

**DIVAN-I MEZÂLİM'DEN
KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU'NA
BİREYSEL ŞİKÂyet VE DİLEKÇE HAKKININ GELİŞİMİ**

*Evolution of Petition of Right in Public Administration from Divan-ı Mezalim to
Ombudsman Institution of Türkiye*

Doç. Dr. Tekin AVANER*

Dr. Bilge UZ**

Dr. Zeynep OKTAY***

Öz: Ombudsmanlık kurumları, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının kullanılması yoluyla kamu idarelerinin denetlenmesinde bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak faaliyet göstermekte ve idari yapının doğru işleyişine hizmet etmek suretiyle, kamu yönetimi alanında şeffaflığın ve idari hesap verilebilirliğin artırılmasında rol oynamaktadır. Kamu yönetimi alanında, kötü yönetim hallerinin hukuka aykırılık hallerinden yaygın olduğu gözetildiğinde, ombudsmanlık kurumlarının yargı mercilerine nazaran daha esnek ve hızlı kararlar aldığı, birey ile idare arasında arabulucu olarak hareket ettikleri görülmektedir. Bu makale kapsamında, Türk idari geleneğinin bir parçası olan kurultay, Divan-ı Hümayun, ahilik, kazasker, kadı-ül kudat gibi kurumların işleyişinin ombudsmanlık müessesesinin ortaya çıkışı ile bağlantısı incelenmektedir. Yanı sıra, modern ombudsmanlık müessesesinin Divan-ı Mezalim'in yürüttüğü işlevler ile bireysel başvuruların ayırım gözetilmeksizin kabul edilmesi, idarecilerin yolsuz ve hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin şikâyet konusu edilebilmesi, başvurulara dair adil ve hakkaniyete uygun kararların alınması yönlerinden benzerlikleri ele alınmaktadır. Modern hukuka İsveç tarafından hediye edilen, İsveç hukukuna ise Türk-Osmanlı devlet yönetimi geleneğinden intikal ettirilen ombudsmanlık müessesesinin temellerinin mezalim müessesesi ile ilişkisi çalışma kapsamında değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Şikâyet Hakkı, Dilekçe Hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Divan-ı Mezalim.

Abstract: Ombudsman institutions audits public administrations as an impartial and independent mechanism via exercising of petition of right and serves for enhancement of transparency and accountability of the administrative bodies. Considering that the maladministration cases are much more widespread than the unlawful ones in the field of the public administration, compared to jurisdiction, it is accepted that ombudsman institutions adopts more flexible and rapid decisions by being an intermediary between individuals and the administration. In this respect this essay argue that, organizations that belong to the Turkish administrative tradition such as kurultay (council), Divan-ı Hümayun (imperial council), ahiism (ahi community), kadı'asker (cadilesker) and kadı-ul kudat provide inspiration to ombudsman institution which demonstrates similarity to Divan-i Mezalim (Council of Juridical Review) in aspects of exercising of individual petition of right unselectively, enabling to make individual complaints about unlawful or corrupted acts of the administrators and creating fair and equitable decisions. From these aspects, we can argue that, ombudsman that derived originally from Swedish law, rooted from Turkish-Ottoman administrative practices and mezalim institution.

Keywords: Right to Petition, Ombudsman Institution of Türkiye, Ombudsman institutions, Divan-i Mezalim (Council of Juridical Review).

* Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Dekan Yardımcısı, tekinavaner@hotmail.com
ORCID: 0000-0003-4014-0131

** Kamu Denetçiliği Kurumu Hukuk Müşaviri, bilge.uz@ombudsman.gov.tr
ORCID: 0000-0002-9615-2417

*** Milli Eğitim Bakanlığı Arapça Uzmanı, zeynepoktay81@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0561-8753

Makale Geliş Tarihi: 20.12.2024, Makale Kabul Tarihi: 3.03.2025

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin rasyonel ve etkin bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması amacı, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kamu yönetiminde, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması yargısal ve idari denetim yolları ile mümkün olmaktadır. Bu anlamda, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkına hukuksal düzenlemelerde yer verilmesi ve güvence altına alınması, idari denetim mekanizmalarının işleyişinde ve etkinliğinin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Kamu hizmetlerinin muhatabı olan ve bu nedenle idari işlem ve eylemlerden doğrudan etkilenen bireyin, kamu gücünü kullanan kurumların, idarecilerin ve kamu görevlilerinin hukuka uygun ve adil davranmalarını beklemesi ve haksızlığa uğradığında idari ihtilafların çözülmesi amacıyla başvuruda bulunma hakkına sahip olması idarenin hesap verebilirliğinin sağlanması yönünden önem arz etmektedir. 1982 Anayasasında 2010 yılında yapılan değişiklik¹ neticesinde Anayasanın 74. maddesi gereğince çıkarılan 6328 sayılı Kanun² ile kurulan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına bağlı olarak yapılandırılan Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'na (KDK) idarenin iş ve işleyişine ilişkin bireysel şikâyetler yapılabilmektedir. Bu anlamda KDK Türkiye'deki en önde gelen hak arama kurumlarından biridir. 2013 yılında şikâyet kabul etmeye başlayan KDK, 6328 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Kurum; hukukun üstünlüğünün sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri temelinde idari bir denetim mekanizması olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Kurum işlevini yerine getirirken doğrudan şikâyetçi ile görüşme ve şikâyeti ilk ağızdan dinleme imkânına sahiptir. Bu anlamda, haksızlığa uğradığını iddia eden halkın avukatlığını yapan ve idarelere yol gösterici nitelikte kararlar yollayan KDK, idare ve bireyler arasında bir köprü oluşturmaktadır. Her ne kadar ombudsman³ müessesesinin kökenlerini doğrudan doğruya İsveç'e bağlayan bazı çalışmalar⁴ mevcut olsa da tarihsel süreçte en eski Türk Devletlerinden itibaren Türk kamu yönetiminde, bireysel şikâyetlerin devletin en üst kademesi

¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 7/5/2010, 5982.

² 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RG: 29/6/2012, 28338.

³ İsveç dilinde delege, arabulucu, avukat, vekil anlamlarını taşıyan Ombudsman terimi; 'Ombuds' (aracı) ve 'man' (kişi) kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. Türkiye'de ombudsman karşılığı olarak 'kamu başdenetçisi' ve 'kamu denetçisi' terimleri kullanılmaktadır. Bazı Avrupa ülkelerinde ombudsman; '*defensor del pueblo/halkın savunucusu*' (İspanya), '*volksanwalt/halkın avukatı*' (Avusturya), '*mé diateur de la ré publique/cumhuriyet arabulucusu*' (Fransa) olarak isimlendirilmektedir (Bkz: Mustafa Büyükcavcı, "Ombudsmanlık Kurumu", 2008, S.4, Ankara Barosu Dergisi, s.10-11).

⁴ Bkz: Domenico Carolei, "An International Ombudsman to make non-governmental organizations more accountable? Too good to be true", 2022, Leiden Journal of International Law, ss.1-20; Hans-Gunnar Axberger, "The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions", 2009, ss.2-9; OECD, "The Role of Ombudsman Institutions in Open Government", 2018, Working Paper on Public Governance No. 29, ss.3-39; Kriebaum Ursula and Gabriele Kuçsko Stadlmayer, Asian Ombudsman Institutions, A Comparative Legal Analysis, Verlag Österreich, Mörlenbach, 2016.

tarafından dinlenmesine ve karara bağlanmasına imkân veren idari mekanizmaların yapılandırıldığı görülmektedir. Bu yönden, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının Türk devlet anlayışında idarenin işleyişinin denetlenmesi ve idarecilerin hesap verebilirliğinin sağlanması amacıyla kullanıldığı anlaşılmaktadır. İslamiyet'in kabulü sonrasında bireysel şikâyetlerin dinlenmesine imkân sağlayan ve Abbasiler döneminde kurumsal bir yapıya dönüşen Divan-ı Mezalim⁵; Büyük Selçuklular ve Anadolu Selçuklu Devletleri başta olmak üzere, Türk-İslam Devletlerinde de bireylerin uğradığı haksızlıkların giderilmesini talep ettikleri ve idari hesap verebilirliğin sağlandığı bir mekanizma olarak devam ettirilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun kökenlerine inildiğinde, Osmanlı Devletinin idari kurumlarının etkilerini de görmek mümkündür. Osmanlı Devleti döneminde Divan-ı Hümayun başta olmak üzere, ahilik, kazasker, hisbe, kadı-ül kudat gibi haksızlıkların giderilmesine yönelik yapılanmış olan bazı kurumlar, bireysel şikâyetlerin iletilmesine imkân veren mekanizmalar arasındadır. Tanzimat döneminden itibaren, Fransız kamu yönetimi modellenerek ve Fransız idare hukukunun etkisiyle Osmanlı idari yapılanmasında gerçekleştirilen idari reformların bir parçası olarak Şura-yı Devlet oluşturulmuş ve idare ile bireyler arasındaki ihtilafların çözümü bu mahkemeye tevdi edilmiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte Şura-yı Devlet, Danıştay olarak yenilenmiş ve Danıştay, yeni yapılanmada idari uyuşmazlıkların yargısal denetimi faaliyetini sürdürmektedir. Bununla birlikte, idarenin yargısal yoldan denetimi 'hukuka uygunluk' denetimi ile sınırlı olup, yerindelik denetimi yapılamamaktadır. Özellikle idari takdir yetkisinin kullanımı, idarecilerin davranışları, iyi yönetim ilkelerine uyulup uyulmadığı konularındaki idari işlem ve eylemler, yargısal denetimin kapsamına doğrudan dâhil edilememektedir. Bu anlamda, hak arama ve uzlaşma kültürünün oluşturulması, idari şeffaflık, hesap verebilirliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının korunması gibi önemli işlevler idari denetim mekanizmaları aracılığıyla temin edilmektedir.

Bu çalışma kapsamında, idari teşkilatımıza 2010 yılındaki anayasa değişikliği ile dâhil edilmiş olan KDK'nın yapısı ve işleyişi mezâlim müessesesinin ortaya çıkışı bağlamında incelenmektedir. Çalışmada, günümüzde kamu idarelerinin denetlenmesinde bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak faaliyet gösteren ombudsmanlık müessesesinin Divan-ı Mezâlim ile bireysel şikâyetlerin din, dil, ırk, cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kabul edilmesi, somut olaya özgü esnek ve hızlı karar alınması, idarecilerin yolsuz eylem ve işlemlerinin şikâyet konusu edilebilmesi gibi benzerlik arz ettiği yönlerden dilekçe ve bireysel şikâyet hakkının gelişimine etkileri ele alınmaktadır.

I. DİVÂN-I MEZÂLİM (- دیوان المظالم) MÜESSESESİ VE ETKİLERİ

Mezâlim, مظلّم terimi, haksızlık, zulüm anlamlarına gelen Arapça kökenli mazlime, مظلّمة kelimesinin çoğul hali olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavram olarak haksızlıklara karşı yapılan şikâyetler, bir hakka tecavüz sonucu kişinin kendisinden alındığından şikâyetçi olduğu şey veya mazlum hakkı gibi anlamlara karşılık gelmektedir⁶. Mezâlim terimi, şahsa ve malvarlığına yönelik haksızlıklar

⁵ *Divân-ül Mezâlim, Mezâlim Divânı, Mezâlim Mahkemeleri, Haksızlıklar Divânı* şeklinde isimlendirilebilmektedir.

⁶ Ahmet Duran, "İslâm Hukukunda Olağanüstü Yetkili Bir Mahkeme Olarak Velâyetü'l-Mezâlim (Mezâlim Mahkemeleri)", S.25, 2015, İslâm Hukuku Araştırmaları Dergisi, s.

için kullanılmakla birlikte, daha yaygın olarak gasp, hırsızlık gibi hukuka aykırı yollardan elde edilen gelirler, mükelleflerden haksız tahsil olunan vergiler, hukuka aykırı biçimde el atılan malvarlığı değerleri anlamında kullanılmaktadır. İdari ve hukuki bir müessese olarak ise mezâlim; “normal mahkemelerin karara bağlamakta zorlanacağı ceza ve hukuk davalarını karara bağlamak ve uygulamak, idarî şikâyetleri dinlemek üzere oluşturulmuş yüksek kurul” şeklinde tanımlanmaktadır⁷.

Türk devletlerinde, devlet *kut*, *budun* ve *il* adı verilen üç öge üzerine inşa edilmiştir ve idare etme hakkının Tanrı tarafından Hakan’a (*Kağan*, *Yagbu*, *Kan*) verildiği inancı (*Tanrı Kut*) hâkimdir. İktidarın Tanrı tarafından belirlendiği inancı idare etme hakkının ilahi kökenli olduğunu ortaya koymaktadır⁸. Türk kamu hukukunda hükümdarlığın tek bir şahısta toplandığı, hükümdarın yetkilerinin ise, devletin işleyişini düzenleyen kurallar bütününden oluşan ‘töreler’ ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu yönden, Tanrı tarafından idare yetkisi tanınan ve bazı üstün vasıflara sahip olduğuna inanılan Hakan’ın idare etme hakkı, sınırsız bir hâkimiyete karşılık gelmemektedir. Hakan’ın yönetsel yetkilerini kullanırken, topluma hizmet etmesi, toplumsal sorunlara çözüm üretmesi ve halkını korumasının esas olduğu, töre hükümlerine uygun olarak adaletle hükmetmesi gerektiği kabul edilmektedir. Orhun Yazıtları’nda, Bilge Kağan’ın “*Tanrı buyurduğu için, devletim kismetim var olduğu için, ölecek milleti diriltip besledim. Çıplak milleti elbiseli kıldım. Fakir milleti zengin kıldım. Az milleti çok kıldım*” ifadeleri ile topluma hizmet ettiğini ve kamu refahını artırdığını bildirdiği görülmektedir. Hakanın görevleri, halkının refah ve mutluluğunu sağlamak amacıyla yasaları uygulamak, devlet yöneticilerini atamak, *toy*’u (kurultay)⁹ toplantıya çağırmak, gerekiyorsa törede değişiklik teklifi getirmek ve *yargu* veya *yolak* adı verilen devletin en yüksek mahkemesine başkanlık etmektir. Örneğin, Göktürkler döneminde (552-744) Bilge Tonyukuk, adaletin yerine getirilmesini ve hukukun uygulanmasını sağlamak amacıyla yüksek mahkemede görev almış ve vezirlikten ayrıldıktan sonra hâkimlik yapmıştır. Ayrıca, diğer yüksek rütbeli devlet yöneticilerinin de adaletin tesisi ve korunması amacıyla çeşitli görevler aldığı bilinmektedir. Uygur Devleti’nin kuruluşu sırasında Alp İlteber’in annesi Ulug Hatun, haksızlığa uğramış olan halkın şikâyetlerini dinlemek ve sorunlarını Hakan adına çözmek amacıyla görev yapmıştır¹⁰. Bu açıdan, Türk

252-253; Ayşe D. Kuşçu, “Eyyûbiler’de Mezâlim Mahkemeleri ve Dârü’l-Adl”, S.26, 2009, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, s.209.

⁷ Celal Yeniçeri, Mezâlim, DİA, C.29, 2004, Diyanet İslam Ansiklopedisi, s.515.

⁸ Yılmaz Yurtseven, Osmanlı Siyasal İktidarı Meşruiyet, Otorite ve İdeoloji Üzerine Bir Deneme, Ankara, 2019, s. 66.

⁹ Ulusal toplantı, kongre anlamlarına gelen Kurultay, Türk devletleri ile ilgili kaynaklarda kamu idaresinin temelini oluşturan bir devlet meclisi olarak geçmektedir. Kurultay kağanın seçilmesi, hükümdarlığının onaylanması, töre yapma yetkileriyle donatılmış bir yasama kurulu niteliğindedir. Oğuz destanında Kurultay “toy” olarak anılmaktadır. (Bkz: Bahaeddin Ögel, Türklerde Devlet Anlayışı, Ötüken Yayınları, İstanbul 2016, s.99-123; Ayrıca Bkz: Ahmet Taşağıl, “Kurultay”, TDV İslam Ansiklopedisi, 2019; <https://islamansiklopedisi.org.tr/kurultay> (Erişim tarihi:26.02.2025).

