dönem için denetime muhtaç olduğu alanlar olan çarşı-pazar yerlerine gittiği ve pazaryerinde satıcılara bizzat uyarılarda ve telkinlerde bulunduğu görülür. Hz. Muhammed'in görevlendirdiği Said bin As, Abdullah bin Said, Ömer bin Hattab, Semrâ bint. Nüheyk el-Esediyye ve Şifâ bint. Abdullah'ın, Mekke ve Medine'de bu vazifeyi yaptıkları kaydedilmiştir (Habergetiren ve Yalnız, 2021). Bu özel görevli kişilere o zaman pazar sahibi demek olan "sahibü's suk" adı verilmiştir (Dost, 2021).

Hz. Muhammed'in vefatından sonra ikinci halife olan Hz. Ömer'in kurumsallaştırdığı bu denetim mekanizması, "Hispe Teşkilatı" adı ile tarihteki yerini almıştır. Sisteme kaynaklık eden ilke, Kuran-ı Kerim'de var olan "iyiliği emretmek, kötülükten sakındırmak" emridir. Hispe, Allah'tan ecir (mükafat) istemek manasına gelir. İhtisap ise bu manaya ek olarak zannetmek, saymak ve imtihan etmek anlamlarına gelir. Muhtesip kelimesi de ihtisap kelimesinin faili (özne) olarak "Allah'ın isteklerine uymayı gözetilen ve istemediklerinin oluşmasını da engelleyen kimse" anlamına gelmektedir. Hispe Teşkilatı'na bağlı olarak görevini yürüten muhtesip, bir nevi denetçi olarak şehirlerde, özellikle şehir pazarlarında genel düzeni sağlamakta olan kimseydi. İş yerlerindeki kişiler arasında meydana gelen uyuşmazlıkları tarafsız bir arabulucu edasıyla gideren muhtesip, ayrıca ticari işleyişin genel ahlaki kurallar çerçevesinde

devamının sağlanmasına hizmet etmek üzere yöneticilik görevi de yapmaktaydı. Hz. Peygamber döneminde başarılı görüldüğünden olsa gerek ki, Osmanlı Devlet'indeki işleyişin Kral 12. Charles tarafından örnek alınmasına, benzer şekilde Haçlılar da Kudüs'te var olan muhtesip sisteminden etkilenmişler ve bu sistemi kendi beldelerinde uygulamaya başlamışlardır (Okur, 2011).

Muhtesipte bulunması şart görülen özelliklerden biri, eda ehliyetine sahip olmak yani hür ve tam mükellef olmaktır. Muhtesibin müslüman ve alim bir kimse olması da aranan şartlardandır. Muhtesip için cinsiyet şartı belirlenmemiştir; zira Hz. Muhammed ve Hz. Ömer zamanına bakılırsa kadınların da muhtesip olabildiği görülmektedir. Muhtesibin sahip olması gereken niteliklerden bir diğeri, fiyat denetimi, tartı/ölçü, mali hesaplar (günümüzde muhasebe) gibi konular ile alakalı bilgi yeterliliğinin olmasıdır. Ayrıca muhtesibin, adalet, hakkaniyet ve güzel ahlak gibi moral değerlere sahip kimselerden seçilmesi de ön görülmüştür. Bazı yazarlar ise muhtesibin fakih yani İslam Hukuku'na tam olarak vakıf olmasının ya da müçtehit (İslam hukuk kurallarına göre hüküm çıkaran) vasfını taşımasının şart olduğunu belirtmişlerdir. Bazıları ise bu kimsenin yanlış doğrudan ayırt edebilecek kadar bilgi düzeyine sahip olmasını yeterli görmüşlerdir. Verdiği kararların uygulanması noktasında önem arz eden bir özellik olan muhtesibin halk nazarında kabul gören bir kimse olması da muhtesip seçiminde dikkate alınan şartlardır. Bu bakımdan muhtesip seçilecek kişinin soy ağacı da gözetilmiştir (Hizmetli, 2017).

Hispe Teşkilatının Diğer İslam Devletlerindeki Yeri

Mekke ve Medine'de uygulanan muhtesiplik sistemi, diğer İslam Devletlerinde de görev ve yetkileri genişleterek uygulama alanı bulmuştur. Abbasi Devleti'nde ikinci halife olan Ebû Cafer el-Mansur ve oğlu El-Mehdî-Billah dönemlerinde muhtesipler görevlendirilmiştir Abbasilerde bu uygulamaya "Daru'l Hispe" adı verilmiştir. O dönem muhtesipler; çarşı-pazar yerlerinin düzenini sağlamak adına hileli satışlara, tekelciliğe ve sahte para kullanımına engel olma görevlerinin yanında cadde ve sokaklarda trafik ihlallerini önlemek, çevre temizliğini sağlamak gibi görevler de üstlenmiştir. Buna ek olarak muhtesipler, bir takım ceza ve yaptırım uygulama yetkileri ile de donatılmışlardı (Hizmetli, 2017). Abbasî devletinin yanında Fatimilerde ve Eyyubilerde de Hispe

teşkilatının varlığı, merkezi ve yerel yönetimlerde gözlemlenmektedir (Akgündüz, 2005). Önemli bir bilgi olarak belirtilmelidir ki, Emevî ve Abbasi devirlerindedevletinyüksekkademelerinde bulunan görevliler de (halife, vali ve vezirler) muhtesibin denetimine tabi olabildiği belirtilmektedir (Duran, 2015,). Mısır'da Hispe Teşkilatına "şurta" yetkisinin yani polislik vazifesinin de verildiği, görev alanının genişletildiği görülmüştür. Muhtesipler, Mısırın başkenti Kahire'de Kahire Camii, Fustat Camii gibi bazı merkezi yerlerde nöbet tutarlar, eşliğinde bulunan yardımcılarını esnafı denetim amacıyla çarşı ve pazarlara yollarlardı. Bundan başka aynı dönemde Şam, Halep ve İskenderiye kentlerinde de benzer konuma sahip muhtesipler bulunmuştur (Khanjanov, 2014).