¹⁰ Abdülkadir Donuk, “Eski Türklerde Hükümdarın Vazifeleri ve Vasıfları” S.17, 1982, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, ss. 103, Mehmet Şeker, “Ortaçağ Türk-İslâm Devletlerinde Hükümdarın Adalet Sembolü: Divânü’l Mezâlim” 2017, 6(10), Humanitas, Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, ss.79-80; Belkıs Konan, “Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişiminde Şura-yı Devletin Rolü”, S. 62,63, 2017, Adalet Dergisi, ss.140; Tekin

devletlerinde Hakan'ın adaletin tesisinde doğrudan sorumlu olduğu ve adaletin yerine getirilmesinin, sosyal alanda olduğu kadar yönetim alanında da büyük önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Adil bir yönetim anlayışının sürdürülebilmesi idarecilerin verdikleri kararların yönetilenler nezdinde adil olarak kabul görmesi ile mümkün olmaktadır. Kutadgu Bilig'de, *"Hangi bey memlekette doğru (adil) bir kanun koymuşsa o memleketini tanzim etmiş ve gününü aydınlatmıştır"*; *"Zalim kişi uzun süre beyliğe sahip olamaz; zalimin zulmüne halk uzun süre dayanamaz"*; *"Bey mülkünü ve halkını kanun yolu ile nizam altında bulundurur"*; *"Ey Hâkim, memlekette uzun müddet hüküm sürmek istersen kanunu doğru yürütmeli ve halkı korumalısın. Kanun ile ülke genişler ve dünya düzene girer, zulüm ile ülke eksilir ve dünya bozulur"*¹¹ şeklindeki ifadelerle idarecilerin adil ve hukuka uygun davranmalarının öğütlediği dikkati çekmektedir. Türk-İslam devletlerinde adaletli bir toplum düzeninin devam ettirilmesi, kamu düzeninin korunması ve idarecilerin haksızlığa yol açan davranışlarını önlenmesi hedefiyle adli yargıdan ayrı bir şekilde yürütülen yargılamalar, devletin yargı sistemindeki en üst mahkeme konumunda bulunan *'Divan-ı Mezâlim'* olarak adlandırılan yetkili mahkemelerde görülmektedir¹².

İslam hukuku kaynağını ilahi iradede bulmaktadır¹³. İslam hukukunda, *'adaletin ilahi kudretin aslı cevheri olduğu'* düşüncesi temel alınarak, yaşam hakkı, mülkiyet hakkı, eşitlik, güvenlik hakkı, barınma-konut hakkı, ekonomik haklar, aile kurma hakkı, miras hakkı, hukuksal işlem yapma ehliyeti, adil ücret ve tazminat hakkı, yabancılara adil muamele, haksızlığı düzeltme gibi hakların hukuki ehliyeti haiz bireylere tanındığı ve siyasal sistemin devlet ile bireylerin arasındaki dengeyi koruyarak bireyin gereksinimlerine cevap vermesini sağlamaya yönelik olduğu kabul edilmektedir¹⁴. Divan-ı Mezâlim, İslam fetihlerinin genişleyip yayılması ve farklı köken, din ve kültürlerden unsurların İslam devletinin yönetimi altına girmesiyle oluşan zaruret halinde teşkil etmiş bir şikâyet kurulu olarak karşımıza çıkmaktadır. İslam'ın ilk dönemlerinde inancın güçlü olması ve dini saikin insanları kontrol etmesi nedeniyle bu türden bir mahkemeye ihtiyaç duyulmamıştır. Bu dönemde, uyumsuzluk hallerinde hâkimin (kadı) kararına uyulmakta ve itiraz kabul edilmemektedir. Dört Halife

Avaner, "Devlet Bilimi Bakımından Köprülü'nün Ortaçağ Kamu Hukuku Kurumları Makalesi ve Türk Devletinin Varlığı", 16, 2018, Belgi, ss.995-999; Necdet Sevinç, Eski Türklerde Kadın ve Aile Hukuku. C.2, S.8, 1980-a, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, ss.19; Esra Yakut, "Eski Türklerde Hukuk", C.1, S.3, 2002, Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, ss.401-426.

¹¹ Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig, Çev. Reşit Ahmeti Arat, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 2006, s.410-413.

¹² Necdet Sevinç, "İslâm Öncesi Türk Hukuku", C. 1, S. 6, 1980-b, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, ss.167-174; Mehmet Şeker, Memlûklerde Divânü'l-Mezâlim 1250-1517, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2020, s.84; Halil İnalcık, Kutadgu Bilig'de Türk İdare Geleneği ve Adalet, Adalet Kitabı, Editörler: Halil İnalcık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş, Kadim Yayınları, Ankara, 2012-a, s.7; Tekin Avaner, Reformun Antropolojisi, Kamu Yönetiminde Bağımlılık Sorunu, 2.baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2020, s.166-169; Kadir C. Doğan, "Türk-İslam Tarihinde Ombudsman Benzeri Kurumlar: Literatür Taraması", 2023, IJSS, Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, ss.175.

¹³ Halil Cin, Ahmet Akgündüz, Türk Hukuk Tarihi, C. I, Timaş Yayınları, İstanbul, 1990, s. 103-104.

¹⁴ Refik A. Gür, Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Müessesesi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014, s.19; Mehmet S. Gemalmaz, Devlet Birey ve Özgürlük, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, s.394-396.

dönemi sonrasında, emirlerin (üst düzey devlet adamları) veya valilerin yaptığı haksızlık ve zulümlerden yana şikâyetlerin artması üzerine bunları incelemek için *Divan-ı Mezâlim* adıyla bağımsız bir yüksek mahkeme teşkil edilmiştir¹⁵. Araştırmacılara göre, İslam hukukunda korku ve hükümlerliliğin heybetine dayalı saygınlık ile karakterize edilen özel bir yargı kurumu olan Divan- Mezâlim'in başkanlığı bizzat halife tarafından üstlenilmiştir¹⁶. Divan-ı Mezâlim müessesesi ile adaletsizliğin en kötü türü sayılan valilerin ve üst düzey devlet görevlilerinin hukuksuz uygulamalarının izinin sürülmesi hedeflenmektedir. Zira, kadim kaynaklarda adaleti sağlamakla görevli olanların herkesten ziyade onurlu, saygın, itibarı yüksek, nefsini yenmiş, aç gözlü olmayan ve takva sahibi dindar kişiler olması gerektiği ifade edilmektedir¹⁷. Bu yönüyle incelendiğinde Divan-ı Mezâlim, halkın devlete olan güveninin zedelenmesini önlemekte ve toplumsal barışın tesisinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Emevi hanedanlığı döneminde (661-750) mezâlim duruşmalarının kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Emevi Halifesi *Abdûlmelik bin Mervan* (685-705) mezâlim duruşmaları için bir gün belirleyerek kadı Ebu İdris el-Evdi'yi görevlendirmiştir¹⁸. Halife Mervan'ın, atadığı devlet görevlileri hakkında kendisine iletilen her bilgiyi dikkatle değerlendirdiği ve gereğini yapmaktan çekinmediği bilinmektedir. Keza bir defasında kâtiplerinden birinin yaptığı iş karşılığında hediye aldığını öğrenmesi ile onu derhal görevinden azlettiği nakledilmiştir¹⁹. Buna karşın Halife Mervan'ın, adaletsizliği ve zalımlığı ile meşhur *Haccac bin Yusuf*'u Irak ve Hicaz valisi olarak atadığı bilinmekte olduğundan, bu dönemdeki mezâlim duruşmalarının ulema nezdinde göstermelik olduğu kanısı da yaygındır. Bu anlamda, mezâlim müessesesinin sadece Halife Mervan'ın önem verdiği konular hakkında etkin olduğu ve bu suretle yönetilenlere haklarının teslim edildiği görüntüsünün oluşturulduğuna inanılmaktadır. Devam eden dönemde halifelige mazhar olan *Ömer bin Abdülaziz* (717-720) Divan-ı Mezâlim'e kendisini başkan olarak atayan ilk Emevi halifesidir. Zira kendisinden önceki dönemde Emevi hanedanı mensupları ile ilgili şikâyetlerin artması nedeniyle şikâyetlerle bizihi kendisi ilgilenmeyi uygun görmüştür. Halife Abdülaziz, ilk iş olarak halka mazlumun yanında olduğunu bildirerek, memurlardan şikâyeti olanların doğrudan kendisine başvurmalarını ilan etmiş ve Cuma günlerini Mezâlim duruşmalarına ayırmıştır. Diğer taraftan Halife Abdülaziz, Halife Mervan dönemine ait tüm Divan-ı Mezâlim kayıtlarını imha ettirmiştir²⁰. Uygulamalarıyla Emevilerin saltanat görüntülerine son veren Halife Abdülaziz, halka zulmeden ve yolsuzluklara adı karışan valilerin yerine dindar ve dürüst devlet memurlarını atamıştır. Muaviye'den itibaren hukuksuz şekilde gasp edilen malları tespit ederek hak sahiplerine iade etmiştir. Bu yüzden Irak Beytûlmâl'nin tükendiği, Şam Beytûlmâl'ndan destek geldiği rivayet edilmiştir. Hanedanlıktan kendisine ve eşine geçen mirası ise meşru görmeyip hazineye devretmiştir²¹. Halife Abdülaziz dönemindeki Mezâlim

¹⁵ Abdu'lmenım H., *Divānu'l-Mezâlim*, Daru's-Şuruk, Beyrut, 1983, s.25.

¹⁶ Muhenna, 1972, s. 24.

¹⁷ Maverdî, 1966, s.73.

¹⁸ Ebi Abdullah Muhammed bin Abdus El-Cehşeyari, *Kitabu'l Vuzera ve'l-Kitabu'l-Cehşeyari*, Tahk. Mustafa es-Sekka, 1938, s.43-44.

¹⁹ El-Cehşeyari, s.43-44.

²⁰ Ebu Ya'la, El-Ferrâ, El-Ahkâmu's-Sultaniyye, Neşreden M. Hamid El-Fıkî, 2. Baskı, 1966, s.75; Er-Râfî, M. Et-Tanzimu'l-Kadâi fi Lübnan, Daru'l Beyda, Beyrut, 1969, s.97-98.

²¹ Bkz: İsmail Yiğit, "Ömer b.Abdülaziz", İstanbul, TDV İslam Ansiklopedisi, C.34, s.53-55.

duruşmalarından örneklenecek olursa; “Bir gün Humus halkından gayri müslim bir adam gelir. Halifeye: Ey Mü'minlerin Emiri! Sen Allah'ın kitabına göre mi hükmediyorsun? Eğer öyleyse hakkımı şu adamdan al, arazimi benden gasbetti (eliyle oturmakta olan halife el-Velid'in oğlu Abbas'ı gösterir). Halife Ömer, Abbas'a döner ve sorar: Ne diyorsun bu adamın söylediklerine? Abbas: O araziyi bana babam Halife el-Velid b. Abdülmelik verdi ve kaydını adıma yazdırdı. Bunun üzerine tekrar adama dönerek ne diyorsun buna? Diye sorar. Adam, Senden Allah'ın kitabını istiyorum, der. Bunun üzerine Halife Ömer, Hiç şüphesiz Allah'ın kitabı Halife el-Velid'in yazdığından daha üstündür, arazi senindir, diyerek Abbas'a onu geri vermesini emreder”²². Halife Abdülaziz, ‘geciken adalet zulümdür’ esasını düstur edinmiştir ve atadığı kamu idarecilerine hitaben yazdığı mektuplarda bu konuyu özellikle vurgulamaktadır. Vali seçiminde çok titiz davranan Halife Abdülaziz, valileri yönettikleri illerde bir haksızlık olduğunda ondan haberdar olmazlar ise o olayın faili gibi onları sorumlu tutacağını uyararak görev yerine yollamaktadır. Bununla da kalmayıp sürekli onları soruşturarak bir şikâyet olduğunda hemen görevlerinden azletmekte ve yeniden başka bir göreve atamamaktadır²³.

Divân-ı Mezâlim'e, *Nâzırı*²⁴-*Mezâlim*'in (*Reisu'l-Mezâlim*) duruşmalara başkanlık ettiği görülmektedir. Araştırmacı Mustafa Râfî tarafından Divan-ı Mezâlim'e Başkanlık edecek kişide olması gereken vasıfları şöyle aktarılmaktadır: “(1) İffetli, tok gözlü, takva düzeyinde dindar ve bu özellikleri özüne yerleşik olmalı, (2) Fıkıh (hukuk) alanında geniş bilgi sahibi olmalı, deneyimi çok ve adaleti ile tanınmalı, (3) Kararı uygulamada güçlü, komutada etkili ve saygınlığı çok olmalı”²⁵. Şikâyetlerin incelenmesi, umumi velayete sahip halifeler veya halifeler tarafından kamusal meselelerle ilgilenmek üzere görevlendirilen bakanlar ve emirler gibi idarecilerin yetkisi dâhilindedir. Divân-ı Mezâlim'de, haksız arazi edinme, zorla vergi alınması gibi mali şikâyet konularının dışında ihtiyaç sahibi insanların taleplerini dile getirdiği, babasının elinden zorla askere alınan çocuğun annenin şikâyeti üzerine aileye geri verilmesi gibi sosyal konuların karara bağlandığı celseler görülmektedir²⁶. Divân-ı Mezâlim kararları nihai olup, karara karşı itiraz yolu açık değildir. Duruşmaların çoğu tek celsede sonuçlanırken, nadiren de olsa ikinci güne uzayan davalar da bulunmaktadır²⁷.

Kuruluşu Emeviler döneminde olan Divan-ı Mezâlim'in, Abbasiler döneminde (750-1258) güçlendiği ve tam olarak kurumsallaşarak devlet yönetiminin ana unsurlardan biri haline geldiği görülmektedir. Abbasi Halifesi *Mühtedi Billah*'ın dönemine kadar Divan-ı Mezâlimlere halifeler başkanlık etmiştir. Sonrasında ise özel yetkilerle donatılmış valiler atanmış ve onlara “Sâhibu'l-Mezâlim” ya da “Nâzırı'l-Mezâlim” denilmiştir. Bu dönemde mezâlim mahkemelerinin görev yaptığı müstakil binalar yaptırılmıştır. Halife *Ebu Cafer el-Mansur* dönemine kadar mezâlim duruşmalarında, Emevi dönemine ait usul takip edilmiştir. Bu dönemde, mezâlim celselerine halife bizzat başkanlık etmiş ve haftanın bir günü duruşmalara ayrılmıştır. Emevilerin aksine Abbasi dönemindeki Mezâlim duruşmaları için belirli bir gün tayin olunmadığı

²² Ahmed Zeki Sufût, Ömer bin Abdülaziz, İkra serisi, Daru'l-Mearif, Mısır, 1948, s.25.

²³ Ali İ. Adevi, En-Nazmu'l-İslamiyyetu, Mektebetu'l Encelu, Kahire, 1972, s.213-214.

²⁴ Nâzır ناظر, Arapçada “Müfettiş, Bakan, Yönetici, Denetmen, Gözetmen” anlamlarına gelmektedir. <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

²⁵ Er-Râfî, s.98.

²⁶ Abdu'lmenım, s.88.

²⁷ Hasan İbrahim, Tarihu'l-İslam, 2007, s.315.

görülmektedir. Örneğin Halife Me'mun pazar günleri²⁸ duruşmalara başkanlık ederken diğer halifeler de ihtiyaç hasıl olduğu herhangi bir günde katılmıştır²⁹. Halife Mansur döneminden itibaren, *Erkânü'l-Melik* adı altında dört kişilik bir heyet halinde duruşmalara devam edilmiştir. Erkânü'l-Melik heyeti, halifenin yanı sıra, halife tarafından titizlikle seçilmiş olan bir güvenlik, bir hâkim, bir vergi memuru ve bir de duruşmaların raporlanması ile görevli bir istihbarat (haberci) görevlisinden oluşan devlet görevlilerinden müteşekkildir. Halife Mansur bu görevlileri; “*Bunlardan hâkim olan Allah için hüküm verir, diğerleri ise zayıfı güçlüye karşı koruyan polis müdürü, tebaya zulmetmeyen ama vergiyi de toplayan memur ve sonuncusu da bu görevliler hakkında doğru bilgileri yazandır*” şeklinde tarif etmiştir³⁰. Mansur’dan sonra halifeliği devralan ve adil karakteriyle tanınan *El-Mehdi*, Abbasi halifeleri arasında Divân-ı Mezâlim’e biziatihi kendisi başkanlık eden ilk hanedan yöneticisidir. Onu halk arasında adaletiyle ünlü kılan şey ise kendisinden önceki dönemlerde yapılan haksızlıkları gidermesi ve hak sahiplerine zorla alınanları iade etmesidir³¹. Abbasi döneminde, Divân-ı Mezâlim celselerine halifenin başkanlık etmesi esas olsa da halifelerin kendileriyle ilgili şikâyet hallerinde celselere kadıların hâkimlik ettiği görülmektedir. Örneğin, Halife Mehdi’nin arazisini zorla gasp ettiğini iddia eden *El-Mesvar bin Masavir*’in şikâyetinin dinlendiği mezâlim duruşmasına Kadı Âfiye başkanlık etmiş, heyette ise Halife Mehdi, amcası Abbas bin Muhammed ve oğlu Alase bulunmuştur. mezâlim celsesinde Halife’ye araziye hilafetinden önce mi sonra mı elde ettiği sorulmuş ve Halife Mehdi’nin “*Halife olduktan sonra edindim*” cevabı üzerine Kadı Âfiye arazinin şikâyet sahibine geri verilmesine hükmetmiştir. Halife Mehdi bu hükme hiç itiraz etmeden araziye iade etmiştir. Abbasi döneminde Mezâlim duruşmalarına önem veren bir diğer isim ise *Harun Reşid*’dir. Harun Reşid, mezâlim duruşmalarına başkanlık etmiş ve Kadı Ebu Yusuf’un vergi toplama konusunda kendisine verdiği dersleri Mezâlim duruşmalarında icra etmiştir. Halife Mu’tasım döneminde, haksız kazanç yoluyla servetlerinde artış olan devlet memurları hain olarak yargılanmıştır³². Halife Mansur döneminde ise, Mezâlim celselerinin mahallelere kadar indiği görülmektedir. Bağdat güvenlik emiri halkın şikâyetlerini dinlemek ve haksızlıkların giderilmesi için her mahalleye bir fakihin (hukukçu) görevlendirilmesini emretmiştir³³.

Mezâlim mahkemeleri, bireylerin birbirine karşı açtığı davaların yanı sıra, bireylerin devlet görevlilerine karşı açtığı davaların da görüldüğü bir yargı mercii özelliğindedir. Abbasiler döneminde, mezâlim mahkemeleri, ‘*mevki ve nüfuz sahibi kişilerin zulüm ve haksızlıklarına mani olmak*’ amacıyla oluşturulan ve adli yargının usulüne göre yargılamakta güçlük çektiği veya yetersiz kaldığı nüfuzlu kişilerin yargılamalarının yapılmasıyla görevli mahkemelerdir.. Bu görevlerine karşın, mezâlim mahkemeleri, salt idari yargılama yapan bir yargı kolu gibi faaliyet göstermemektedir. Daha çok devlet görevlilerinin hukuka uygun davranmalarını sağlayan bir müessesese olarak karşımıza çıkmaktadır. Mezâlim

²⁸ Pazar günü, Arapçada “يوم الأحد – Birinci gün” demektir ve haftanın ilk iş günü olarak kabul edilir.

²⁹ Abdu’lmenım, s.85-98.

³⁰ El-Hudârî, Şeyh Ahmed Beg, Muhadarat fi Tarihi'l-Ümeme'l-İslamiyyeti. 4. Baskı, Kahire, 1934, s.82.

³¹ Abdu’lmenım, s.80.

³² El-Hudârî, s.94, 233.

³³ El-Merîr, Sidî Muhammed, El-Ebhâs’us-Sâmiye fi’l-Mehâkemi’l-İslamiyye, Çev. Ferid Bustanî, Daru’n-Neşr Mağribiyye, Tetuan, 1952, s.32.

mahkemelerinin başlıca yetki ve görev alanını, vali ve kamu idarecilerinin haksız ve hukuksuz uygulamaları, vergilendirme memurlarının kanunsuz iş ve işlemleri, gelir gider kayıt ve hesaplama memurlarının hatalı fiilleri, memur ve askerlerin maaşlarındaki aksama ve haksız ödemelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, kamu idarecilerinin devlet hazinesi veya kendi adlarına işlemiş oldukları gasp ve haksız istimlak davaları, vakıfların denetlenmesi, nüfuzlu kişiler hakkında kadılar tarafından infaz edilemeyeceği düşünülen davalar oluşturmaktadır. Mezâlim mahkemelerindeki yargılama esnasında şikâyetçinin delil sunması beklenmekte ve heyetin bu delilleri inceleyerek bir karara vardığı anlaşılmaktadır. Örneğin, “*kâdilkudâtının mallarını gasp ettiğini iddia eden bir tüccar, mahkemenin talebi üzerine delillerini sunmuş ve mahkeme bu delilleri kabul ederek kâdilkudâti mahkûm etmiştir*”³⁴. Mezâlim yargılaması neticesinde, ‘görevden el çekirme’, ‘hapis’ veya ‘dövdürme’nin yaygın olarak uygulanan cezalardan olduğu ve hükmedilen bu cezaların hükümdar tarafından affedilebildiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda, mezâlim müessesesinin temel görevinin yargısal bir işlevi yerine getirmek olduğu söylenebilir. Ayrıca, idarî uyuşmazlıklar ve bazı kamu görevlilerinin idari yoldan denetimi, fiyat artışlarının önlenmesine amacıyla önlemlerin geliştirilmesi, azil ve tayin işleri de mezâlim mahkemelerinin görevleri arasındadır³⁵.

Mezâlim mahkemeleri, İslamiyet’in kabulü sonrasında Türk devletlerinde benzer isimler altında devam ettirilmiştir. Büyük Selçuklular döneminde (1037-1157), siyasi suçluların yargılamaları hükümdarın başkanlığında toplanan Divan-ı Mezâlim’de yapılmaktadır ve Mezâlim celseleri bu dönemde ayrı bir öneme sahip olmuştur. İbnü’l-Esir’in aktardığı bilgilere göre, Selçuklu sultanları adil olmalarıyla ünlenmişlerdir. *Meclisu’l-Hüküm* adı altındaki mahkemelerde Mezâlim duruşmalarına benzer usulle mazlumların şikâyetleri dinlenmekte ve uğradıkları haksızlıklar giderilmektedir. Örneğin, Sultan Melikşah, tüccarlardan bir kaç köle satın alır ve ücretlerin ödenmesi için tüccarları Huzistan valisine göndermiştir. Vali paranın bir kısmını ödemiş, kalan kısmının ise sonra ödeneceğini söyleyerek tüccarları yollamıştır. Mağdur tüccarlar ise Meclisu’l-Hüküm önünde validen şikâyetçi olmuştur. Adet olduğu üzere o meclisi Sultan Melikşah yönetmektedir ve tüccarları görünce derhal huzura çağırıp, kalan ücretin ödenmesine ve valinin de en şiddetli şekilde cezalandırılmasına hükmetmiştir³⁶. Bu dönemde, Nizamülmülk, vezir sıfatıyla Divan-ı Mezâlim yargılamalarında görev almıştır. *Siyasetname* başlıklı eserinde mezâlim müessesesine “...dünyanın efendisinin mazlumlari ve adalet isteyenleri haftanın iki günü huzuruna çağırıp onları dinlediği haberinin ülkenin dört bir tarafına yayıldığında, zalimlerin korkup zulmü terk edeceklerini, cezalandırılma korkusuyla kimsenin zulme, el uzatmaya kalkışamayacağı...”³⁷ ifadeleriyle yer vererek, mezâlim mahkemelerinin önemini vurgulamıştır. *Siyasetname*’de Mezâlim müessesine dair, “(1) Hâkimin adil olması gerekir. Mazlumlardan şikâyetlerini dinlemek için her hafta iki duruşma (celse) tahsis etmelidir. Bu oturumlara bizzat kendisi iştirak etmeli, bir başkasını görevlendirmekten uzak durmalıdır. Böylece halk arasında emir ya da hâkimin

³⁴ Mehmet F. Yalçın, “Memlük Sultanı Berkuk Döneminde Mezâlim Davaları” S.43, 2021, Eskiye, ss.301.

³⁵ Yeniçeri, s.517, Konan, s.140, Fatih B. Alodalı, Sefa Usta, “Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezâlim ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, Volume:3, Issue:6, 2017, Strategic Public Management Journal. ss.173, Yalçın, “s.302.

³⁶ İbrahim, s.384.

³⁷ Abdu’lmenım, s.95-96.

mağdurlarla görüşmesi yaygınlaşınca nüfuz ve otorite sahibi olanlar ceza korkusuyla haksızlıktan kaçınırlar. (2) Hâkimin meclisine fakihleri ve âlimleri haftada iki kere çağırması ve onların tefsir, Hz.Peygamber'in hadisleri, hulefai Raşidin'in icraatları hakkında yapacakları ilmi tartışmaları dinlemesi gerekir. (3) Yöneticinin vergi tahsildarlarını, hâkimlerin, ordu komutanlarının ve mülki idare amirlerinin halka yönelik davranışlarını araştırması gerekir. Doğru yoldan sapanları tespit edip hakettikleri cezayı vermelidir. (4) Yönetici ibadetlerine özen göstermeli, tüm işlerinde Cenab-ı Hakk'ın rızasını gözetmeli, fakih ve âlimlerden oluşan bir zümre de bunlara şahitlik etmelidir. Sultan bu kişilerin geçimlerini hazineden temin etmekle yükümlü olmalıdır. (5) Hükümdar, yabancıların şikâyetlerini kabul etmeli ve mümkün olan en kısa sürede yazılı olarak cevap vermelidir, onlara haklarını iade etmelidir ki nihaiyen zulüm kapısı kapansın"³⁸ hususları belirtilmekte ve adaletin önemi vurgulanmaktadır. Anadolu Selçukluları döneminde (1075-1308), mezâlim mahkemelerinin kurulduğu, hükümdarların Büyük Selçuklu idari geleneğini sürdürdüğü, haftada iki gün divanı toplamak suretiyle örfi davalara bakıldığı ve şer'i davaların ise kadılara havale edildiği anlaşılmaktadır. Eyaletlerde vezir, vilayetlerde vali, nahiyelerde reis, ikta arazisinde ise ikta sahipleri hükümdarı temsilen mezâlim mahkemelerine başkanlık etmişlerdir³⁹.

Mezâlim mahkemelerinin yargılama yetkisi idarecileri ve kamu kurumlarını kapsamaktadır. İdarecilerin zulmü, valilerin veya kadıların yargılanması gibi alanlarda mezâlim mahkemeleri şer'i ve örfi hukuku uygulayarak yargılama yapan mahkemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Mezâlim mahkemeleri, yüksek devlet memurlarının ve idarecilerin hüküm ve tasarruflarındaki zulüm ve haksızlık iddialarını inceleme yetkisine sahip olması bakımından adli mahkemelerden ayrılmaktadır. Bu anlamda, hem adli hem de idari yargılama alanına yetki sahibi olan mezâlim mahkemeleri, görev alanı itibariye diğer mahkemelere kıyasla oldukça geniş yetkileri haizdir. Mezâlim müessesesi, günümüz yüksek mahkemeleri ile benzerlik arz etmekte olup, mali denetim yönünden ise günümüz Sayıştay'ının ifa ettiği görevlerin bir kısmını yerine getirdiği kabul edilmektedir. Abbasiler'den sonra merkez divanların en gelişmiş örneği Osmanlılar döneminde Divan-ı Hümayun adı altında ortaya çıkmıştır. Mezâlim mahkemeleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde Divan-ı Hümayun ile Tanzimat döneminde kurulan Nizamiye mahkemelerinin temelini oluşturmuştur. Diğer taraftan, devletin genel yönetimi, askeri, hukuki, siyasi faaliyetlerinden sorumlu Divan-ı Hümayun'un bu derece gelişmiş bir yapı olmasında Türk Devletlerinin kurultay geleneğinin önemli etkisinin olduğu kabul edilmektedir⁴⁰. Divan-ı Hümayun, hem devlet işlerinin görüşüldüğü bir meclis hem de devletin en yüksek mahkemesidir. Kadılar tarafından verilen kararların temyiz mercii olarak görev yapmaktadır. Ayrıca, nüfuzlarından çekinilen yerel yöneticilerin davaları doğrudan kadılar tarafından karara bağlanmamaktadır. Hazırlık tahkikatının yürütülmesi sonrasında, dava Divan-ı

³⁸ Abdu'lmenım, s.95-96.

³⁹ Sinan Tarıfçı, "Büyük Selçuklular Devrinde Bir Adalet İsteme Âdeti ve Şikâyet Bildirme Tarzı Olarak Dilekçe Arz Etmek" S. 28, 2021, Gazi Türkiyat, ss.133, Duran, s.301.

⁴⁰ M. Akif Aydın, Türk Hukuk Tarihi, Beta Basım AŞ, İstanbul, 2014, s.134; Hasan T. Fendoğlu, İslâm ve Osmanlı Anayasa Hukukunda Yargı Bağımsızlığı Anayasa Hukuku Tarihi Açısından Mukayeseli Bir İnceleme, Beyan Yayınları, İstanbul, 1996, s.280-285; Burak Coşkun, Hamza Günaydın, "Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü", S.3, 2015, Ombudsman Akademik Dergisi, ss.31.

Hümâyûn'a sevk edilmekte, hüküm burada verilerek kararın infazı gerçekleştirilmektedir. Kadı, müderris, imam ve hatip gibi ilmiye sınıfına mensup kamu görevlilerinin yargılaması da yerel mahkemelerde değil yüksek mahkeme olan Divân-ı Hümâyûn'da görülmektedir. İlâveten, din, dil, ırk ayrımı gözetilmeksizin Osmanlı tebaasından kişiler, şikâyetleri ile ilgili Divân-ı Hümâyûn'a başvuru yapma hakkına sahip kılınmıştır⁴¹ Divân-ı Hümâyûn en üst yargı mercii olarak hem örfi hem de şer'i konularda karar alabilmektedir. Divân'da şikâyetler ve haksızlık iddiaları duruşmalı olarak görülebildiği gibi doğrudan yazılı belgeler üzerinden de incelenebilmektedir⁴². Tanzimat döneminde, 1838 yılında kurulan Meclis-i Vâlâ, diğer görevlerinin yanı sıra devlet memurlarının yargılanması yetkisi ile donatılmış bir idare mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Tanzimat döneminde, idari yapılanmalar üzerinde Fransız etkisi görülmektedir. Bu etki nedeniyle, Osmanlı hukukunda idari yargı yapılanması Fransız sistemi örneklenerek oluşturulmuştur. Klasik dönemde idari ve adli yargı ayrımı gözetilmemiştir. Erken Tanzimat döneminde, merkez ve taşrada görev yapan meclisler gerek memurların yargılanması gerekse idare ve bireyler arasındaki davaların görülmesi ile yetkilendirilmişlerdir. 1864 yılından sonra Fransız modeline uygun olarak idari yargı sistemine geçilmiş ve Tanzimat dönemi yargı örgütü reformlarının ikili yapısını yansıtan *Nizamiye Mahkemeleri*⁴³ kurulmuştur. Yeni kanunlara göre işleyecek olan Nizamiye Mahkemeleri, 1870 yılından itibaren idare ve bireyler arasındaki uyumsuzlukların çözümünü konusunda faaliyet göstermiştir. Taşrada ise *Meclis-i İdareler* idari davalara bakmakla yetkilendirilmiştir. 1868 yılında merkezde oluşturulan *Şura-i Devlet Muhakemat Dairesi* idari davalara bakan Meclis-i İdarelerin kararlarına karşı bir temyiz mercii olarak görev yapmıştır⁴⁴.

Osmanlı devlet düşüncesinin temel unsurlarını 'adalet ve hakkaniyet' kavramlarının oluşturduğu kabul edilmektedir. Osmanlılarda, halkın genelini ilgilendiren hukuki konularda geçerli ilkeleri belirleyen *Kanun-i Esasî*'ye aykırı iş ve işlemler geçersiz olduğu kabul edilmiştir⁴⁵. Otorite ve adalet kavramları arasındaki dengenin, padişahın güçlünün zayıfı ezmesine meydan vermemesi, tebaanın can ve mal güvenliğinin korunması ve halkın üzerinden zulmün giderilmesi ile mümkün olduğu anlayışı benimsenmektedir. Bu anlayış, halkın şikâyetlerini adalet ve himayesine sığınacak en üst merci olarak görülen hükümdara sunulması ve Divân'da mezâlim dinlemesinin yapılması anlamına gelmektedir. Mezâlim, sadece halkın şikâyeti ile değil, bizzat hükümdarın halk arasında düzenlediği gezilerinde veya kılık değiştirerek yaptığı teftişlerle (*tebdil gezmek*) ya da eyaletlere gizli veya açık gönderdiği müfettişler eliyle de ortaya

⁴¹ Bkz: Ahmet Mumcu, "Divân-ı Hümâyûn", C. 9, ss. 430-432, 1994, Diyanet Vakfı Yayınları, ss.431.

⁴² Ahmet Mumcu, Divân-ı Hümayun, Phoenix Yayınları, Ankara, 2017, s.69-75.

⁴³ Bkz: Ahmet Akman, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Usûl Hukukundaki Gelişmeler", 8 (1), ss.431-450, 2019, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, ss.434-438.

⁴⁴ Ekrem B. Ekinci, Osmanlı Hukuku, Adalet ve Mülk, Arı Sanat Yayınevi, İstanbul, 2017 s.378-579; Bernard Lewis, Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev. Babür Turna, Arkadaş Yayınevi, Ankara, 2017, s. 249; Halil İnalcık, Osmanlı ve Modern Türkiye, Timaş Yayınları, İstanbul, 2017, s.64, İlber Ortaylı, Avrupa ve Biz, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s.91.

⁴⁵ Halil İnalcık, "Adaletnameler", Belgeler, C.II, S.3-4, ss.49-142, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1993, s.53-54.