Eyyubilerde Hispe Teşkilatı, diğer devletlerdeki gibi devam ettirilmiştir. Eyyubi Sultanı Selahattin Eyyubi, Hispe Teşkilatına önem vermiş; o dönemde teşkilata bazı yeni görevler de tanımlanmıştır. Bu dönemde muhtesipler, diğer devlet uygulamalarında görüldüğü üzere; pazarda tartı ve ölçü hilelerine, karaborsa, faiz işletme gibi konularla ilgili ticari iş ahlakına yönelik denetimlerde bulunmuşlardır. Ayrıca muhtesipler, iş sahiplerinin vakit namazlarını kılıp kılmadıklarını, genel olarak kılık kıyafete özen gösterilip gösterilmediğini, eğlence hayatında taşkınlık yapıp yapılmadığını ve cenaze defin işlerini de kontrol etmişlerdir. Yine muhtesipler, İslami kurallarda yeri olmayan sonradan icat edilen saptırma uygulamalar olarak açıklanabilecek "bidatların" önüne geçme ve yabancılarla ilgili meselelere müdahale etme yetkisine sahip olmuştur (Khanjanov, 2014).

Fatimi ve Eyyubilere benzer şekilde Memlûkler'de de Hispe Teşkilatı uygulaması devam etmiştir. Memlûkler'de muhtesipler, yargı işleri, fetva vermek ve bazı insan haklarını koruma hususlarında görev yapmıştır. İlim ehli kimselerden seçilen muhtesipler, ticari faaliyetlerde hile yapılmasına fırsat vermez, esnafı denetlerdi. Gemilere ve hayvanlara yüklenecek yükün sınırını korur ve muallimlerin (öğretmenlerin) maiyetindeki öğrencilere karşı davranış ve tutumlarını teftiş ederdi. Memlûk Sultanı Dördüncü Rükneddin Baybars, ihtisap sistemi ile bizzat alakadar olarak bu işe önem vermiştir. Baybars, zaman zaman toplum düzeni için içkinin yasak olduğuna, gayri meşru işler ile meşgul olan mekanların kapatılmasına dair fermanlar yayımladığı belirtilmektedir. Muhtesipler de bu konulara hassasiyet gösterilip gösterilmediğiyle ilgili olarak denetimlerde bulunmuşlardır. Memlûkler'de oldukça başarılı

işleyen sistemin etkinliği, memurların rüşvetle atanması gibi yolsuzlukların baş göstermesiyle Baybars'tan sonraki yönetimlerde azalmaya başlamıştır (Khanjanov, 2014).

Endülüs Emevîleri Devletinde de ihtisap faaliyetlerine rastlamak mümkündür. İlk zamanlar kendisinden önceki İslam devletlerinden etkilendiği için "sâhibu's-sûk" adıyla faaliyet gösteren bu yapılanma, daha sonra "veliyü'l-hispe" adı ile maruf olmuştur. Teşkilata bu ismin verilmesinde, bu dönemde denetim alanının, daha çok pazar ve çarşı yerlerinden oluşmasının etkili olduğu ileri sürülmektedir. Endülüs'te muhtesip, Endülüs'te kullanılan deyimle "müftî's-sûk", sadece pazar yerlerinin denetimi işiyle değil, aynı zamanda ihtiyaç sahiplerine yardım dağıtmak işleriyle de ilgilenirdi. Yine dikkati şayan olan bir husustur ki daha önce belirtildiği gibi muhtesiplerin seçiminde kişinin fakih olması kriterinin Endülüs'teki muhtesiplerde de aranmasının yanında bu dönemde farklı uzmanlık alanlarından da muhtesip seçildiği görülmüştür. Nitekim Endülüs Halifesi İkinci Hişam zamanında Yunus el-Harrani isminde bir Doktor, Kurtuba'da muhtesip olarak görevlendirilmiştir. Tıbbi ilimlere hâkim olan bu muhtesip, eczacı ve aktar dükkanlarını (güzel koku, baharat ve bitki satılan yerleri) denetleyebilmekteydi. Endülüs'te muhtesipler, kadının gözetiminde ve ondan takdiri olarak belirlenmiş bir maaş alarak görev yapmaktaydı. Muhtesip, daha önce bahsedildiği gibi Endülüs'te de toplumun ahlak ve düzenini sağlamaktaydı. Muhtesibin, tartıda ve terazide hile yapanları, habersiz fiyat artırıncıları uyarma; suçta ısrar edilirse sürgüne gönderme cezası verme yetkileri vardı. Muhtesip, camilerde yemek yiyenleri, silah ve benzeri aletler bulunduranları uyarırdı. Haşhaş gibi uyuşturucu madde kullanımlarının önüne geçirdi. Endülüs'te başka bir ihtisap faaliyeti gelişmesi, İhtisap Kanunnamelerinin oluşturulmasıdır. İçeriği hakkında detaylı bilgiye ulaşılammış olmakla beraber bu kanunnamelerde muhtesibin somut olaylarda muhatap olabileceği potansiyel durumlar işlenmiş olup muhtesibe rehber olabilecek bilgilere yer verilmiştir (Adıgüzel, 2019).

Hispe Teşkilatının Selçuklu Devleti'ndeki Yeri

Türk devletlerinden Selçuklu Devleti döneminde de Hispe Teşkilatı uygulamasının sürdürüldüğü görülmektedir. Büyük Selçuklu Devleti'nde muhtesipler; müslüman, akil baliğ (ergenlik dönemini geçmiş), erkek, adalet ve ilim sahibi kimselerden seçilmekteydi. Yukarıda belirtilenlere benzer şekilde görevleri; iyiliği

emretmek ve kötülükten sakındırmak, sorun tespit edilen hususlara ilişkin kendiliklerinden araştırma ve inceleme yapmak, pazarlarda asayiş ve anlaşmazlıkları gidermek ve ürünlerin fiyatlandırılmalarıyla alakalı takibat yapmak şeklindeydi. Muhtesiplerin cezalandırma yetkileri vardı. Yanlış bir uygulama gördükleri zaman öncelikle uyarı yaparlar, akabinde yapılan uyarılara uyulmazsa korkutma ve tehdit yoluyla uyarılarını tekrar ederler, hala yasak iş yapılmaya devam ediyorsa ceza verirlerdi. Hukuki ve kolluk kuvvetleri müdahaleleri niteliğinde olan bu cezalar; elle değiştirme, dayak atma, silah çekme, yardımcı kuvvet çağırma yollarıyla yerinde getirilmekteydi (Canpolat, 2015). Bunlardan silah çekme, daha çok karşı tarafın sebep olduğu, nadiren vuku bulan durumlarda gerçekleşmiştir. Zira muhtesipler, son çare olarak hapis cezası vermişler ve olayları asıl yargı makamı olan kadiya aktarmışlardır (Habergetiren ve Yalnız, 2021).