çıkabilmektedir⁴⁶. Bu anlamda, sadece şikâyet üzerine değil resen harekete geçen bir müessesenin varlığını kabul etmek gerekecektir. Osmanlılarda, Devlet ve yönetilenlerin ilişkileri 17. yüzyıldan itibaren merkezi idarenin keyfileşmesi, taşra teşkilatı üzerindeki merkezi idari denetimin zayıflaması, iltizam sistemine devam edilmesi, devlet örgütünün yozlaşması, kamu ücretlerinin yetersizliği gibi sebeplerle yerel idarecilerin halk üzerindeki baskısının artmasına yol açmış ve ‘zulüm suçları’ kavramının oluşmasına yol açmıştır⁴⁷. Zulüm suçları, kanunsuz vergilendirme, zor kullanma, irtikâp, sahtecilik, eşkiya ile işbirliği yapmak gibi kamu görevlilerinin halka karşı işledikleri suçları kapsamaktadır⁴⁸. Tanzimat döneminde danışma nitelikli meclisler, idaredeki etkinliklerini zaman içerisinde yitirerek uzman hukuk kurulları ve organları haline dönüşmüş ve 1868 yılında günümüz Yargıtay’ının temeli olan ‘Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’ oluşturulmuştur. İdari nizamname ve kararnamelerin hazırlanması ve idari uyumsuzlukların çözümlenmesi amacıyla ise ‘Şura-yı Devlet’ kurulmuştur. Şura-yı Devlet’in kuruluşu yönetsel alanda yapılan reformlarla yakından ilgilidir. Osmanlı vilayet teşkilatının yeniden düzenlenmesini içeren 1864 tarihli *Tuna Vilayeti Nizamnamesi*⁴⁹ ile eski eyalet sistemi kaldırılarak, nahiye, kaza ve sancaklardan oluşan ‘vilayetler’ oluşturulmuştur. Vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda kaymakamların başında bulunduğu, idari ve adli yetkilerle donatılmış meclisler oluşturulmuş ve üyeleri arasından müslim ve gayrimüslimlerin seçimiyle göreve gelecek temsilcilerinin bulunması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, vilayetlerde kurulan karma mahkemelerin üyelerinin de bu yolla belirlenmesi düzenlenmiştir. Nizamname uyarınca, yılda bir kez vilayet merkezlerinde diğer sancak ve kazalardan intikal edecek temsilcilerden oluşan Meclis-i Umumi toplanacak ve vilayeti ilgilendiren meseleler bu mecliste görüşülecektir. Taşra yönetiminde bu meclisler ve mahkemeler yoluyla adli ve idari işlerin ayrıştığı görülmektedir. Böylelikle merkezi yönetimden önce taşra yönetiminde adli ve idari işler ayrılığının temelini atılması ve kademeli olarak merkezde yeni düzenlemelerin yapılması gündeme gelmiştir. Şura-yı Devlet’in kuruluşunda etkili olan temel hususlardan birinin bu değişimin olduğu kabul edilmektedir⁵⁰. Şura-yı Devlet’in yapısı ve görevleri, *Şûra-i Devlet Nizamname-i Esâsi*⁵¹ ile belirlenmiş olup, Nizamname hükümleri kapsamında, Şura-yı Devlet’in görevleri idari ve kazai⁵² olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Buna göre, kanun ve idari nizamnamelerin incelenmesi ve görüş oluşturulması ile ihtiyaç duyulan konularda istişari görüş verilmesi idari görevler arasında yer almaktadır. Şura-yı Devlet’in kazai görevleri arasında, idare ve bireyler arasındaki davaların görülmesi ile üst düzey memurların yargılanması bulunmaktadır⁵³.

⁴⁶ Halil İnalçık, Osmanlı Hukuk Sisteminde Adaletin Üstünlüğü, Adalet Kitabı, Editörler: Halil İnalçık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş, Kadim Yayınları, Ankara, 2012-b, s.144-147.

⁴⁷ Bülent Tanör, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2014, s.264.

⁴⁸ Ahmet Mumcu, Osmanlı Hukukunda Zulüm Kavramı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s.1, 13-21.

⁴⁹ Yürürlük: 7 Kasım 1864 (7 Cemaziyelahir 1281).

⁵⁰ Mehmet Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Döneminde Yüksek Yargı, Adalet Kitabı, (Editörler: Halil İnalçık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş), Kadim Yayınları, Ankara, 2012, s.263.

⁵¹ Yürürlük: 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284)

⁵² Yargısal.

⁵³ Belkis Konan, Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013, s.43-44, 71; İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı. Timaş Yayınları,

Fransa'da Napolyon döneminde (1769-1821) kurulan *Conseil d'Etat*,⁵⁴ Şura-yı Devlet'in kuruluşunda etkisi görülen ve modellenen yapılardandır. 1799 yılında kurulan Conseil d'Etat, yasama ve yüksek yargı yetkileri ile donatılmış bir konsey olup, idarenin yasal dayanak olmaksızın tesis ettiği işlemlerine karşı yapılan hukuka aykırılık iddialarının karara bağlanması görevleri arasındadır. Conseil d'Etat'ın kararları devlet başkanının onayı sonrasında kesinleşerek yürürlük kazanmaktaydı. Conseil d'Etat'ın kurulması ile Fransa'da Napolyon'un yetkileri daraltılmış ve daha özgürlükçü bir yönetim kurulması çabaları artmıştır. Osmanlı yönetiminde müslim ve gayrimüslim tebaanın birlikte temsil edilebileceği bir meclis oluşturulması fikri üzerine Sultan Abdülaziz döneminde padişahın, "... ziyade lüzumu olan ıslahatın biri dahi mesalih-i hukukiyyenin umur-ı mülkiye ve hükümet-i icraiyyeden tefriki hususu olub, bu madde-i mutenabihanın dahi bir an evvel yoluna koyulması"⁵⁵ gerektiğini belirten ifadeleriyle Şura-yı Devlet kurulmuştur.⁵⁶ İdari yargı, denetim ve nizamnamelerin incelenmesi yetkilerini haiz yüksek mahkeme olarak oluşturulan Şura-yı Devlet, 'Umur-ı Mülkiye ve Harbiye', 'Maliye ve Evkaf', 'Adliye', 'Umur-ı Nafi'a' ve 'Ticaret ve Ziraat' ile 'Maarif' daireleri olmak üzere kendi içerisinde beş daireye ayrılmıştır. Şura-yı Devlet'in görev ve yetkileri arasında; kanun ve tüzük tasarılarının incelenip hazırlanması, padişah ve nazırların sordukları konularda görüş verilmesi, her türlü idari iş ve işlemler hakkında kendi yetkisi dâhilinde karar alınması, idari ve adli mahkemeler arasındaki görev ve yetki anlaşmazlıklarının giderilmesi, devlet memurlarının yargılanması ve idare ile bireyler arasındaki uyumsuzlukların karara bağlanması bulunmaktadır. Şura-yı Devlet başkanı aynı zamanda kabinenin bir üyesidir ve memur yargılamaları da burada görülmektedir. 1913 yılında memurların görev suçları nedeniyle yapılan yargılamaları yeniden adli mahkemelere devredilmiş ve böylece adli-idari yargı ayrımı yeniden keskinliğini kaybetmiştir. Diğer taraftan, Şura-yı Devlet, bir idare mahkemesi olarak görev yapmakta ise de bağımsız bir mahkeme özelliğini taşımamaktadır. Bu yönüyle, kamu idaresinin iş ve işlemleri nedeniyle hakkını arayan birey doğrudan Şura-yı Devlet kararı ile hakkını elde edemezdi. Zira Şura-yı Devletin kazai kararları, icrai nitelikli kararlar olmayıp, sadece istisari nitelikteki kararlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Şura-yı Devletin kazai kararları ancak Sadrazam tarafından tasdik edilmesi veya Padişah onayı sonrasında yürürlük kazanmakta ve bireylere etki etmektedir. Bu anlamda, Fransa örneği üzerinden modellenen idari reformların bir parçası olarak tutuk adalet sistemi içinde çalışmış bir yapı olmasına rağmen, gelişimi Türk idare hukukunun gelişimine önemli katkılar sağlamıştır. Cumhuriyet döneminde Şura-yı Devlet⁵⁷, *Danıştay* olarak görev yapmayı sürdürmüş ve böylece yeniden idari rejime dönüşmüştür. Cumhuriyet dönemi idari yargı yapılanmasında da Fransız etkileri görülmeye devam etmiştir⁵⁸.

İstanbul, 2018, s.170; Şenlen, "Türkiye'de İdari yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", C. 49, S. 3-4, 1994, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss.404.

⁵⁴ Devlet Şurası.

⁵⁵ Mehmet Seyitdanlıoğlu, "İmparatorluktan Cumhuriyete Yargı", 2019/1-2, 62-63, Adalet Dergisi, ss.22.

⁵⁶ II. Mahmut döneminde kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1837) temel alınmıştır.

⁵⁷ Şura-yı Devlet, 669 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenerek 1927 yılında Danıştay olarak göreve başlamıştır.

⁵⁸ Süheyy Derbil, S. "Danıştay'ın Rolü" C. 7, S.1, 1950, AÜHFD, ss.2; Lütfü, Duran, "Atatürk Döneminde Danıştay", Ş.3, 1981, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, ss.32; Orhan Özdeş,

Kamu hizmetlerini yürüten idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların çözülmesi ve hükme bağlanmasıyla görevli adli ve idari makamların birbirinden ayrılması ilkesinin kabulü Şura-yı Devlet'in ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Şura-yı Devlet'in kurulması, Osmanlı Devleti'nde hukuk devleti ilkesinin yürürlüğe konulması çabalarının da bir göstergesi sayılmaktadır. Şura-yı Devlet, memur yargılaması, idare ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi gibi önemli görevlerinin yanı sıra, modern kamu idaresi ilkelerinin uygulanması ve idare hukukunun geliştirilmesi yönünde Türk idari yapılanmasında önemli bir yeri haiz olup, Cumhuriyet dönemi idari yapılanmasına etkileri görülmektedir. Cumhuriyet döneminde idari rejimin kabul edilmesi ile idare ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi, idari davaların görülmesi ve kamu hukuku kurallarının uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların yargı yoluyla karara bağlanması Danıştay'ın yetki alanına bırakılmıştır⁵⁹. Ombudsmanlık kurumunun kökenlerine bakıldığında ise Osmanlı idari teşkilatının etkilerini görmek mümkündür. Osmanlı idari teşkilatı ise önemli ölçüde, eski Türk ve İslam devlet yapılanmalarının ve kurumlarının etkilerini taşımaktadır. Ombudsmanlık müessesesine temel teşkil edebilecek, ahilik, kadı-ül kudat, kazasker, Divan-ı Mezâlim, Divan-ı Hümayun gibi kurumlar eski Türk ve İslam devletlerinden intikal eden kurumlardandır. Ombudsmanlık müessesesi tarihsel süreçte demokratik hakların ve hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlamlaştırılması ile bağdaştırılmaktadır. Ombudsmanlık kurumları, salt hukuk mahkemesi gibi karar oluşturan yapılar olmayıp, daha çok idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkların çözümü amaçlı bir başvuru mercii olarak görülmektedir. Ombudsmanlık kurumları, bireysel başvurular aracılığı ile kamu idarelerinin denetlenmesinde bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak işlev göstermektedirler. Bu yönüyle ombudsmanlık kurumlarının, yol gösterici vasfı ile idari yapının doğru işleyişine hizmet ettiği ve bu suretle, kamu yönetimi alanında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasında rolü olduğu kabul edilmektedir. Kamu yönetimi alanında, hukuka aykırılık hallerine kıyasla kötü yönetim hallerinin daha yaygın olduğu gözetildiğinde, ombudsmanlık kurumlarının mahkemelere nazaran daha uzlaştırmacı, daha esnek ve hızlı kararlar aldığı ve bireylerin uğradıkları haksızlıkları gidererek kamu yönetimine olan güveninin perçinlenmesine katkı sundukları bilinmektedir. Bu anlamda, ombudsmanlık müessesesinin, idarenin denetimini sağlama işlevi yönünden Divan-ı Mezâlim'in yürüttüğü idari denetim yetkisi ile benzerlik arz etmekte olduğu söylenebilir⁶⁰.

Danıştay ve Tarihi Gelişimi, 150. Yıl Anısına Danıştay, Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası, Ankara, 2019, s.72; İlber Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012, s.419; Burak Öztürk, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s.45; Mehmet Canatar, M., Yaşar Baş, "Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", 9 (09), 1998, OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, ss.117-136.

⁵⁹ Erkan Tural, "II. Meşrutiyet Dönemi'nde Danıştay (Şura-yı Devlet)", V/13, 2006, Çağdaş Türkiye Araştırmaları Dergisi, ss.88, Aral, s.85-101.

⁶⁰ Nigel Vogiatzis, The European Ombudsman and Good Administration in the European Union, Palgrave Macmillan, London, 2018, s.59-95; Mehmet Yüce, Atanur Beyce, Kamu Denetçiliği Hukuku, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2013, s.28, Victor Pickl, "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", II, 14, 1997, Yeni Türkiye Dergisi, ss.802;

Mehmet Aykanat, "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", Volume:14, Issue: 1, 2019, Turkish Studies, ss.97.

II. KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU VE ETKİLERİ

Ombudsmanlık müessesesinin, anayasal bir denetim sistemi olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıkmış olduğu kabul edilmektedir⁶¹. Öte yandan, ombudsmanlık müessesesinin oluşturulmasına Türk idari yapılanmasındaki kurultay, Divan-ı Mezâlim, Divan-ı Hümayun geleneğinin ve ahilik, kazasker, kadı-ül kudat gibi kurumların işleyişinin ilham kaynağı olduğu değerlendirilmektedir. TürkOsmanlı idari yapılanmasına ait bu kurum ve yapılar, modern anlamdaki ombudsmanlık müessesesi ile bireysel şikâyetlerin ayırım gözetilmeksizin kabul edilmesi, şikâyetlere dair adil ve hakkaniyete uygun kararların alınması, idarecilerin yolsuz ve hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin şikâyet konusu edilebilmesi, idari şeffaflığın ve hesap verebilirliğin temini yönlerinden benzerlik arz etmektedir. Ombudsmanlık kurumları, idarenin eylem ve işlemleri ile idari davranışlar üzerinde bir denetim mekanizması olarak işlev görmekte ve “güçlü” devlet anlayışı temelinde bir hakem olarak rol almaktadır. Bu bakımdan, bireyler arasındaki uyuşmazlıklar ile yasama ve yargı alanına giren işlemlerle ilgili olarak denetim yetkileri kural olarak mevcut değildir. Öte yandan, İsveç ve Finlandiya gibi bazı ülkelerde istisnai olarak ombudsmanlık kurumlarının yetkisinin sadece idarenin eylem ve işlemleri ile sınırlandırılmadığı ve yargı alanındaki işlemlere de şamil olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu denetimin doğrudan yargı yetkisinin kullanımına dair olmadığı ve daha çok yargısal süreçlerin uzun sürmesi gibi daha dar alanda mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Bu yönden, modern ombudsmanlık kurumlarının temel görev ve yetki alanlarının idarenin eylem ve işlemleri ile idari davranışların denetlenmesi ve temel hedeflerinin ise, idarenin işleyişindeki toplam kalitenin artırılması olduğu kabul edilmektedir. Bu yönüyle, ombudsmanlık kurumlarının ‘başkaları adına hareket eden’ ve ‘bireyler için adalet arayan’ yapılar olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, yargı bağımsızlığı ilkesi gereğince, yargının görev ve yetki alanına giren konuların ombudsmanlık kurumlarının sorumluluk alanı dışında tutulduğu ve bu suretle ombudsmanlık kurumlarının idari ihtilafların yargı yolu dışında çözümünü sağlayan bir uzlaştırma mekanizması olarak işlev gösterdiği söylenebilecektir⁶².

Ombudsmanlık kurumları, haksızlığa uğrayan bireyin şikâyeti üzerine harekete geçen ve bireyin mahremiyetini korumak suretiyle, şikâyet konusu idareye eylem ve işlemleri ile ilgili düzeltici önlemler sunan ve tespit ettiği bulguları kamuoyuna duyuran yapılanmalardır. Bununla birlikte, ombudsmanlık kurumlarının bağlayıcı karar almadıkları; kamuoyu oluşturma veya ikna etme dışında zorlayıcı nitelikte bir karar alma veya yaptırım uygulama yetkilerinin

⁶¹ XII. Charles (Demirbaş Şarl), 1709 yılında Rusya karşısındaki Paltova yenilgisi sonrasında, Osmanlı Devletine sığınmış ve üç yıl Bender’de, iki yıl kadar Dimetoka’da bulunduğu süre zarfında Osmanlı idari kurumlarını ve devlet örgütünü izleme fırsatı bulmuş ve ombudsman işlevine benzer kurumsal yapılardan esinlenerek çıkardığı buyruk ile kendisini temsilen ülkesine güvendiği bir kişiyi ombudsman olarak atamış ve siyasi otorite sahibi olmaksızın devlet kurumları üzerinde denetim yetkisi tanımıştır.

⁶² Michele Bertran, “Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts”. 2002, V.29 (5), Fordham Urban Law Journal, ss.2103; Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Elise Massicard, Devlet Olma Zanaatı, Osmanlı’dan Bugüne Kamu İcraatı, Çev. Ali Bertay, İletişim Yayınları, İstanbul, 2016, s.9; Mustafa Köksal, Ombudsman, Kamu Hakemi, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007, s.25, Müslüm Akıncı, İsveç İdare Hukuku. Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.153.

bulunmadığı izlenmektedir. Ombudsmanlık kurumlarının idari işlemleri iptal etme, idareye herhangi bir konuda emir verme veya tazminata hükmetme yetkileri de mevcut değildir. Buna rağmen, ombudsmanlık müessesesinin idari fonksiyonu yönüyle kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir işlev üstlendiği kabul edilmektedir. Bu itibarla, ombudsmanlık müessesesinin önemli etkilerinden birinin idarenin denetimi suretiyle iyi yönetimin oluşmasına katkı sağlanması olduğu söylenebilir⁶³.

Kamu otoritesinin işlerlik kazandığı idari alanın bireyler tarafından rasyonel ve meşru olarak benimsenecek şekilde doğru düzenlenmesi önem taşımaktadır. Bu bakımdan, devletin ve idari mekanizmanın temelini oluşturan organ ve yapıların kurucu unsurunu teşkil eden ‘doğru düzen’ kavramı idari denetim yollarının varlığını zorunlu kılmaktadır. İdarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunun sağlanması amacıyla çeşitli idari denetim yolları öngörülmüştür. İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması demokratik toplumların bir gereği olup, bu bağlamda idari denetim mekanizmaları arasında en etkili olanı şüphesiz yargısal denetimdir. Öte yandan, idarenin yargı dışı denetim mekanizmaları aracılığıyla da denetlenmesi söz konusudur. Yargı dışı denetim mekanizmaları sadece hukuka uygunluk denetimi değil aynı zamanda yerindelik denetimi de yapabilmektedirler. Bu anlamda, idarenin davranışlarının hukuka uygun olmasının yanı sıra hızlı, etkin ve verimli olması da hedeflenmektedir⁶⁴.

Hak arama özgürlüğü hukuk düzeninin meşru saydığı yöntemlerle hakkın aranması özgürlüğünü ifade etmekte olup, bu özgürlüğün kullanılması, kanuni idare ilkesi ve idarenin denetimi ile yakından ilgilidir. Hak arama özgürlüğü mahkemeye başvurabilme hakkını da kapsamakla birlikte bundan daha geniş bir kavramı ifade etmektedir. Devam eden bir ihlalin durdurulması veya uğranılan haksızlığın olumsuz etkilerinin kaldırılması için idari makamlara başvurabilme de hak arama özgürlüğü kapsamına dâhildir. Hak arama özgürlüğü bağımsız bir hak olmanın yanında, diğer bireysel haklarının korunmasını da sağlayan bir araçtır. Bu anlamda, bireylerin işlem ve eylemlerinden etkilendiği kamu idarelerinin hukuka uygun davranmalarını beklemeleri ve şikâyetleri doğrultusunda ve halk adına denetlenmelerinin sağlanması demokratik hukuk devletlerinin bir gereği sayılmaktadır. Ombudsmanlık müessesesini ortaya çıkaran temel nedenler arasında, klasik denetim yollarının etkinliğinin yetersizliği, bürokratik engeller veya takdir yetkisinin kullanımındaki hukuksuzluklar gibi gerekçelerle bireyin idare karşısında uğradığı haksızlıkların giderilmesine ilişkin korunma ihtiyacının artması düşünülebilir⁶⁵.

⁶³ Bette A. Moskowitz, *The Room at the End of the Hall: An Ombudsman's Notebook*, Sense Publishers, Rotterdam, 2012, s.20; Zakir B. Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin bir Model Önerisi*. C.38., Hak-İş Eğitim Yayınları, 1998, s.62; Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, S. 151, 2006, Maliye Dergisi, ss.109; İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizdeki Uygulanabilirliği”, S.23, 1997, Sayıştay Dergisi, ss.109.

⁶⁴ Martin Loughlin, *Kamu Hukukunun Temelleri*, Çev. Dilşad Çiğdem Sever, Kivılcım Turanlı, Dipnot Yayınları, Ankara, 2015, s.142; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2014, s.600.

⁶⁵ Ethem E. Atay, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, S. 1, 2014, *Ombudsman Akademik*, ss.6-27.

İdarenin yargı dışı denetim mekanizmaları arasında bulunan KDK, 1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan değişiklik⁶⁶ ile oluşturulmuştur. KDK, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiş anayasal bir kurumdur. Kurumun sorumluluk alanı, idare karşısında haksızlığa uğradığını ifade ederek şikâyetçi olan bireylere yardım etme ve seslerini idareye duyurma esasına dayalıdır. 6328 sayılı Kanun hükümleri gereğince, Kurumun yetki alanı oldukça geniş ve kapsamlı olarak belirlenmiş, idarenin işleyişi ile ilgili bir şikâyetin Kuruma iletilmesi kaydı ile kamu kurumlarının her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarının inceleme ve araştırma konusu yapılabileceği düzenlenmiştir. KDK tarafından verilen tüm kararlara karşı yargı yolu açıktır⁶⁷.

Kamu Denetçileri, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından diğer adaylar arasından seçilerek göreve gelmekte ve TBMM'de yemin etmek suretiyle göreve başlamaktadırlar. Görev süreleri dört yıldır⁶⁸. 6328 sayılı Kanunun 12. maddesi *"hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve Denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz"* hükmünü içermektedir. Böylece, Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin tarafsızlıkları ve bağımsızlıkları güvence altına alınmaktadır.

Hukuksal zemin dikkate alındığında, KDK'ya tevdi edilen yasal inceleme ve araştırma yetkisinin salt kanuna veya hukuka aykırılık halleri ile sınırlandırılmadığı dikkati çekmektedir. Kurum kendisine tanınan sorumluluk alanı kapsamında, hukuka aykırılıkları, adaletsizlikleri veya hakkaniyete ters düşen durumları insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde tetkik etmek ve uyuşmazlığa dair çözümler sunmak yetkisine sahip kılınmıştır. Bu yönüyle KDK'ya tanınan sorumluluk alanının oldukça geniş ve kapsamlı olduğunu söylemek mümkündür. Kurum inceleme ve araştırmaları neticesinde idareye oldukça geniş bir alanda tavsiyelerde bulunma yetkisine kanunen sahip kılınmıştır. Öte yandan, ilgili kamu kurumlarına herhangi bir yaptırım uygulanması veya şikâyet konusu edilen idari işlemin iptal edilmesi gibi hususlar Kurumun yetki alanı dâhilinde yer almamaktadır. Bununla birlikte, Kurum

⁶⁶ 5982 sayılı Kanun Madde 8 –*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.*

"Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

⁶⁷ Bilge Uz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumuna Yapılan Başvuruların Dava Açma Süreleri Üzerindeki Etkisi", S.8, 2018, Ombudsman Akademik, ss.60-73.

⁶⁸ 6328 sayılı Kanun m.11-14.

tarafından tesis edilen çeşitli tavsiye kararlarının uygulamada sadece başvuru sahibinin değil, başvuru ile benzer konumda olan diğer bireylerin de hakkının korunmasına hizmet ettiği sıklıkla görülmektedir.

KDK'ya gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmekte ve başvuru sahibinin talebi üzerine başvurular gizli tutulmaktadır. Hak arama özgürlüğü, bireyler arasındaki eşitliğin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, bireylerin hak arama araçlarına erişiminin kolay ve ucuz olması gerektiği bilinmektedir. KDK'ya yapılan başvurular ücretsiz olup, elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları kullanılarak yapılabilmektedir. Kuruma yapılan başvurulardan ücret alınmaması, başvuruların kolaylaştırılmış olması sosyal devlet ilkesi ve hak arama özgürlüğünün geliştirilmesi ile yakından ilgilidir⁶⁹. KDK'ya, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvurulabilir. Yapılan başvurulardan belirli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara dair olanlar, mevzuatta belirlenen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez. KDK'ya başvuruda bulunmak için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şarttır. İdari Başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular şikâyet konusu kamu kurumuna gönderilir. Telafisi güç veya imkânsız zarar doğması muhtemel hallerde ise idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaksızın, başvurular kabul edilebilmektedir⁷⁰.

Kamu kurumlarının faaliyet ve organlarının denetlenmesini sağlayan hukuk kuralları ağırlıklı olarak; kişiler ve mülkiyet üzerindeki idari güçleri ve idare ile bireyler arasındaki ilişkilere uygulanan kurallardan oluşan idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır. İdarenin iyi ve doğru düzende işleyişi o devletin gelişmişlik düzeyini de temsil etmektedir. İdarenin bireylere sunduğu kamu hizmetleri çeşitlendikçe, kamu yararının sağlanması ve genel refahın artması amaçlarıyla, kamu kurumlarına yönelik kuralların çoğaldığı ve idari takdir yetkisinin arttığı, buna paralel olarak idarenin denetlenmesi ihtiyacının aynı ölçüde genişlediği görülmektedir⁷¹. Hukuk devleti ilkesi, idarenin hem hukuka uygun hareket etmesini hem de hukuka aykırı davranışlardan kaçınmasını içermektedir. İdarenin hukuka aykırı davranışlardan doğan zararları tazmin etmesi, hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasasının 125. maddesi, *'idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır'* hükmünü getirmektedir. Anayasa'nın 74. maddesi ise, siyasal ve idari başvuruyu içermektedir. İdari yargının görev alanını tespit eden, kamu gücü, kamu hizmeti gibi kriterler çoğu kez muğlak ve idari yargının yetki alanını yasama organının takdirine bırakan ölçütlerdir⁷². Bununla birlikte, idari

⁶⁹ Teoman Evren, "Hak Arama Özgürlüğü ve Savunma", C. 1, S. 1,1988, Türkiye Barolar Birliği Dergisi. ss.7; Bilge Uz, "Ombudsmanlık Kurumlarının Özellikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Uygulamadaki Etkileri" S.19, 2023, Ombudsman Akademik, ss.88.

⁷⁰ 6328 sayılı Kanun m.17.

⁷¹ Muslihiddin Adil, Mukayeseli Hukuku İdare, Güneş Matbaası, İstanbul,1933, s.17; Freidrich A. Hayek, Hukuk Yasama ve Özgürlük, Kurallar ve Düzen, Çev. Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları İstanbul, 1996, s.205-207.

⁷² Metin Günday, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", C.14, 1997, Anayasa Yargısı Dergisi, ss.348.

yargı yerlerinin yetkisi, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır⁷³.

Bireysel yarar ile ortak fayda veya toplumsal yarar olarak tanımlanabilecek 'kamu yararı' arasında, birbirini besleyen ve birbiriyle bağlantılı bir ilişki mevcut olduğu kabul edilmektedir. Toplumdan doğan ve toplum faydası için olan bir kavrama karşılık gelen kamu yararı gözetilerek yapılmış olan düzenlemelerin temelinde bireylerin faydasını korumak yatmaktadır. Bu yönden, kamu yararının korunması bireylerin yararının korunmasını da gerektirmektedir. Bu koruma idarenin iş ve işleyişinin çeşitli mekanizmalar aracılığıyla denetlenmesi yoluyla mümkündür. Kamu yararının korunması öncelikle kamu gücünün kullanılmasını gerektireceğinden, devlet eliyle gerçekleştirilecek koruma ve denetim yöntemleri kamu yararının korunmasını sağlayan araçlar olarak kabul edilmektedir. Kamu yararının korunmasına hizmet eden mekanizmalar, başta yargısal denetim olmak üzere, idarenin işleyişinin denetimini sağlayan diğer idari başvuru yolları olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı denetimi idarenin hukuka uygunluğunun denetimi yönünden etkin bir yöntemdir. Bununla birlikte, yerindelik denetimi yargı mercilerinin yetkileri dışında bırakılmıştır. Bu anlamda, idarenin takdir yetkisi kullanılarak tesis edilen işlem ve eylemlerin hizmetin gerekleri ve kamu yararı ölçütlerine uygun, isabetli veya faydalı olup olmadığını yargı mercileri değerlendirememektedir⁷⁴. Bu anlamda, salt hukuka uygunluk denetimi, özellikle idari takdir yetkisi kullanılarak tesis edilen idari işlem ve eylemler yönünden haksızlıkların giderilmesine yeterli olamamaktadır. Bu noktada, hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetimi de gerçekleştirebilecek kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır.

KDK idarenin denetlenmesi yoluyla sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin artmasını ve kamu yararının korunmasını sağlayan mekanizmalar arasındadır. Bu açıdan, idarenin iş ve işleyişinin yargısal denetim yollarına kıyasla daha geniş bir yetki alanında incelenebilmesi ve denetlenmesi amacıyla KDK'ya duyulan ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. KDK idarenin eylem ve işlemlerini salt hukuka uygunluk yönünden değil aynı zamanda, hakkaniyete uygunluk ve yerindelik yönünden de denetime tabi tutmaktadır⁷⁵. KDK, idarenin işleyişini hakkaniyete uygunluk yönünden denetlerken iyi yönetimin sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan, yazılı hukuk kurallarına uygun olduğu halde, kamu vicdanını yaralayan, adalet duygusunu yeterince tatmin etmeyen uygulamaların önlenmesi ve birey ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi yönünde KDK'nın önemli bir rolü bulunmaktadır⁷⁶.

6328 sayılı Kanunun gerekçesi incelendiğinde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacının gün geçtikçe artması nedeniyle, kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının

⁷³ Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996, s.249.

⁷⁴ Hulusi A. Dinçkol, "İdari Yargı'da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi", 2013, C. 19 S. 2, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, ss.1573; Naci M. Çakmak, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s.307-325.

⁷⁵ Kemal Özden, Ombudsman, Kamu Denetçisi ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s.152.

⁷⁶ Serdar Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul, 2005, s.61.

yerleştirilmesinin zorunlu hale geldiğinden bahisle, KDK'nın oluşturulduğu ifade edilmektedir. Yasada idarenin her türlü eylem ve işlemi, tutum veya davranışı KDK'nın sorumluluk alanı dâhilinde kılınmaktadır. Öte yandan, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ise Kurumun denetim alanı dışındadır. Yasal yetki yönünden bakıldığında Kurumun yetki alanının oldukça geniş ve kapsamlı olduğu ve yasa metninde belirtilen istisnalar dışındaki her türlü idari işleyişini kapsadığı değerlendirilebilir. KDK'nın, bireysel şikâyet üzerine harekete geçen ve idari ihtilafların mahkeme öncesinde çözülmesine olanak sağlayan bir uzlaştırma mekanizması olduğu gözetildiğinde, yargının yükünü hafifletici bir işlevinin bulunduğu da kabul edilmektedir⁷⁷. Kuruma başvuruların ücretsiz olması ve başvuru usulünün kolaylaştırılmış olması bireysel başvuruları arttırabilecek özelliklerdendir. Kurumun başvuruları inceleme süresi altı ay olarak belirlenmiş olup, inceleme süreci açısından getirilen bu süre sınırı ile haksızlıkların sürüncemede kalmadan giderilmesi esası kabul edilmiştir. Bu açıdan, KDK'nın hak arama özgürlüğünün desteklenmesine ve iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesine katkı sunduğu ifade edilebilir.

III. KAMU YÖNETİMİNDE DİLEKÇE VE ŞİKÂyet HAKKININ GELİŞİMİ YÖNÜNDEN DİVAN-I MEZÂLİM VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Dilekçe ve şikâyet hakkı gerek yargı mercileri gerekse idari kurumlara başvurularak kullanılması suretiyle, bireyin adalete ulaşmasını önceleyen ve yönetsel işleyişin adil bir düzen üzerinden sürdürüldüğüne dair inancı pekiştiren bir temel hak olarak, gelişmiş idari yapılanmaya sahip tüm devletlerce önemsenmiş ve güvence altına alınagelmıştır. Türk yönetim hukuku yönünden bakıldığında, Türk devletlerinde, hükümdarların adil bir devlet düzeni sağlamaya büyük önem atfettiği ve yönetilenlerin adalet arama amacıyla şikâyetlerini bildirmesine olanak sağlayan idari mekanizmaların oluşturulduğu görülmektedir.