Büyük Selçuklu Devletinde her şehirde bulundurulmuş muhtesipler, ticari ahlakın devamını sağlamak; terazi ve fiyatları denetlemek üzere görevlendirilmiştir. Muhtesiplerin görevlerinin önemi, meşhur Selçuklu Veziri Nizamülmülk tarafından "Siyasetname" eserinde de vurgulanmıştır. Büyük Selçukluda olduğu gibi Hispe Teşkilatı, Anadolu Selçuklu Devletinde İkinci Kılıçarslan döneminde de vazife yapmıştır. Konya'da sultana bağlı olarak Konyalı Fahreddin Yunus bin Hasan ve Malatyalı Ebu Ebubekir bin Hasan gibi isimlerin görev yaptıkları kaydedilmiştir. Muhtesiplerin kontrol merkezi olarak Divan-ı Muhtesip kurulmuş; başına da Divan-ı Muhtesibin hâkimi ve muhtesipler meliki sıfatlarıyla Necmeddin Ebû Bekir adında bir baş görevli atanmıştır (Duran, 2015).

Büyük Selçuklu Devletine benzer şekildeki fonksiyonuyla Hispe Teşkilatı, Anadolu Selçuklularında da devam etmiştir. Bu dönemde muhtesibin belirlenen görevlerine ilişkin talimatnamede; "muhtesiplerin, pazarlarda ve alışveriş esnasında maiyetinde bulunan kimselerin satıcı ve müşterilerin ahvaline bakarak adaletsizliğe ve bozgunculuğa meydan vermemeleri, sanat sahipleri ve pazar halkının haklarına riayet etmesi ve pazarlara emin dellallar koyması ve ihtisap şartlarına riayet etmesi" hususları belirtilmiştir (Canpolat, 2015). Anadolu Selçuklularında muhtesibin, bizzat kendisinin seçtiği; arif, seçkin ve reis adlı yardımcıları bulunurdu. Ayrıca vakıflarda muhtesiplerin, kontrol ve muamelelerinde dikkat etmeleri gereken şartnameler belirlenmiştir.

Muhtesiplerin, orduya dair faaliyet alanının olduğu ile ilgili (ordu muhtesibi) vakfiye şartnamelerinde kayıt bulunması, o dönem muhtesiplerinin askeri alanda da etkili olduğunu göstermektedir (İslam Ansiklopedisi, Türkiye Diyanet Vakfı, Hisbe, 2024).

Hispe Teşkilatının Osmanlı Devleti'ndeki Yeri

İslam devletlerinden miras kalan geleneksel Hispe Teşkilatı sistemi, Osmanlı Devleti'nde de benimsenmiş ve Osmanlı'nın kuruluş yıllarıyla birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Bununla beraber teşkilatın faaliyetleri ile alakalı hususları düzenleyen, dünya çapında ilk tüketici standartlarını belirten kanun olma özelliğini taşıyan ve ilk tüketici haklarının korunması ile ilgili hususları içeren "Kanunnâme-i İhtisab-ı Bursa", Bursa belediyesi özelinde, 1501 yılında Yıldırım Beyazıt Han tarafından oluşturulmuştur. Genel olarak bu kanun; hayvansal ürünler, gıda ve tekstil ürünleri, orman ürünleri, deriden üretilen eşyanın satışı, kalitesi ve fiyatları vb. konular hakkındaydı (Özdemir, 2017). Muhtesiplerin, bu nizamnamede belirtilen ürün ve pazar standartlarına göre denetim faaliyetlerini gerçekleştirmesi ön görülmüştür.

Bundan önceki dönemlerde de Fatih Sultan Mehmet tarafından muhtesibin görevleri ile alakalı spesifik olarak İhtisap Nizamnameleri düzenlenmiştir. Nizamnamede muhtesibe ilişkin olarak, "Allah'ın yarattığı mahlukatın hakkının ve hukukunun gözetilmesi hakkında muhtesibin yetkili ve sorumlu olduğu" belirtilmiştir (İslam Ansiklopedisi, Türkiye Diyanet Vakfı, Hisbe, 2024). Sultan İkinci Mahmut döneminde, Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra, miladi 1825 yılında İhtisap Nezareti (Bakanlığı) kurulmuş başına da ihtisap nazırı (bakanı) atanmıştır. Halk arasında ihtisap nazırına İhtisap Ağası da denilmekteydi (Duran, 2015). Daha sonra 1826'da ise "İhtisap Ağalığı Nizamnamesi" adı ile kanun çıkarılmıştır (İslam Ansiklopedisi, Türkiye Diyanet Vakfı, Hisbe, 2024). Tanzimat dönemi öncesi uygulanmış olan İhtisap Ağalığı, 1839'da Tanzimat Fermanının yayımlanmasından yaklaşık on yıl sonra 1850'de Zaptiye Nezaretine bağlanmıştır. İhtisap Ağalığı, 1854 yılında belediyelerde yeni teşkilatlanma arayışları sonucu lağvedilmiştir. Bunun yerine İstanbul'da Batı Avrupa'dan uyarlanarak alınan Şehremaneti isimli belediye kurumu teşekkül ettirilmiştir. Kadıların elindeki belediye işleri bu kuruma devredilmiştir. Bundan sonra birçok belediye yapılanması çalışmaları yapılsa da Hispe Teşkilatının olduğu belediye teşkilatından alınan verim sonrakilerden alınamamıştır (Demirkaya, 2011).