Büyük Selçuklular döneminde adalet arama geleneği oldukça gelişmiştir. Bu dönemde, bireylerin şikâyetlerini bildirme yöntemi olarak dilekçe arz ettikleri görülmektedir. Bireylerin, kendilerini ilgilendiren konulardaki şikâyetlerini içeren dilekçelerini haftada iki gün toplanan mezâlîm mahkemelerinin divan oturumlarında arz edebildikleri gibi diğer zamanlarda bireysel veya toplu halde bildirdikleri anlaşılmaktadır. Bu suretle, bireylerin şikâyetlerini hükümdar başta olmak üzere doğrudan idarecilere ulaştırmaları imkânı mevcuttur. Bu açıdan Büyük Selçuklu döneminde, bireylerin mahkeme oturumlarında veya kendi inisiyatifleri ile dilekçe arz etme hakkının olduğu kabul edilmektedir. Dilekçelerin mahkeme oturumları haricinde arz edilmesi yetkililer (hacib, emir) eliyle olabildiği gibi bireysel olarak hükümdara ulaşmak suretiyle de olabilmektedir. *Siyasetname*'de yer verilen bir hikâyeye göre, "...ordu komutanından zulüm gören yaşlı bir kadın durumunun düzeltilmesi amacıyla komutana defalarca müracaat ettiyse de bir netice elde edememiştir. Yaşlı kadın daha sonra meseleyi hükümdara iletmeleri için çok defa haciblere müracaat etmiş, ancak hacibler durumu hükümdara arz edeceklerini söylemelerine rağmen bunu yerine getirmemişlerdir. Kadın

⁷⁷ Serdar Gülener "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", S.1, C. 8, 2013, Akademik İncelemeler Dergisi, ss.2.

umudunu yitirdiği anda bizzat padişah'tan yardım istemeye karar vermiştir. Sarayın civarına geldiği gün, tesadüfen padişahın ava çıkacağı güne tekabül etmiş ve kadın padişahın nerede avlanacağını öğrenip, o avlağa gitmiştir. Kadın, yalnız kaldığı bir anda ortaya çıkarak padişahın yanına koşmuş ve dilekçe arz etmiştir. Yaşlı kadın, padişaha, - Ey padişah! Şu zayıf yaşlı kadının hakkını ver. Dilekçemi oku!- diye seslenmiştir. Padişah onu görünce hemen durmuş; dilekçesini almış ve okumuş; onun bütün sözlerini dinlemiştir. Sonuçta, yaşlı kadının hakkını vermiş, komutanı cezalandırmıştır⁷⁸. Bu hikâyede yaşlı kadının, şikâyetini görmezden gelen yerel yöneticileri aşarak, devlet yönetiminin en üst kademesine doğrudan dilekçesini arz etmesi ve talebinin hükümdar tarafından değerlendirilerek gereğinin kısa sürede yerine getirilmesi bireysel adaletin tesisi yönünde dikkat çekicidir. Şikâyetlerin arzı önceleri sözlü olarak yapılmakta iken, kurumun giderek gelişmesi ve benimsenmesi üzerine yazılı usulün kullanılmasının hâkimiyet kazandığı görülmektedir. Nizamülmülk'ün naklettiğine göre; “halktan dilek, istek ve şikâyetlerini saray katına bildirenlere bir cevap ve kararname verilirdi”⁷⁹. ‘Misal’ adlı altındaki bu kararnamelerde, şikâyet dilekçelerine verilen hükmün yazılı olarak ilgisine -mezâlim oturumu esnasında veya haricen- bildirildiği anlaşılmaktadır. Selçuklular döneminde sadece yönetsel otoritenin toplandığı hükümdarın değil vezirlerin de şikâyet dilekçesi kabul ettiği; müştekilerin vezirin bulunduğu saraya bizzat gelerek doğrudan dilekçelerini arz ettiği veya yerel yetkililer aracılığıyla dolaylı olarak dilekçelerini ilettikleri bilinmektedir⁸⁰. Bu anlamda, Büyük Selçuklular döneminde, bireylerin hükümdara ve idarecilere şikâyetlerini iletmesine imkân veren bir idari yapılanmanın olduğu, mezâlim mahkemesi oturumları başta olmak üzere çeşitli yöntemlerle dilekçe hakkının temini ile idare edilenlerin adalete kavuşmasının sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu suretle, Büyük Selçuklular döneminde devletin adaletle hüküm sürdüğü inancı halk gözünde pekişmiş olmaktadır.

Dilekçe ve şikâyet hakkı Osmanlı idari yapılanmasında da önemli yere sahip olagelmıştır. Halkın şikâyetlerinin padişaha sunulması ve onun emriyle halkın uğradığı haksızlıkların giderilmesi Osmanlı devlet yönetiminde adaletin sağlanması açısından önemli görülmektedir. Osmanlılar döneminde, şikâyetle bulunma hakkı “her bireyin sahip olduğu ve herhangi bir şarta bağlanmamış sınırsız bir hak” olarak tanımlanmaktadır⁸¹. Şer’iyye Sicilleri’nde⁸² ve Mühimme (Ahkam) Defterleri’nde⁸³ yer alan kayıtlardan, bireysel şikâyet hakkının kuruluş dönemlerinden itibaren kullanılmakta olduğu anlaşılmaktadır. Osmanlılarda, o dönemdeki diğer devletlere göre oldukça gelişmiş bir hak arama mekanizması mevcuttur. Dilekçe hakkı, kadın, erkek, müslim, gayrimüslim, reaya, asker, esnaf, tüccar vb. her kesimden bireye tanınmış bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, kuruluş dönemlerinden itibaren kadınlara eşit şikâyet ve dilekçe hakkının tanınmış olması gelişmiş bir hak arama kültürünün varlığına işaret

⁷⁸ Tarıfçı, s.137-138.

⁷⁹ Tarıfçı, s.134.

⁸⁰ Sencer Divitçioğlu, Oğuz’dan Selçuklu’ya Boy, Konat ve Devlet, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2005, s.128.

⁸¹ Veysel Gürhan, “Kadınlara Divan-ı Hümayun’a Şikâyet Haklarını Kullanmaları Üzerine Bazı Değerlendirmeler” S. XXXII, 2017, Journal of History School, ss. 325, Halil İnalıcık, “Şikâyet Hakkı: Arz-ı Hâl ve Arz-ı Mahzarlar”, S.7-8, 1988, Osmanlı Araştırmaları Dergisi, ss.33-37.

⁸² Osmanlı mahkeme kararlarının kayıtlarının tutulduğu defterler.

⁸³ Divan-ı Hümayûn hükümlerinin kayıtlarının tutulduğu defterler.

etmektedir. Kadınların arzuhal örneklerine baktığımızda; bir kadının Florine⁸⁴ Ayanının zulmünden şikâyetçi olduğu dilekçesine; “*Dilekçe Sahibi: Fatıma, Yeri: Florine, Konusu: Ayanın Zulmünden Şikâyet, Özeti: Florine Ayanı Hacı Veli’nin, uzun zamandan beri kendisine zulmettiği ve ayrıca oğlu Ahmed’i haksız yere katlettiği iddiasıyla, bu kişiyle davasının görülmesi talebini havi. Karar: Başka bir iş için oraya gönderilmiş olan mübaşir vasıtasıyla davanın görülmesi, mümkün olmazsa İstanbul’a gönderilmesi*”⁸⁵ şeklinde karar verildiği görülmektedir. Bu anlamda Osmanlı döneminde, her bireyin öncelikle yerel mahkemeye ve sonrasında Divân-ı Hümâyuna dilekçe arz ederek şikâyet hakkını kullanabildiği görülmektedir. Divân-ı Hümâyuna, yerel mahkemelerdeki kadılar aracılığıyla bireysel olarak dilekçe sunulabildiği gibi belirli bir meslek veya grup adına toplu halde başvuru yapılması da mümkündür. Merkezi yönetim, şikâyet ve dilekçe hakkını güvence altına almak amacıyla, yerel yönetimlere gönderdiği emirnameler ile “*ahalinin şikâyet hakkının engellenmemesi ve halkın bu konuda rencide edilmeyerek hassasiyet gösterilmesi*” gerekliliğini bildirmiştir⁸⁶. Bu anlamda, Osmanlı idari yapılanmasında, yaş, din, dil, sosyal statü ve cinsiyet farkı gözetilmeksizin her bireyin, herhangi bir devlet dairesine, padişaha ve en üst icra ve kaza organı olan Divân-ı Hümâyûn’a dilekçe sunma hakkının olduğu ve bu hakkın güvence altına alındığı kabul edilebilecektir.

Arzuhâl’ler, yönetim kademelerine dilek veya şikâyetlerin bildirilmesi amacıyla sunulan dilekçeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Herhangi bir konuda haksızlığa uğradığını veya zarar gördüğünü iddia eden, idarecilerin faaliyetlerinden veya vergi adaletsizliğinden yakınan yahut bir talebi olan tüm bireyler, mahalli kadından başlayarak Padişaha kadar yazılı veya sözlü arzuhal sunma hakkına sahip kılınmıştır. Bu hakkın kullanılması bireysel veya toplu halde olabilmektedir. İdarecilerin asli görevlerinden birisi de bu türden şikâyetlerin incelenmesi ve talepler gözetilerek gerekli işlemlerin yapılmasıdır. Osmanlı arşivlerindeki ‘*şikâyat defterleri*’ bu kurumu işlevselleştiren önemli belgelerden sayılmakta olup, Osmanlı bürokrasisindeki ileri bir gelişme ve rasyonelleşme olarak yorumlanmaktadır. Şikâyat defterleri, halk tarafından yapılan şikâyetler üzerine yazılan padişah hükümlerini içermektedir. Bireyler arasındaki haksızlıkların ve Padişahın otoritesini temsil eden idarecilerin yetkisini kötüye kullanmalarından doğan hukuksuzlukların önlenmesini teminen şikâyet ve dilekçe hakkı mekanizmasından yararlanılmaktadır. Şikâyet konusu, mutlaka zarar gören tarafın uğradığı haksızlığı gidermek amaçlı olmaktadır. Şikâyet edilenler ise ‘devlet otoritesini temsil eden kamu görevlileri’ ve ‘müslim ve gayrimüslim halkı temsil eden reaya’ olmak üzere iki grupta toplanabilmektedir. Bunlardan, kamu görevlilerinin diğer gruba kıyasla daha çok şikâyet konusu edildiği görülmektedir. Zarar gören taraf, bir kişi olabileceği gibi bir grup veya bir kurum (vakıf vb.) da olabilmektedir. Haksızlık veya zarar, kamu görevlilerinin hatalı veya eksik davranışlarından veya bir mahkeme kararının yahut kanun hükmünün uygulanmamasından da kaynaklanabilmektedir. Bunlar arasından mahkeme kararına uyulmamasına ilişkin bir şikâyete dair verilen kararda, “*Kadının verdiği hükmü veya hücceti tanımayan ve gereğini yerine getirmeyenlere karşı şikâyet...Meselâ, Mısır’da “evlâda meşruta” olan Ahmed Bagdâdi’nin*

⁸⁴ Florina: Yunanistan, Batı Makedonya

⁸⁵ Ensar Köse, “Osmanlı Devleti’nde Kadınların Hak Arama Kültürü” 2016, II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri, ss.316.

⁸⁶ Saliha Okur Gümrükçüoğlu, Osmanlı Devletinde Divan’a Gönderilen Şikâyetler, 2012, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, ss.387.

vakıflarına başkaları karıştırmış, evvelce Padişâh emrile mahkeme evlâdın hakkını tanımış, yine karışmışlar. Yeni hükümde deniyor ki : “Dâvâsına muvâfık fetvâ-yı şerîfesi olduğun bildirüp yedinde olan hüccet-i şer’iyye ve emr-i ‘aliyye mucibince ‘amel olunmak için’ Mısır paşasına ve Mısır kadısına hüküm yazılmıştır...” şeklinde idareye konuya dair mahkeme kararına uyulmasını emreden hüküm örneklenebilir⁸⁷. Divan-ı Hümayun’a gönderilen şikâyetler arasında ‘görevi kötüye kullanma’ konulu şikâyetlerin çoğunlukta olduğu ve bunu ‘ceza’, ‘alacak’ ve ‘vakıf’ konularındaki şikâyetlerin takip ettiği dikkati çekmektedir. Padişâh şikâyet üzerine durumun soruşturulmasını emredebilmekte veya kanuna aykırı işlemlerin önlenmesi yönünde hüküm verebilmektedir. Osmanlı merkezi yönetimince önemli görülsün veya görülmesin her müracaatın işleme konulduğu ve konuya ilişkin verilen karara göre yerel idarecilere emirler yazıldığı anlaşılmaktadır. Bu konuda genellikle ayrıntıya girilmeksizin, “Mahallinde şer’ile (kanun üzre) deyü buyuruldu” veya “Kapudan Paşa’ya hitâben şer’ile deyü buyuruldu” gibi kısa ifadelerle konunun kanun hükmüne uygun olarak mahallinde çözümünün sağlanmasına dair kararlar verildiği görülmektedir. Bazı şikâyet konularına ilişkin olarak ise, “Ta’yin olunan mübâşir ma’rifetiyle mahallinde şer’ile görölüp ihkâk-ı hak ve eğer ihkâk-ı hak mümkün olmaz ise Âsitâne’ye ihzarları arz u i’lâm olunmak için deyü buyuruldu” veya “Kadîmden zabt ve tasarruflarında olan tarla ve çayırlarına hilâf-ı kânun ve fuzuli ve bilâ emr-i hümayun bir vechile dahl-u taarruz edilmeyüp men’u defoluna deyü Divândan hüküm buyuruldu” gibi daha detaylı ve yol gösterici ifadelerle kararlarda rastlanmaktadır⁸⁸. Ayrıca, bir yöre halkının geçişe imkân vermeyen bir köprünün tamiri için başvurmaları, arazi uyuşmazlıkları, kanuna aykırı toplanan vergilerden dolayı yapılan şikâyetler de dilekçe arzına konu teşkil edebilmektedir. Şikâyet hakkının kullanılması esnasında, müştekiler önceden aldıkları müftü fetvası ile haklılıklarını destekleyebilirler. Kadı mektubu veya arzı ile bildirilmiş olan şikâyetler de kadının desteğini taşıdığı için müşteki lehine sonuçlanması muhtemel uyuşmazlıklardandır. Bu yönde, “halkın, kanuna aykırı alınan vergilerden şikâyetleri”nden bir örnek verilecek olursa; “...Meselâ, Macaristan’da Yanova eyaletinde köylüler, kale ve palanka dizdarlarının, sözde tamirat gideri karşılığı kendilerinden -hilâf-i şer’ ve kanûn- para toplamalarından şikâyet ederler. Bunun gibi, Vulçitrın kadısının gönderdiği bir arza göre, Arnavutların saldırıları dolayısıyla halkı kaçmış olan toprakları, başka diyardan gelip işleyen köylüler, sipahinin iznile ekiyorlar; kânûna göre öşr karşılığı sipahilerine belli bir para ödüyorlar. Ayrıca yeni tahrirde üzerlerine cizye olarak toptan yirmi bin akça yazılmıştır. Bunu da ödüyorlar. Kanuna göre onların başka rûsûm ödememeleri gerekir. Fakat sipâhiler fazladan bunlardan -defterlü reâyâ-nın ödemesi gereken resimleri, yanı iki veya üç gurus İspence istiyorlar, bir takım angarya hizmetler -otluk biçdirmek gibi- yüklüyorlar. Sefer harcı veya imdâdiye adıyla para istiyorlar; “kadı arz etmeğin hilâf-i şer’ ve kânûn ve defter ta’addi olunmamak için” hüküm yazılmıştır”⁸⁹. Bu örnekte, kadı tarafından şikâyet hakkını kullanan bireyleri destekler mahiyette mektup şeklinde bir arz yazıldığı ve bu suretle haklılıklarının ortaya konulduğu gösterilmektedir. Ayrıca, kadıların yerel halkın temsilcileri gibi hareket ettiği ve yönetilenlerin haklı isteklerinin desteklendiği anlaşılmaktadır. Burada dikkati çeken husus, söz konusu zararın bir kamu zararı olmayıp özel zarar kategorisinde bulunmasıdır. Bu anlamda şikâyet mekanizması nihai olarak, Padişâhın yüksek idari otoritesi ile zarara uğrayan bireyler arasında doğrudan ilişki kurulmasını sağlayan bir

⁸⁷ İnalçık, s.36.

⁸⁸ Halil İnalçık, Osmanlı’da Devlet, Hukuk, Adalet, Eren Yayıncılık, İstanbul 2005, s.49-54.

⁸⁹ İnalçık, s.36-37.

yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idarede yer alan bürokratların Padişah adına verdikleri kararların keyfi veya yanlış olması, devletin temel aldığı adalet ve hukuk ilkesine aykırı düşecektir. Bu yönüyle, Osmanlı idari yapılanmasının uzmanlaşmış bürokratik işleyişinin bir uzantısı olarak kamu idarecileri idari otorite zinciri dâhilinde kanun ve nizamların adil ve hukuka uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak ile sorumludur⁹⁰. Bu yönden, şikâyet hakkının ve idarenin şikâyet edilen yönlerinin araştırılmasının Türk yönetim tarihinde köklü bir uygulama olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Dilekçe hakkı ilk kez, anayasal bir düzenleme olarak, 1876 tarihli Kanûn-i Esasî'nin *"Tebaa-i osmaniyeden bir veya birkaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciiine arzuhal verdikleri gibi meclisi umumiye dahi müddei sıfatile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin e'falinden iştikâye salâhiyetleri vardır"*⁹¹ hükmünü içeren 14. maddesinde yer bulmuştur. Bu hükümle, Osmanlı tebaasından olan bireylere kendilerini veya toplumu ilgilendiren konularda kanuna aykırılık iddiasıyla işlemi tesis eden idareye veya Meclis-i Umumiye dilekçe ile başvuru hakkı tanınmıştır. 1921 Anayasası temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeleri içermemekte olup, dilekçe hakkına dair Kanun-i Esasî'nin 14. maddesi bu dönemde geçerli olmuştur. Cumhuriyet döneminde, Dilekçe hakkına ilk kez, "Esas Teşkilat Kanunu" başlığını taşıyan 1924 Anayasası'nın 82. maddesinde anayasal bir kurum olarak yer verilmiştir. 1961 Anayasasının 62. maddesi *"Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir"* hükmü ile dilekçe hakkını düzenlemektedir⁹².