Osmanlı Devletinden önceki İslam devletlerinde yer alan "vali, kadı, muhtesip" şeklindeki idari teşkilat yapısı, Osmanlı'da da devam etmiştir. Osmanlı Devleti, ihtisap sistemini, daha önceki yapılan uygulamaların üstüne yeni bazı uygulamalar koyarak geliştirmiştir. Belki de bu sistem, en yüksek standartlarda Osmanlı döneminde uygulanmıştır (Habergetiren ve Yalnız, 2021). Osmanlı Devleti'nde İhtisap Emini de denilen İhtisap Ağası, her şehirde "kol oğlanları" adlı yardımcılılarıyla birlikte görev yapmışlardır. Muhtesibin görev alanını, genel olarak dini meseleler, sosyal ve ekonomik hayat ve adli işler oluşturmaktaydı. Önceki dönemlerde bildirilen muhtesip olma şartları ve muhtesibin çalışma yöntemleri burada da geçerli olmuştur. Nitekim bu şartların İslam hukuku gözetilerek belirlendiği ve incelenen devletlerin de İslam Devleti olması birlikte düşünüldüğünde bu durum yadsınamayacaktır. Yine muhtesibin çalışma yöntemleri sırasıyla; "bilmek (muhtesibin konuyu/ olayı öğrenmesi), bildirmek (bilmediği farz edilerek emirlerin ve yasakların muhataba anlatılması), öğüt vermek, tekdir etmek (azarlama), el ile müdahale edip düzeltmek, sopa ile tehdit, falaka ve silah kullanmak" şeklinde sıralanmıştır (Demircan ve Akgündüz, 2017). Görev alanına ilişkin olarak ise şu hususlar sıralanabilir: "Esnaflı kontrol (özellikle şehre dışarıdan gelen malların kontrolü), iş yeri açma ruhsatı vermek, vergi toplamak, şehre giriş-çıkışların kontrolünü yapmak, kılık-kıyafet kontrolü yapmak, ihracat yasağına uyulmasını kontrol etmek, çocukların korunması ve yetiştirilmesi için çalışmalar yürütmek, muhtaç kimselere yardım etmek, posta işlerini düzenlemek, kaldırımların onarılması ve temizliği işlerini yapmak; dini görevler olarak da Ramazan ayında oruç tutmayanları ve namaz kılmamayı adet edinenleri uymaktır" (Demirkaya, 2011).

Osmanlı Devleti'nde sosyal düzenin sağlanması önemli görüldüğünden dolayı her şehirde kadıya bağlı olarak muhtesipler bulundurulmuştur. Büyük şehirlerde ihtiyaca göre birden fazla muhtesip görevlendirmesi yapılmıştır. Şehirlerde kritik konumu işgal eden kadıların idari ve adli görevleri ile birlikte belediye işlerine ilişkin birçok görevinin bulunması, onların iş yükünü arttırdığı için muhtesiplerin kadılara yardımcı olması önem teşkil etmekteydi. Kadılar ve muhtesipler şehirlerde belediyenin ve vakıfların işlem ve eylemlerini kontrol altında tutarlar, asayişli sağlarlar, ticari grupları ve sosyal örgütleri de denetlerlerdi (Demirkaya, 2011).

Kadıya bağlı olarak çalışan muhtesibin, sözü edilen idari görevleri olmakla beraber bunların idari ve adli yargı arasında aracı bir konumda olduğunu söylemek mümkündür. Muhtesibin yargı yetkisi, daha çok pazar yerlerinde ortaya çıkabilecek olan; aldatma, borcun ifa edilmemesi, ölçü-tartı işlerinde hile, uyuşmazlık konuları ile sınırlıdır. Öte yandan muhtesibin, hayvanların ve kölelerin haklarını sahiplerine karşı, kiracı ve işçilerin haklarını ev sahipleri ve işverenlere karşı koruma görevi de olmuştur (Akgündüz, 2005). Kadı, kendisine şikâyet iletildiği takdirde harekete geçebilirken muhtesibin, gerekli gördüğünde re'sen (kendiliğinden) araştırma yapabilmesi oldukça dikkat çekicidir (Barış, 2020).

Osmanlı Devleti'nde muhtesibin görev alanlarından biri, sosyal hayatın düzenini sağlamaya yönelik olarak belediye işlerinin yürütülmesine katkıda bulunmaktı. Kadı, birinci dereceden belediye işlerinden sorumlu olsa da muhtesip bu işleri bilfiil kadı adına görmekteydi. Kadının riyasetinde belediye işlerinin yerine getirilmesinde sadece muhtesipler değil, aynı zamanda Subaşı, Ayak Naibi, Böcekbaşı, Çöplük Subaşısı, Mimarbaşı gibi görevliler de vardı. Muhtesip, idari teşkilat içerisinde kadıya olduğu gibi sadrazama karşı da sorumluydu. Çarşamba günleri yapılan divan toplantılarından sonra sadrazamın, kadı ve muhtesibin, birlikte şehir içi denetimlerde bulunduğu belirtilmiştir (Demirkaya, 2011).

Osmanlı Devleti'nde kadıya bağlı olarak birçok konuda devlete yarar sağlayan Hispe Teşkilatı, adli ve idari alanda muhtelif hizmetler yürütmüştür. Kadının yargı yükünü hafifletmek amacıyla deliller, dava husumeti gibi kadının takip ettiği süreçlerden bağımsız, imkân nispetinde uzlaşma ve cezalandırma yöntemleri gibi pratik yollarla olayları çözüme kavuşturmuştur. İnsan ve hayvan hakları alanlarında özel gelişmeler sağlanmış, ayrıca ekonomik ve sosyal hayatın düzgün idamesi için denetimlerde bulunulmuştur. Gerekli kodifikasyon işlemlerinde bulunularak Hispe Teşkilatı'na hukuki bir statü verilmiş ve halk nazarında idari bir otorite olarak itibar ve kabul görmüştür.

Hispe Teşkilatından Modern Ombudsmanlığa Geçiş

Ombudsmanlığa kaynak olması açısından önem taşıyan, Osmanlı Devleti'ndeki mevcut "Divan-ı Mezalim, Başkadılık ve Hispe Teşkilatı" kurumlarından hangisinin modern toplumlarda ombudsmanlığın ortaya çıkışına ilham kaynağı olduğunun belirlenmesinde kesin bir bilgi

olmamasının yanında akademik çalışmaların çoğunun ön görüşü, söz konusu ilham kaynağının Hispe Teşkilatı olduğu yönünde olup bu makalenin de tezi bu yöndedir.

Ombudsmanlık, modern şekliyle ilk defa İsviçre'de 1713 tarihinde ortaya çıkmış olup 1809 yılı itibarıyla da bu Kuruma Anayasal güvence verilmiştir (Kaplan, 2020). İsveç Kralı XII. Charles, Ruslara karşı gerçekleştirdiği Poltova Savaşında yenilince Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Kral, bu süreçte Osmanlıdaki mezkûr uygulamalardan etkilenmiş ve kendi ülkesindeki karışıklıkları gidermek ve kamu görevlilerinin görevlerini savsaklamaması için Ombudsmanlık Müessesesini kurmuştur. Başında Ombudsmanın bulunduğu bu oluşuma, "Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu" ismi verilmiştir (Yüce, 2020).

Charles' in teşekkül ettirdiği ombudsmanlığın başında krallığa bağlı olarak "Yüksek Krallık Ombudsmanı" görevliydi. Daha sonra bu pozisyonun adı, "Adalet Şansölyesi" unvanına evrilmiştir. İlk defa 1776 yılında söz konusu pozisyona seçimle atama yapılarak İsveç'te Parlamento Ombudsmanlığı kurulmuştur. İlk zamanlarda Parlamento Ombudsmanlığı, idari teşkilatın denetlenmesi amacını taşımakta iken tedrici olarak İnsan Hakları Koruma Mekanizması haline almıştır: vatandaşların şikayetlerini kabul ederek idare ve halk arasında iyi yönetim ilişkilerini kurmaya, kamu otoritelerindeki keyfiliğe engel olmaya çalışan bir statüye sahip olmuştur (Gişi, 2017). Yukarıda bahsedilen İsviçre'deki gelişmelerle birlikte 1972'den sonraki süreçte ombudsmanlık, 62 ülkede uygulanmaya başlamıştır. (Reif, 2004). Günümüzde ise ombudsmanlık, Uluslararası Ombudsman Enstitüsünün (International Ombudsman Institute-IOI) resmi internet sayfasındaki üye enstitü sayısına göre, 100'den fazla ülkede uygulanmaktadır (OI, 2024).

Günümüzde İsveç Parlamento Ombudsmanlığının teşkilatı, parlamentonun -biri Başdenetçi olmak üzere- seçtiği dört denetçiden oluşmaktadır. İsveç'te, parlamento kamu denetçilerinin yanında, "Uzman Ombudsmanlar" olarak adlandırabilecek, hükümetin atadığı ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bunlar, "Tüketici Kamu Denetçisi, Erkek Kadın Eşitliği Kamu Denetçisi, Etnik Ayrımcılığa Karşı Kamu Denetçisi, Çocuk Hakları Kamu Denetçisi, Eşit Fırsatlar Kamu Denetçisi, Engelliler Kamu Denetçisi ve Basın Kamu Denetçisi" adlı ombudsmanlardan meydana gelmektedir (Şahin, 2020, s. 60).

Ombudsmanlıkların dünyada hızla yayılması, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki döneme rastlamaktadır. Ombudsmanlığın kurumsal kimliğinin, yukarıda da belirttiği üzere 1809'da kurulan "İsveç Parlamento Ombudsmanlığı" (Justitie Ombudsman) ile ortaya çıktığı bilinmektedir. Bundan yaklaşık yüz yıl sonra "Finlandiya Ombudsmanlığı" (Riksdagens Justitieombudsman) kurulmuştur. Bundan yaklaşık kırk yıl sonra ise Danimarka'da, "Danimarka Ombudsmanlığı" (Folketingets Ombudsman) 5 Haziran 1953 tarihli Anayasa değişikliğiyle oluşturulmuştur. Bu gelişmeleri, "Almanya Ombudsmanı" (Wehrbeauftragte des Bundestages) ve 1962'de Yeni Zelanda'da "Parlamento Komiseri Ombudsmanlığı"nın kurulması takip etmiştir. Birleşik Krallık'ta ise ombudsmanlık, 1967'de "Parlamento İdari Komiseri"; Fransa'da 1973 yılında "Cumhuriyet Arabulucusu" adıyla meydana gelmiştir. Beş yıl sonra İspanya'da ise ombudsmanlık, "Halkın Savunucusu" (Defensor del Pueblo) adı ile tanınmıştır (Bousta, 2007). Bundan sonra tedrici olarak sırasıyla Balkanlar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ve nihayet dünya genelinde ombudsmanlık kurumları yayılmaya devam etmiştir.

Ombudsmanlığın Türkiye'deki Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki gelişimine bakıldığında, kamu denetçiliği kavramının Anayasada güvence altına alınmasından önce dilekçe hakkının olduğunu görülür. Dilekçe hakkı, idari mercilere karşı savunma aracı olarak kullanılagelen hukuki bir müesseseydi. Bu başvuru hakkı, 1961 Anayasası kapsamında tek olarak veya topluca kullanılabilir haldeyken günümüzdeki güncellemeler kapsamında topluca kullanılması ortadan kaldırılmıştır. Bu durum, bireysel başvuru niteliği taşıyan ve Anayasa/m. 74 hükmünde geçen dilekçelere yazılı cevap verileceği güvencesi nazarında düşünüldüğünde, insan haklarının daha çok kaybına engel olabilmek adına etkin mekanizmaların oluşturulması gerekliliğini doğurmuştur. Bu kapsamda Türkiye'de, yurt dışı örneklerinin de içinde bulunduğu bazı akademik inceleme ve çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan altı çizilmesi gereken biri, Gerekçeli Anayasa Önerisidir. Türkiye'de, Kamu Denetçiliğinin atama, çalışma ve uygulama hususlarını düzenler nitelikte olan bu öneri, kurumun anayasallaşması adına yapılan ilk önemli adım olarak kabul edilir. Öte yandan diğer bir öneri niteliğindeki rapor, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünden (TODAİE) gelmiştir. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi için kendisinden bir rapor istenen ilgili enstitü bu çalışmasını, "Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)"

adı verilen bir rapor halinde yayımlamıştır (Yüce, 2020).