Dilekçe hakkı, 1982 Anayasasının kabulü ile 'siyasal hak ve ödevler' başlığı altında düzenlenen siyasal haklardan biri olarak, 'Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı' başlıklı 74. maddesinde yer almaktadır. Anayasanın 74. maddesi *"Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan*

⁹⁰ Halil İnalçık, Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet, Eren Yayıncılık, İstanbul 2005, s.49-54, Nuri Çevikel, "18. Yüzyıl Osmanlısında Kıbrıs Ortodoks Kilisesi Mensuplarının ve Gayrimüslimlerin İstanbul'a Gönderdikleri Arzuhaller ve Mahzarlar" C.4, 2006, Türk Tarih Kurumu, ss. 1520.

⁹¹ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>

⁹² İlber Ortaylı, Türkiye'nin Yakın Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul, 2011, s.31, Kürşat Akça, "Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvurma Hakkı", S.49, 2004, Yasama Dergisi, ss.62; Gökhan Y. Duran, "Dilekçe Hakkının Kullanılmasının Engellenmesi Suçu", S.142, 2019, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss.61,

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>.

hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” hükmünü içermektedir. Bu anlamda dilekçe hakkı, Kanun-ı Esasi’den günümüze bireylere tanınan ve anayasal güvence altına alınmış bir hak olarak Anayasalarımızda yerini bulmaktadır.

Ombudsmanlık müessesesinin temel amacı, demokrasinin güçlendirilmesi, birey ile idare arasındaki güç dengesizliği gözetilerek bireyin korunmasıdır. Bireylerin idare karşısında uğradıkları haksızlıkları veya kamu hizmetlerinin gerektiği gibi sunulmaması hallerindeki şikâyetlerin soruşturulması ombudsmanlık kurumlarının görev alanına girmektedir. Bu itibarla, ombudsmanlık kurumları kamu adına hareket eden idari denetim mekanizması olarak kabul edilmektedir. Ombudsmanlık müessesesi, ülkeden ülkeye bazı farklılıklar gösterse de, özü itibarıyla idare ile birey arasında bağlantı kurarak mağduriyetlerin giderilmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle, idari ihtilafların yargı yolu dışında çözümünü sağlayan yumuşak bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır⁹³. Ombudsmanlık kurumları tarafından, bireysel şikâyetlerin soruşturulması neticesinde tesis edilen kararlar, yargı mercilerinden farklı olarak sadece hukuka uygunluğu değil aynı zamanda, somut bazında iyi yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitini de sağlamaktadır. Bu yönüyle, ombudsmanlık müessesesinin, mahkemelere kıyasla, idari ihtilafları daha geniş bir perspektifte inceleyen ve haksızlıkların giderilmesi bağlamında daha kapsamlı çözüm önerileri üreten yapılar olduğu düşünülebilir⁹⁴. TBMM Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren anayasal bir kurum olan KDK, hak arama ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi başta olmak üzere, insan haklarına dayalı adalet anlayışının güçlendirilmesi, hak ve özgürlüklerin korunması, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, idari şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması gibi önemli işlevlere sahiptir. Bireysel haksızlığın giderilmesi amacıyla idari işlemin geri alınmasının veya idari eylemden doğan zararların giderilmesinin temin edilmesi amacıyla aldığı kararlariyle, idare ve birey arasındaki uyuşmazlıkların yargı yoluna gidilmeksizin çözümünü sağlamakta olup, hak arama ve uzlaşma kültürünün bir parçası olduğu kabul edilmektedir.

Kamu otoritesinin kullanıldığı idari işlem ve eylem alanında, hukuki ve meşru yöntemlerle hak arama, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının tanınması ve güvence altına alınması, kanuni idare ilkesinin gözetilmesi açısından önemlidir. Öte yandan, bireylerin güven, huzur ve özgürlük içinde yaşaması, kamu otoritesini kullanan devletin ve idari kurumların ‘adil ve doğru düzen’ içinde işlediğine dair inanca bağlıdır. Bu inancın sağlanması ve devam ettirilmesi idarenin hukukla bağlı kılınması ve denetlenmesi esasına dayalıdır. Bu anlamda,

⁹³ Ulaş Karan, Çiğdem D. Sever, Bir İnsan Hakları Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği, Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, ESHİD, İstanbul, 2016, s.59; Naomi Creutzfeldt, Nick O’Brien, Marek Nowicki, Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, Avrupa Konseyi 2021, s.18.

⁹⁴ Michal Krajewski, Relative Authority of Judicial and Extra-Judicial Review EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman, Oxford, Hart Publishing, 2012, s.139; Linda Reif, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Springer, Leiden, 2004, s.3.

bireylerin hak arama hürriyetine sahip olması, şikâyetlerinin dinlenmesi ve çözüme kavuşturulması, dilekçe hakkının güvence altına alınması iyi işleyen bir idari yapının varlığı için önem arz etmektedir. Bireysel şikâyet ve dilekçe hakkı eski bir geçmişe sahiptir. Yönetilenlerin şikâyetlerinin dinlenilmesi suretiyle haksızlıkların giderilmesi ve bu yolla adil bir yönetimin sağlanması, Türk kamu yönetimi geleneğinin kadim bir parçasıdır. Tarihsel süreçte Türk devletlerinde, hükümdarların belirli aralıklarla halkın şikâyetlerini dinledikleri, bu şikâyetleri dikkate alarak verdikleri kararlar ile idari bir çözüm ürettikleri görülmektedir. Şikâyetlerin devletin en üst kademesi tarafından dinlenmesi geleneği ve bu amaçla kurulan divanların bir etkisi de birey ile idare arasında kurulan doğrudan irtibat ile devlet yönetiminin adalet ile tesis edildiği inancını yönetilenlerde pekiştirmektedir. Bu gelenek Selçuklular döneminde mezâlim mahkemeleri; Osmanlı döneminde ile Divan-ı Hümayun, Şura-yı Devlet, şikâyet defterleri, arzuhaller ve adaletnameler ile devam ettirilmiştir. Bu anlamda, ombudsmanlık müessesesinin anayasal bir denetim sistemi olarak İsveç hukukunda ortaya çıkışı, bu müessesenin oluşturulmasında Türk kamu yönetimi kurumları olan kurultay, Divan-ı Mezâlim, Divan-ı Hümayun gibi bireysel şikâyet ve hak arama mekanizmalarının etkisinin olduğu kabul edilebilir. Modern hukuktaki yeriyile ombudsmanlık müessesesi, eski dönemlerdeki Divan-ı Mezâlim müessesesi gibi bir hak arama aracı olarak işlev göstererek; haksızlıkların giderilmesi amacıyla yapılan bireysel şikâyetlere dair ‘adil ve doğru düzende işleyen’ bir idare mekanizmasının oluşturulması ve hesap verebilirliğin sağlanması için önemlidir.

Tanzimat döneminden itibaren uygulanan idari reformlar kapsamında, Fransız yönetsel yapısından modellenen Conseil d’etat esas alınarak idari ihtilafların yargısal yoldan giderilmesi Şura-yı Devlet’e tevdi edilmiş ve bu yapı 1927 yılından itibaren Danıştay olarak varlığını devam ettirmiştir. KDK ise 2012 yılında yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun ile idari teşkilata eklenmiştir. Bu noktada, Türk yönetsel geleneğinde tarihsel süreçte yer bulan ve modern hukuktaki ombudsmanlık müessesesine ilham kaynağı olan mezâlim müessesesinin neden daha erken tarihlerde KDK’ya evrilmediği sorusu akla gelmektedir. Bu sorunun tek bir cevabı olmamakla birlikte, özellikle Tanzimat döneminde başlayan Türk kamu yönetimi reformlarının Fransız etkisi ile yapıldığı ve modellenen Fransız sisteminde Danıştay görevini yapan ve önemli idari meselelerde mütalaasına başvuru olan danışma makamı olan Conseil d’etat’ın, idareyi hem hukuksal hem de yerindelik denetimine tabi kılması nedeniyle “*en iyi ombudsmanın Conseil d’etat olduğu*” görüşünün hâkim olması nedeniyle, ombudsmanlık müessesesinin ‘gereksiz’ ve o dönemde bireysel şikâyetlerin ‘tehlikeli’ olarak görülmesi düşünülebilir⁹⁵. Diğer taraftan bu dönemde, idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi genişleme eğilimi göstermektedir. Bu anlamda, idare kendisine kanunlarla çizilen sınırları aşabilmekte veya hiçbir kanuna dayanmaksızın ikincil işlemler tesis edebilmektedir. Bu durum da idarenin hukuka uygunluğunun yargısal yolla denetimi ihtiyacını kuvvetli bir biçimde ortaya çıkarmaktadır.⁹⁶ Öte yandan, özellikle Conseil d’etat’ın kurulduğu

⁹⁵ Arı, “İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz, Volume: 3, Issue:3, 2017, International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies, ss.141. Selçuk Gişi, “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, S. 2017/2, 2017, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, ss.17.

⁹⁶ Conseil d’etat Fransız idare tarihinde, monarşi, cumhuriyet, başkanlık, parlamenter sistem, otokrasi ve demokrasi dönemlerinde idarenin hukuka uygunluk ve yerindelik

dönemde, merkezi otoritenin karşısında ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilmesinin güçlüğü, diğer idarecilere karşı otoritesini kanıtlama zorunluluğu, bireysel şikâyetlerin çözülmesinde ortaya çıkarabilecek idari sorunlar, ombudsmanlık müessesesi tarafından sunulan çözümlerin yetersiz kalabileceği ve devlet yönetimi tarafından reddedilebileceği endişesinin mevcut olabileceğini de akla getirmektedir. Ayrıca, diğer Avrupa ülkelerine kıyasla Fransız idari yargıçları daha geniş yetkileri haizdir ve kamu yararını gözetmek şartıyla bireyin yararını koruyan nitelikte kararlar alabilmektedirler. Bu anlamda, Fransız idari yapılanmasında ombudsmanlık müessesesi yerine Conseil d'etat'ın kabulü ve idari ihtilafların yargısal yolla çözümünün en uygun yollardan olduğu kabul edilmiştir. Fransız ombudsmanlık kurumu ise *Le Médiateur*⁹⁷ adı altında, diğer Avrupa ülkelerine kıyasla daha geç bir tarih olan 1973 yılında oluşturulmuş ve 2011 yılında yeniden yapılandırılmıştır. Diğer taraftan 2011 yılında gerçekleştirilen anayasal değişikliğe kadar, Fransız ombudsmanlık müessesesi tek kişiden müteşekkildir ve şikâyetlerin kabul edilebilmesi için, başvuruların bir parlamenter aracılığıyla yapılması şartı aranmaktadır. Kararları ise idari kurumları bağlayıcı nitelikte değildir. Başvurularda bir parlamenterin aracılığının aranmasının gerekçesi, “haklı dayanağı olmayan gereksiz başvuruların parlamenterler aracılığıyla süzgeçten geçirilmesi ve zaman kaybının önlenmesi” olarak açıklansa da bireysel şikâyet hakkının önünde önemli bir kısıtlamanın, ombudsmana doğrudan şikâyet yapabileme hakkının tanındığı 2011 yılına kadar, Fransa’da mevcut olduğu anlaşılmaktadır⁹⁸.

Fransız idari yapılanmasında köklü bir geçmişe sahip güçlü bir Danıştay’ın olduğu, idari ihtilaflarda hukuka uygunluk ve yerindelik denetiminin bu yapı tarafından gerçekleştirildiği ve 2011 yılındaki yeniden yapılandırmaya kadar ombudsmanlık müessesesinin halkın şikâyetlerinin doğrudan dinlenmesine imkân veren bir mekanizma olarak işlemediği ve kararlarının bağlayıcı olmadığı gözetildiğinde, ombudsmanlık müessesesinin, özellikle bireysel haksızlıkların giderilmesinde daha ikincil planda kaldığı ve idarelerin işleyişine doğrudan etki edemediği söylenebilir. Bununla birlikte, doğrudan modelleme yoluyla yapılandırılan idari reformlar kapsamında Türk idari yapılanmasına alıntılanan Fransız modelinin uygulanması, idarenin yargısal denetiminin sağlanması yönünden oldukça önemli olmakla beraber, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkı bağlamında, hak arama kültürünün gelişimi, idari denetim, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması yönünden, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun 2012 yılı gibi çok daha geç tarihlerde yürürlüğe girmesine neden olduğu ifade edilebilir. Bu anlamda, modern hukuka İsveç tarafından hediye edilen, İsveç hukukuna ise Türk-Osmanlı kamu yönetimi geleneğinden intikal ettirilen ombudsmanlık müessesesi, modern Türk hukukunda KDK adı altında yerini bulduğu ifade edilebilir.

yönünden denetimini sağlayan ve saygınlığını kaybetmeden en uzun süre ayakta kalabilen görece özerk kurumlardandır (Bkz: Ginsurg, 2010, s.122).

⁹⁷ Arabulucu.

⁹⁸ Pierre Landron, Ülkü Azrak “Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü” C. 4, S. 6, 1970, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi (Mukayeseli Hukuk Dergisi), ss.135; Öztürk, s.39; Jean Massot, The Powers and Duties of the French Administrative Judge, Comparative Administrative Law, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2010, s.417-419.

SONUÇ

Eski Türk devletlerinde göçebe devlet geleneği nedeniyle bireysel şikâyet mekanizmaları her ne kadar erken dönemlerde yeterince kurumsallaşmamış olsa da devletin en üst kademesi ile birey arasında doğrudan bir iletişimin oluşturması ve böylece hakanın adil bir devlet yönetimini sağladığına dair bireysel inancın pekişmesi yönünden etkili olmuşlardır. Bu açıdan bakıldığında, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının Türk devlet anlayışında idari denetim, şeffaflık ve idarecilerin hesap verebilirliğinin sağlanması amaçlarına hizmet ettiği anlaşılmaktadır. Abbasiler döneminde kurumsallaşmış bir yapı olarak karşımıza çıkan Divan-ı Mezâlim Büyük Selçuklular ve Anadolu Selçuklu Devletleri döneminde, haksızlıkların giderilmesi amacıyla yapılan ve bireysel şikâyetlerin gözetilerek idari denetim ve hesap verebilirliğin sağlandığı bir mekanizma olarak varlığını sürdürmüştür. Osmanlı devlet geleneğinde mezâlim müessesesi, Divan-ı Hümayun, Şura-yı Devlet, şikâyet defterleri, arzuhalles ve adaletnameler gibi mekanizmalar aracılığıyla devam ettirilmiştir. Bu bakımdan ombudsmanlık müessesesinin, Türk-Osmanlı devlet yönetimi geleneğinde uzun süredir var olan bireysel şikâyet ve dilekçe hakkının etkisiyle oluşturulmuş ve Türk devlet felsefesinin temeli olan ‘adalet ve hakkaniyet’ kavramlarının yansıması olarak karşımıza çıktığı ve mezâlim müessesesine benzerlik gösterdiği söylenebilir. Diğer taraftan, mezâlim müessesesinin ve benzer amaçlara hizmet eden diğer mekanizmaların özellikle Tanzimat döneminden itibaren gerçekleştirilen idari reformların etkisi ile varlığını etkili şekilde devam ettiremediği izlenmektedir. Bu dönemdeki idari reformlar kapsamında Fransız etkisiyle modellenen Conseil d’etat esas alınarak, adli ve idari ihtilafların ayrıştırılması söz konusu olmuş ve idari uyuşmazlıkların yargısal yoldan çözülmesi Şura-yı Devlet’e bırakılmıştır. Şura-yı Devlet erken Cumhuriyet döneminde Danıştay olarak 1927 yılından itibaren varlığını sürdürmüştür. KDK 2010 yılındaki Anayasa değişikliği gereğince 2012 yılında idari teşkilatımıza ilave edilmiştir. Bu anlamda, modern hukuktaki ombudsmanlık müessesesine ilham kaynağı olan kadim bir geçmişe sahip mezâlim müessesesinin yakın tarihlerde KDK’ya dönüşmediği dikkati çekmektedir. Bu hususun temel sebeplerinden birinin, Tanzimat döneminden itibaren devam eden Türk kamu yönetimi reformlarının Fransız etkisi ile yapılması ve doğrudan alıntılanan Conseil d’etat gibi kurumların Fransız hukukunda, kamu idarelerinin işlem ve eylemlerini hukuksal ve yerindekiler yönünden denetime tabi tutan mekanizmaların varlığı sonucunda ombudsmanlık müessesesinin ‘gereksiz’ ve ‘tehlikeli’ olarak görülmesi olduğu düşünülebilir. Ayrıca, özellikle devlet otoritesi karşısında ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilmesinin zor olması, diğer kamu idarelerine otoritesini ve itibarını kanıtlamanın güçlüğü, bireysel şikâyetlerin gereği gibi çözülmesinde ortaya çıkarabilecek idari sorunlar nedeniyle ombudsman tarafından sunulan çözümlerin yetersiz kalması ve devlet otoritesi tarafından ombudsman kararlarının reddedilebileceği endişesinin varlığının etkileri akla gelebilir. Bu nedenle, Türk idari teşkilatlanmasında büyük etkileri görülen ve modellenen Fransız idare hukukunda ombudsman müessesesi yerine Conseil d’etat’ın idari denetim ve hesap verebilirliğin sağlanmasında daha etkili bir yol olduğu kabulü, mezâlim müessesesinin daha erken tarihlerde ombudsmanlık müessesesine dönüşmemesinde bir etken olarak kabul edilebilir. Bu yönden, politika transferi yoluyla gerçekleştirilen idari reformlar kapsamında Fransız modelinin uygulanmasının, adli ve idari yargı yollarının ayrıştırılması ile kamu idarelerinin işlem ve eylemlerinin yargısal denetiminin sağlanması yönünden oldukça etkili bulunmakla birlikte, bireysel şikâyet ve dilekçe hakkı bağlamında, hak arama kültürünün gelişimi, idari denetim, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması yönünden, ombudsmanlık kurumunun Türk hukukuna