Kamu Denetçiliği Kurumunun teşekkülü konusu, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında" da yer almıştır. Bu kapsamda İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu tarafından ombudsmanlık hakkında düzenleme yapılmasına dair bir karar alınmıştır. Bu doğrultuda diğer ülkelerin ombudsmanlıkları ve buna ilişkin mevzuatları incelenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 15.06.2006'da çıkarılmış; ancak Cumhurbaşkanı tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) geri gönderilmiştir. Bundan sonraki süreçte 5548 sayılı Kanun olarak tekrar kanun tasarısı sunulmuş ve Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir; ancak Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisinin başvuruları üzerine Anayasa Mahkemesi yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Devamında Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırılık iddiasıyla açtığı dava neticesinde aykırılık tespit edilerek 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun iptaline karar verilmiştir (Karaman, 2011). İptal gerekçesi olarak; Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlı olduğu, kendisinin üzerinde hiyerarşik bir yapıya sahip olamaması, bu kurumsal statü ile idareyi denetlemesinin idarenin bütünlüğü ilkesine ters olduğu gerekçeleri belirtilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008, E. 2006/140, K. 2008/185). Bahsedilen iptal kararından sonra nihayet TBMM tarafından 5982 sayılı Anayasa değişikliği ve 12 Eylül 2010'da gerçekleştirilen halk oylaması ile kabul edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, madde 74'de Anayasal bir kurum olarak yerini almıştır. Nihayet bu Kurum, Resmî Gazete 'de 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sonuç

Sosyal çatışmalar, tarih boyunca toplumun gerçeklerinden biri olmuştur. Bu çatışmalar, kaynaklarına, taraflarına ve boyutlarına göre; savaş, şiddet ve çeşitli anlaşmazlıklar ile sonuçlanmıştır. Bununla beraber, ülkelerdeki kamu kurumları ile bireyler arasındaki ilişki düzeyinde de güç dengesine bağlı olarak birtakım uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Bunların kolay ve dostane yollarla çözümü için birtakım yapılara ve kişilere ihtiyaç duyulmaktadır. Modern anlamda kurumlar nezdinde denetim kurumları ve arabulucu kurumlar; kişiler nezdinde ise denetçi ve arabulucular söz konusu ihtiyacı gidermeye çalışmaktadır.

Tarihte ilk denetçi denilebilecek Hz. Muhammed'in ve genel olarak takip eden diğer dönemlerdeki İslam toplumlarında muhtesiplerin, ticari hayatı denetlediği görülmektedir. Günümüzde bu işlemi yapan Kamu Denetçiliği kurumları olmayıp örneğin Türkiye'de kamu adına mali denetim yapan Sayıştay vardır. Yine Hz. Peygamber dönemi sonrası kurumsallaşan Hispe Teşkilatının ilgilendiği sosyal hizmetleri ise günümüzde büyük ölçüde yerel yönetimler, belediyeler yerine getirmektedir. Bu gibi farklıklar açısından geçmişteki uygulamalarla bugün arasında bir karşılaştırma yapmak mümkün gözükmemektedir. Bu bakımdan Hispe Teşkilatı uygulaması ile ombudsmanlık uygulamasının birbirleriyle örtüşen yönlerinin belirlenmesi daha uygun görülmüştür.

Hem Hz. Peygamber döneminde hem de dört halife ve diğer İslam devletlerinde hiyerarşik yapıda en baştanenaşağıkadarhiçbiridareorganidenetimden uzak tutulmamış olup kuralların uygunluk denetimi herkesi bağlamıştır. Emevî ve Abbasi Devletlerinde devletin yüksek konumdaki kişilerin denetçi/muhtesip tarafından denetlenebildiği belirtilmişti. Türkiye açısından bakıldığında ise denetçi, Cumhurbaşkanını denetleyememektedir. Denetçiler, İsveç'te doğrudan bakanlar ile muhatap olup yaptıkları icraat ile ilgili gereğinin yapılmasını isteyebilmektedirler. Yine günümüzde denetçiler, genel olarak yasama gücüne bağlı konumdadırlar. Hispe Teşkilatı uygulamalarında ise muhtesiplerin, yargıya ve yürütmeye bağlı olduğu görülür. Bu çalışmada muhtesibin, yürütme kolu olarak sadrazama, yargı kolu olarak da kadiya bağlı olduğu belirtilmişti.

Yaptırım gücü olarak muhtesibin sahip olduğu bazı yetkiler vardır. Ombudsmanlıkların ise genel olarak Dünyada ve Türkiye'de herhangi bir yaptırım gücü yoktur. Verilen kararlar, muhataplara tavsiye niteliğindedir. Gerçekten de kararların yaptırım gücünün olması, hakların yerine getirilmesinde daha etkili olabilmektedir. Bu sebeple günümüzde hak sahipleri, hak ihlali durumlarında yargı organına başvurmayı daha çok tercih etmektedirler. Ombudsmanlıktaki söz konusu yaptırım eksikliği, basın yayın organlarının baskı grubu olarak etkisi, tavsiyenin yerine getirilmemesiyle ilgili TBMM meclis komisyonunda görüşme gerçekleştirme gibi faaliyetler ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Fakat sadece yaptırım gücünün olmaması ile verilen kararların uygulama alanı bulmayacağı düşünülmemelidir. Zira T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2023 yılı raporundaki verilere göre idarenin, kurumun kararlarına uyum oranı %77,51'ye ulaşmıştır.

Tarafsızlık ve bağımsızlık açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse; Hispe Teşkilatında tarafsızlık, muhtesibin, hak uyuşmazlıklarında adil olması sıfatıyla seçilirken kendisinde aranan şartlar ortaya çıkmıştır. Aslında tarafsızlık tartışması, demokratik bir ülke özelinde daha çok ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu makalede adı geçen İslam-Türk devletlerinde muhtesipler, doğrudan yürütme tarafından atanmaktaydı. Bu devletlerde yürütme olarak birkaç grubun/partinin yönetiminde taraf olma potansiyeli yoktu. Fakat burada daha önce sözü geçtiği üzere tek başlılığı elinde tutan yöneticilerin denetimden hariç tutulmaması/adil denetime tabi tutulması önem taşımaktadır. Diğer taraftan Türkiye'de denetçinin seçimle göreve gelmesi ve mecliste çoğunluğu elinde tutan iktidar ve salt çoğunluk ile seçim kazanma kriteri gibi hususlar, söz konusu tarafsızlığın sağlanıp sağlanamadığı noktasında tereddütler oluşturmaktadır.

Bağımsızlık açısından muhtesiplerin, yargı ve yürütme erklerine bağlı olmasının yanında kendi başına alabildiği kararlar ve uygulayabildiği cezaların da olduğu düşünüldüğünde bağımsız bir tutum sergilendiği görülmektedir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ye bağlı olarak kurulmuş olup kurumun bağımsızlığı, Anayasa'da güvence altına alınmıştır. Kamu denetçileri de yargı kararlarından faydalansalar bile onlardan bağımsız olarak karar almaktadırlar.

Bu çalışmada adı geçen devlet uygulamalarında ihtisas alanlarına ilişkin olarak farklı muhtesiplerin atanabildiği belirtilmişti. Doktor bir kimsenin de muhtesip olarak eczaneleri ve aktarları denetlemek amacıyla görevlendirildiği görülmektedir. Selçuklu Devletinde ise askeri alanın denetimiyle ilgili görev yapmak üzere atanan Ordu Muhtesibi, benzer şekilde denetimde ihtisaslaşmaya güzel bir örnektir. Günümüzde de dünyada bazı Türkiye'de sağlık ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı gibi uzman ombudsmanlar bulunmaktadır. Uzman ombudsmanlıklar, hem işin ehli olma, hem iş yükünün azaltılması, hem de hakların daha çabuk ve sağlıklı bir şekilde hak sahiplerine iadesi noktalarında avantaj sağlamaktadır. Türkiye'de de yakın vadede uzman ombudsmanlıkların oluşturulmasının yararlı olacağı görülmektedir. Bununla birlikte halihazırda çocuk ve kadın hakları ile alakalı çalışmalar yapılmaktadır. Yine Osmanlı Devleti'nde, Kanunnâme-i İhtisab-ı Bursa adlı düzenleme ile başarılı bir bölgesel çalışma yapıldığı belirtilmişti. Günümüzde de dünya uygulamalarında yerel ombudsmanlık ofisleri ortaya çıkmaktadır. Bu

uygulamanın; merkezi ombudsmanın iş yükünün azalması, taşrada yaşayan insanların haklarının korunması ve kurumdan haberdarlığı konularında önemli yararlarının olacağı gözetilerek Türkiye’de de teşmil edilmesi düşünülebilir. Zira daha önce TBMM tarafından kabul edilen İl Özel İdaresi kanununda, mahalli idareler bünyesinde yer verilmek üzere “halk denetçisi” adıyla pozisyon belirlenmiş olup bununla ilgili kanun önerisi sunulmuş; fakat Cumhurbaşkanı’nca veto edilmiştir.

Muhtesibin, soyağacı da dikkate alınarak uygulamada itibarlı kimselerden seçildiği görülmektedir. Ombudsmanların da halk arasında saygınlığı olan ve halkın güvenini kazanmış kimselerden seçilmesi faydalı olacaktır. Nitekim vatandaşların güven duyduğu kimselere başvuru arzularının daha çok olacağı düşünülmektedir. Muhtesibin diğer sahip olduğu özellikler arasında ise adalet duygusu ve ilim sahibi olması hususları öne çıkmaktadır. Gerçekten de denetim yetkisi sahibi bir kimsenin denetleme ve inceleme yapacağı alana hâkimiyeti önem arz etmektedir. Maddi kriter olarak önemi su götürmez olan bu özelliğin yanında muhtesibin adalet duygusuna sahip olması, manevi açıdan sahip olunması olmazsa olmaz bir niteliklerdir. Zira bir noktadan sonra sistemin işlerliği, sistemi oluşturan kurullarla birlikte uygulayıcıların vicdani kanaati ile sürdürülecektir. Günümüzde kamu denetçilerinin her birinin hukuk ilmine vakıf olmasının yanında ihtisaslaşacağı bir ombudsmanlık alanı varsa ona da ehil olarak görev yapması; hakkaniyet ve adalet duygularını içselleştirmiş olması gerekmektedir.

Yine dünyada birçok ülkede tanınmış olan ombudsmanların re’sen araştırma yetkisi Türkiye’de kamu denetçilerine henüz tanınmamıştır. Hispe Teşkilatı sisteminde ise muhtesiplerin re’sen araştırma yetkilerinin olduğu görülmektedir. Denetçinin söz konusu yetkisinin olmaması, sadece şikâyet üzerine inceleme yapabilmesi, bazı ihlal ve haksızlıkların gözden kaçacağı ve örtbas edilebileceği anlamına gelebilir. Birçok akademik çalışmada bu husus ele alınmış olup ombudsmanlığa bu yetkinin de tanınması gerektiği ileri sürülmüştür.

Sonuç olarak, sadece belirli bir dönemde tarihte uygulanıp daha ortadan kalkmış kurumsal bir yapı mahiyetinde olmayıp kökenleri Türk-İslam tarihinde geniş bir alanda yer alarak uygulama imkânı bulmuş olan Hispe Teşkilatı ve benzer kurumların etkileri, başarılı uygulama ve entegrasyonlar yoluyla modern zamanlarda birçok ülkede oluşturulan ombudsmanlığa ve diğer kurumlara yansımıştır.

Görülmektedir ki halen kamu idaresi yönünden örnek alınabilecek bazı iyi uygulama örnekleri, tarihimizin tozlu sayfalarında durmaktadır. Bu sebeple, Türk kamu yönetiminde yakın zamanlarda gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında “yönetişim” eksenli bazı reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu çalışmalar yapılırken genelde öteden beri modern toplumlardan, özellikle de Anglo-sakson ülkelerden iyi uygulama örneklerinin alınmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Ancak hiç şüphesiz tarihimizde de yaklaşık bin yıllık bürokrasi kültürüne sahip Osmanlı Devlet Teşkilatında da bugüne uyarlanabilecek bazı kurumsal yapılar olabilir. Bu nedenle söz konusu uygulamalar adına daha çok çalışmaların yapılması gerektiği söylenebilir.