daha geç tarihlerde kazandırılmasına yol açtığı değerlendirilebilir. Bu anlamda, modern hukuka İsveç tarafından hediye edilen, İsveç hukukuna ise Türk-Osmanlı devlet yönetimi geleneğinden intikal ettirilen ombudsmanlık müessesesinin temellerinin mezâlim müessesesine dayandığı ve Avrupa'ya kıyasla, modern Türk hukukunda daha geç tarihlerde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu adı altında yerini aldığı anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abdu'lmenım H, Divānu'l-Mezālīm, Daru's-Şuruk, Beyrut, 1983.
- Adevi İ A, En-Nazmu'l-İslamiyyetu, Mektebetu'l Encelu Kahire, 1972.
- Adil M, Mukayeseli Hukuku İdare, Güneş Matbaası, İstanbul 1933.
- Akça K, "Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvurma Hakkı", S.49, 2024, Yasama Dergisi, ss.51-87.
- Akıncı M, İsveç İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.
- Akman A, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Usul Hukukundaki Gelişmeler", 8 (1), 2019, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, ss.431-450.
- Alodah M F B/ Usta, S, "Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Volume:3, Issue:6, 2017, Strategic Public Management Journal, ss.168-184.
- Aral R, Danıştay'ın Tarihçesi Kuruluş ve Görevleri 150. Yıl Anısına Danıştay, Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası, Ankara, 2019.
- Arı S, "İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz", Volume: 3, Issue:3, 2017, IDEA, International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies, ss.135-151.
- Atay E E, "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Sayı: 1, 2014 Ombudsman Akademik, ss.1-30.
- Avaner T, "Devlet Bilimi Bakımından KöprülÜ'nün Ortaçağ Kamu Hukuku Kurumları Makalesi ve Türk Devletinin Varlığı" 16, 2018 Belgi, ss.992-1013.
- Avaner T, Reformun Antropolojisi, Kamu Yönetiminde Bağımlılık Sorunu, 2.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2020.
- Avşar Z B, Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin bir Model Önerisi, C.38, Hak-İş Konfederasyonu, Hak-İş Eğitim Yayınları, 1998.
- Aydın M A, Türk Hukuk Tarihi, Beta Basım AŞ, İstanbul, 2014.
- Aykanat M, "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", Volume:14, Issue: 1, 2019, Turkish Studies, <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.14948>, ss.91-110.
- Aymes M/Gourisse B/Massicard E, Devlet Olma Zanaatı, Osmanlı'dan Bugüne Kamu İcraatı, Çev. Ali Berktaş, İletişim Yayınları, İstanbul, 2016.
- Bertran M, "Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts", Article 4, V.29 (5), 2002, Fordham Urban Law Journal, ss.2099-2116.
- Büyükavcı M, "Ombudsmanlık Kurumu", S.4, 2008, Ankara Barosu Dergisi, ss. 10-13.
- Canatar M/ Baş Y, "Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", S.9, 1998, OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, ss.111-148,
- Çakmak M N, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- Çevikel N, "18. Yüzyıl Osmanlısında Kıbrıs Ortodoks Kilisesi Mensuplarının ve Gayrimüslimlerin İstanbul'a Gönderdikleri Arzuhaller ve Mahzarlar", C.4, 2006, XVth Congress of Turkish History, Türk Tarih Kurumu, ss. 1519-1557.

Cin H/ Akgündüz A, Türk Hukuk Tarihi, C. I, Timaş Yayınları, İstanbul, 1990.Coşkun B/Günaydın H, “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneginde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, S.3, 2015, Ombudsman Akademik Dergisi, ss.9-60.

Creutzfeldt N/ O'Brien N/ Nowicki M, Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler. İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, Avrupa Konseyi, 2021.

Derbil S, “Danıştay'ın Rolü”, 1950, S.1, AÜHFD, ss.1-8.

Dinçkol H A, “İdari Yargı'da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, S.2, 2013, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, ss.1567-1593.

Divitçioğlu S, Oğuz'dan Selçuklu'ya Boy, Konat ve Devlet, İmge Kitapevi, Ankara, 2005.

Doğan, K C, “Türk-İslam Tarihinde Ombudsman Benzeri Kurumlar: Literatür Taraması”, 2023, IJSS, Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, DOI 10.52096/usbd.7.32.12, ss.170-197.

Donuk A, “Eski Türklerde Hükümdarın Vazifeleri ve Vasıfları”, S.17, 1982, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, ss.103-152.

Duran L, “Atatürk Döneminde Danıştay. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi”, S.3, 1982, Atatürk'ün 100. Doğum Yıldönümü Özel Sayı, ss.19- 39.

Duran A, İslâm Hukukunda Olağanüstü Yetkili Bir Mahkeme Olarak Velâyetü'l-Mezâlim (Mezâlim Mahkemeleri), S.25, 2015, İslâm Hukuku Araştırmaları Dergisi, ss. 251-273.

Duran G Y, “Dilekçe Hakkının Kullanılmasının Engellenmesi Suçu”, S.142, 2019, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss.59-92.

Ekinci E B, Osmanlı Hukuku, Adalet ve Mülk. Arı Sanat Yayınevi, İstanbul, 2017.

El-Cehşeyari, Kitabu'l Vuzera ve'l-Kitabu'l-Cehşeyari, Tahk. Mustafa es-Sekka, 1938

El-Hudârî Şeyh Ahmed Beg, Muhadarat fi Tarihi'l-Ümemi'l-İslamiyyeti, 4.Baskı, Kahire,1934.

El-Ferrâ Ebu Ya'la, El-Ahkâmû's-Sultaniyye, Neşreden. M. Hamid El-Fıkî, 2.Baskı, 1966.

El-Merîr Sidî Muhammed, El-Ebhâs'us-Sâmiye fi'l-Mehâkemi'l-İslamiyye, Çev.Ferid Bustanî, Daru'n-Neşr Mağribiyye, Tetuan, 1952.

Er-Râfî M, Et-Tanzimu'l-Kadâi fi Lübnan Min Nahiyeteyni'l-Kanuniyyeti Ve's-Şer'iyeti, Arapça Araştırma ve Çalışmalar Enstitüsü, Beyrut, 1969.

Evren T, “Hak Arama Özgürlüğü ve Savunma”, S.1, 1988, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss.5-15.

Fendoğlu H T, “İslâm ve Osmanlı Anayasa Hukukunda Yargı Bağımsızlığı Anayasa Hukuku Tarihi Açısından Mukayeseli Bir İnceleme”, Beyan Yayınları, İstanbul, 1966.

Gemalmaz M S, Devlet Birey ve Özgürlük. Legal Yayıncılık AŞ, İstanbul, 2012.

Ginsburg T, "Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law", Edit.Susan Rose Ackerman, Peter L. Lindseth, Comparative Administrative Law, Edward Elgar Publishing, Inc., Northampton MA, 2010., ss.117-127.

Gişi S, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", S.2, 2017, YBHD Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, ss.1-42.

Gözübüyük Ş, Yönetmelik Yargı. Turhan Kitapevi, Ankara, 1996.

Gülener S, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme" S.1, 2013, Akademik İncelemeler Dergisi, ss.1-27.

Günday M, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", C.14, 1997, Anayasa Yargısı Dergisi, ss.347-358.

Gür A R, Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Müessesesi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2014..

Gürhan V, "Kadınların Divan-ı Hümayun'a Şikâyet Haklarını Kullanmaları Üzerine Bazı Değerlendirmeler", S.(10)XXXII, 2017, Journal of History School, Tarih Okulu Dergisi, ss. 323-347.

Has Hacib Y, Kutadgu Bilig, Çev. Reşit Ahmeti Arat, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 1996.

Hayek F A, Hukuk Yasama ve Özgürlük, Kurallar ve Düzen, Çev. Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul,1996.

İbrahim H, Tarihu'l-İslam, 2007, <https://archive.org/details/tarekh-alaslam-alse/tarekh-> (Erişim tarihi: 02.10.2024)

İnalcık H, Osmanlı ve Modern Türkiye, Timaş Yayınları, İstanbul, 2007.

İnalcık H, Kutadgu Bilig'de Türk İdare Geleneği ve Adalet, Adalet Kitabı, Edit. Halil İnalcık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş, Kadim Yayınları, Ankara, 2012-a.

İnalcık H, Osmanlı Hukuk Sisteminde Adaletin Üstünlüğü, Adalet Kitabı, Edit. Halil İnalcık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş, Kadim Yayınları, Ankara, 2012-b.

İnalcık H, Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2005.

İnalcık H, "Şikâyet Hakkı: Arz-ı Hâl ve Arz-ı Mahzarlar", S.7-8, 1988, Osmanlı Araştırmaları Dergisi, ss.33-54.

İnalcık H, "Adaletnameler", Belgeler, C.II, S.3-4, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1993, ss.49-142.

Karan U/ Sever Ç D, Bir İnsan Hakları Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği, ESHİD, İstanbul, 2016.

Kestane D, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık", S.151, 2006, Maliye Dergisi, ss.128-142.

Konan B, "Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişiminde Şura-yı Devletin Rolü", S.62,63, 2017, Adalet Dergisi, ss.135-159.

Konan B, Osmanlı Devletinde İdari Yargının Gelişimi, Statü Yayıncılık, Ankara, 2013.

Köksal M, Ombudsman, Kamu Hakemi, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007.

Köse E, “Osmanlı Devleti’nde Kadınların Hak Arama Kültürü”, 2016, II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri, ss.291-321.

Krajewski M, Relative Authority of Judicial and Extra-Judicial Review EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman, Hart Publishing, Oxford, 2021.

Kriebaum U/Stadlmayer G K, Asian Ombudsman Institutions, A Comparative Legal Analysis, Verlag Österreich, Mörlenbach, 2016.

Kuşçu A D, “Eyyübiler’de Mezâlim Mahkemeleri ve Dârü’l-Adl”, S.26, 2009, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, ss.207-229.

Landron P/ Azrak Ü A, “Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü”, S.6, 1970, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, ss.133-153.

Lewis B, Modern Türkiye’nin Doğuşu, Çev. Babür Turna, Arkadaş Yayınevi, Ankara, 2017.

Loughlin M, Kamu Hukukunun Temelleri, Çev. Dilşad Çiğdem Sever, Kuvılcım Turanlı, Dipnot Yayınları, Ankara, 2015.

Maverdi, El-Ahkâmü’s-Sultaniyye, Neşreden Abdüllatif es-Sabi, Matbatu’l-Halebi, Kahire, 1966.

Muhena M Fuad, Mes’uliyetu’l-İdareti Fi Teşri’ati’l-Biladi’l Arabiyye, Camiatu’t-Düveli’l-Arabiyyeti, Kahire, 1972.

Massot J, The Powers and Duties of the French Administrative Judge, Edit. Susan Rose Ackerman, Peter L. Lindseth, Comparative Administrative Law, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2010.

Moskowitz B A, The Room at the End of the Hall: An Ombudsman’s Notebook, Sense Publishers, Rotterdam, 2012.

Mumcu A, Divân-ı Hümayun, Phoenix Yayınları, Ankara, 2017.

Mumcu A, Osmanlı Hukukunda Zulüm Kavramı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

Mutta S, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş İstanbul, 2005.

Okur Gümrükçüoğlu S, Osmanlı Devletinde Divan’a Gönderilen Şikâyetler, 2012, I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri, ss.385-409.

Ortaylı İ, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2018.

Ortaylı İ, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012.

Ortaylı İ, Türkiye’nin Yakın Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul, 2011.

Ortaylı İ, Avrupa ve Biz, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017.

Ögel B, Türklerde Devlet Anlayışı, Ötüken Yayınları, İstanbul, 2016.

Özden K, Ombudsman, Kamu Denetçisi ve Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Özdeş O, Danıştay ve Tarihi Gelişimi, 150. Yıl Anısına Danıştay, Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası Ankara, 2019.

Öztürk B, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı. Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

Pickl V J, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çev. Turgay Ergun, 19 (4), 1986, Amme İdaresi Dergisi, ss.37-46.

Reif L C, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Springer Science Business Media, Leiden, 2004.

Sevinç N, “Eski Türklerde Kadın ve Aile Hukuku”, S.8, 1980-a, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi”, ss.17-74.

Sevinç N, “İslâm Öncesi Türk Hukuku”, S.6, 1980-b, Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi, ss.161-184.

Şeker M, Memlûklerde Dîvânü'l-Mezâlim, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2020.

Şeker, M, “Ortaçağ Türk-İslâm Devletlerinde Hükümdarın Adalet Sembolü: Dîvânü'l Mezâlim”, 6(10), 2017, Humanitas, Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, ss.77-89.

Şenlen S, “Türkiye’de İdari yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi”, S.3-4, 1994, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss.401-413.

Seyitdanhoğlu M, Tanzimat Döneminde Yüksek Yargı, Adalet Kitabı, Edit. Halil İnalçık, Bülent Sarı, Selim Aslantaş, Kadim Yayınları, Ankara, 2012.

Seyitdanhoğlu M, “İmparatorluktan Cumhuriyete Yargı”, 2019, 1-2, 62-63, Adalet Dergisi, ss.15-32.

Sufût, Ahmed Zeki, Ömer bin Abdülaziz, İkra serisi, Daru'l-Mearif, Mısır,1948

Tan T, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi Ankara, 2014.

Tanör B, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları İstanbul, 2014.

Tarifçi S, “Büyük Selçuklular Devrinde Bir Adalet İsteme Âdeti ve Şikâyet Bildirme Tarzı Olarak Dilekçe Arz Etmek”, S.28, 2021, Gazi Türkiyat, ss.129-144.

Tayşi İ, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, S.23, 1997, Sayıştay Dergisi, ss.106-123.

Tural E, “II. Meşrutiyet Dönemi’nde Danıştay (Şura-yı Devlet)”, V/13, 2006, Çağdaş Türkiye Araştırmaları Dergisi, ss.79-89.

Uz B, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumuna Yapılan Başvuruların Dava Açma Süreleri Üzerindeki Etkisi”, S.8, 2018, Ombudsman Akademik, ss.60-73.

Uz B, “Ombudsmanlık Kurumlarının Özellikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Uygulamadaki Etkileri”, S.19, 2023, Ombudsman Akademik, ss.77-102.

Vogiatzis N, The European Ombudsman and Good Administration in the European Union. Palgrave Macmillan, London, 2018.

Yakut E, “Eski Türklerde Hukuk”, S.3, 2002, Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, ss.401-426.

Yalçın M F, “Memlûk Sultanı Berkuk Döneminde Mezâlim Davaları”, S.43, 2021, Eskiye, ss.289-314.

Yeniçeri C, Mezâlim, C.29, 2004, Diyanet İslam Ansiklopedisi, ss.515-518.

Yurtseven, Y, Osmanlı Siyasal İktidarı Meşruiyet, Otorite ve İdeoloji Üzerine Bir Deneme, Ankara, 2019.

Yüce M/ Beyce A, Kamu Denetçiliği Hukuku, Savaş Kitap ve Yayınevi, Ankara, 2013.