Kaynakça

- Acaray, D. (2013). İnsan Haklarının Korunması Amacıyla Devlet İktidarının Sınırlandırılması ve Siyasal Katılmanın Buna Etkisi. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(4), 119-144.
- Adıgüzel, C. E. (2019). Endülüs Emevî Devleti’nde Şehir İdaresi: İşbîliye (Sevilla) Örneği, *Mukaddime*, 10 (2), 486-503.
- Akgündüz, A. (2005). *Osmanlı Devleti’nde Belediye Teşkilâtı ve Belediye Kanunları*. Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
- Anayasa Mahkemesi (2008). Anayasa Mahkemesi 25.12.2008 tarihli, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararı.
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Hayat Yayınları.
- Bariş, M. (2020). Hisbe Kurumundan Diyanet İşleri Başkanlığı ve TSE’ye İyiliği Önerme İlkesi. *Mesned İlahiyat Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 753-779.
- Bousta, R. (2007). Contribution À Une Définition De l’Ombudsman, *Revue Française D’administration Publique*, 123(3), 387-397.
- Canpolat, U. (2015). *Türkiye Selçukluları Döneminde Anadolu’da Hisbe Teşkilatı*, (Yüksek Lisans Tezi) Batman Üniversitesi ve Fırat Üniversitesi (Ortak Program), Batman. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=IINvkDFatqkhHVhyTTATHA&no=Cz_XyXbShYt3e6Ob9vg5gQ

- Coleman, P. T., Kugler, K. G., Bui-Wrzosinska, L., Nowak, A., & Vallacher, R. (2012). Getting down to basics: A situated model of conflict in social relations. *Negotiation Journal*, 28(1), 7-43.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict* (Vol. 9). Routledge.
- Coser, L. A. (1957). Social conflict and the theory of social change. *The British journal of sociology*, 8(3), 197-207.
- Demircan, A., & Akgündüz, M. (2017). *Çeşitli Yönleri ile İslam Medeniyeti*, Siyer Yayınevi, İstanbul
- Demirkaya, Y. (1998). Osmanlı Devleti'nde Belediye (Hisbe) Teşkilatı. *Journal of Social Policy Conferences*, Sayı: 41-42, 303-318.
- Deutsch, M. (1986). Cooperation, conflict, and justice. In *Justice in social relations* (pp. 3-18). Boston, MA: Springer US.
- Dorado-Barbé, A., Hernández-Martín, G., & Lorente-Moreno, J. (2015). La gestión del conflicto en la intervención social. *Prisma Social*, (14), 443-469.
- Dost, M. (2021). *Medine Pazar Kuralları Çerçevesinde Osmanlı Devleti'nde Hisbe Teşkilatının Tetkiki* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>
- Duran, A. (2015). İslam hukukunda sosyal terbiye ve kontrol kurumu olarak hisbe müessesesi, *Ekev Akademi Dergisi*, 64, 9-39.
- Eiselein, P., & Dentchev, N. A. (2020). Managing conflicting objectives of social enterprises. *Social enterprise journal*, 16(4), 431-451.
- Erdinç, T. (2015). *Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*. Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, 1-42.
- Habergetiren, Ö. F., & Yalnız, İ. (2021). Osmanlı Devleti'nde Hisbe Teşkilatı. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 5 (2), 280- 296.
- Himes, J. S. (2008). *Conflict and conflict management*. University of Georgia Press.
- Hizmetli, M. (2017). Abbasilerde Hisbe ve Muhtesip: Bağdat Örneği. *Journal of History Culture and Art Research*, 6 (6), 425-443.
- IOI. International Ombudsman Institute. <https://www.theioi.org/the-i-o-i>, e.t. 03.10.2024
- İslam Ansiklopedisi, (2024) <https://islamansiklopedisi.org.tr>.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Kaplan, O. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi, *Ombudsman Akademik*, 7(13), 94-95.
- Khanjanov, S. (2014). *Ali Cevheri'nin "Tercüme-İ Nisabü'l-İhtisab" İsimli Eseri: Latinize ve Tahlil* (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A., & İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), 49-68.
- Kutlu, Ö., Örselli, E., & Kahraman, S. (2018). Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 8,15-38.
- Oberschall, A. (1978). Theories of social conflict. *Annual review of sociology*, 4, 291-315.
- Okur, Y. (2011). Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri, *Denetim*, 6, 71-83.
- Özdemir, R. (2017). Tüketici Haklarına Yönelik Tarihte Yapılan İlk Kanun: "Kanunname-İ İhtisab-İ Bursa". *Mecmua*, (4), 1-16.
- Reif, L. (2004). *The International Ombudsman Yearbook*, 6, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Rowe, M. (2009). An Organizational Ombuds Office in a System for Dealing with Conflict and Learning from Conflict, or Conflict Management System. *Harv. Negot. L. Rev.*, 14, 279.

- Şahin, M. S. (2020). *Kamu Denetçiliği ve Uygulama Örnekleri*. Astana Yayınları (2. Baskı), Ankara.
- Şişman, S. (2023). *İnsan Hakları Çerçevesinde İdareyi Denetleyen Bir Kurum Olarak Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). KTO Karatay Üniversitesi. <https://dspace.karatay.edu.tr/handle/20.500.12498/5923>
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, İyi Yönetim İlkeleri Rehberi. (2019). s. 5, <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/BrosurRehber>, e.t. 07.12.2022.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), s. 5, s. 4.
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Vlah, N. (2010). Pojam I Struktura Socijalnog Sukoba. *Educational Sciences/Odgojne Znanosti*, 12(2).
- Yüce, N. (2020). *Ombudsman Dünya Örnekleri ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Uygulaması*. Gazi Kitapevi, Ankara
- Fabre, C. (2018). Toplumsal Sözleşme. [Mehmet Fatih Deniz, Çeviri] *Felsefe Arkivi*, (48), 123-135.