

“HUKUK DEVLETİNDE OMBUDSMANIN ROLÜ” SEMİNERİ
PLACE OF OMBUDSMAN IN THE STATE OF LAW

OMBUDSMAN KURUMUNUN TARİHSEL
GELİŞİMİ VE HUKUK DEVLETİNDEKİ YERİ

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN IN HISTORY
AND ITS PLACE IN THE STATE OF LAW

GALİP DEMİR

8-11MAYIS 2004, Nevşehir
MAY 8-11 2004, Nevşehir

INSTRUCTION,

Swar efter

Kongl. Majest

Rådighst will/ at desß

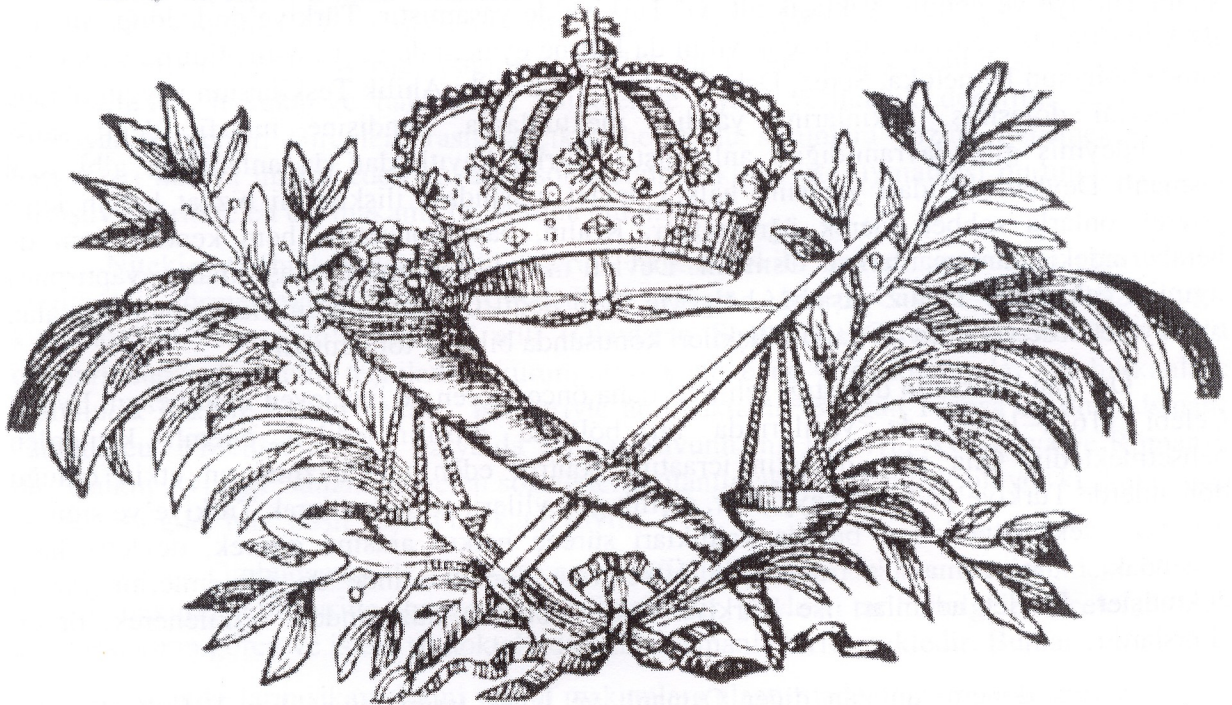
Högsta Embudz Man /

uti

Desß Smbete/

Sig skal hafwa at råtta.

Gifwen Timurtaşch den 26 Octobr. Anno 1713.



Cum gratia & privilegio S. Reg. Majestatis.

STOCKHOLM/
Hos JOH. HENR. WERNER, Kongl. Boktr.
1717.

OMBUDSMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ VE HUKUK DEVLETİNDEKİ YERİ

Düzenlenen bu seminere katkı sağlamak amacıyla Ombudsmanın tarihsel geçmişi konusunda bilimsel kaynaklara dayanan bir çalışmayı sunmak istiyorum. Bilindiği üzere, Ombudsmanlık İsveç'te yaklaşık üç yüzyıl önce (1713) kurulmuştur. Başlangıçta fazla ilgi çekmeyen kurumun çalışmaları çok sonra komşu ülkelerin de dikkatini çekmeye başlamıştır. Fakat dünyada yaygın hale gelmesi için uzun yıllar beklenilmiştir.

İsveç'te kuruluşu çok gerilere giden bu kurumun öteki ilerlemiş Avrupa ülkelerinde de uygulanıyor olması, demokratik hukuk devletinde insan haklarını en üst düzeyde koruyan bir aygıt olarak kabul edilmesi, bu konunun tarihi önemini ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle Ombudsmanın ne zaman, nerede, nasıl başladığı ve ne tür ihtiyaçlardan doğduğu merak konusudur.

Gerçekte Ombudsmanlık kurumu başlangıcından beri bir çok evreden geçerek, pek çok değişikliğe uğramıştır. Ama temel ilkelerini koruyarak günümüze kadar ulaşmıştır. Önemi gittikçe artan bu kurumun kökeninin bilinmesi birçok bakımdan araştırmacıların ilgisini çekmektedir.

Ombudsmanın kötü yönetimden kaynaklanan şikayetlerin arttığı bir dönemde İsveç'te kurulduğu bilinmektedir. Ancak kurumun nerede doğduğu konusu Türkiye'yi de yakından ilgilendirmektedir. Bu çalışmamızda Ombudsmanlığın tarihsel konumuna daha çok yer ayrılmıştır. En önemlisi konuyla ilgili güvenilir malzemeler elimizin altında bulunmasıdır.

İsveç Kralı XII. Karl 1709 yılında Rusya ile Poltova'da yaptığı savaşta yenildikten sonra Türkiye'ye gelmiş, yaklaşık altı yıl Türkiye'de yaşamıştır. Türkiye'de kaldığı sürede, iki yılını Bender şehrinde, üç buçuk yılını da Edirne eyaletinde geçirmiştir. Edirne'de kaldığı sırada bölgenin Dimetoka, Serez, Debre, Üsküp, Filibe gibi Ahilik Teşkilatının yaygın olduğu şehirlerini dolaşmış, yakınlarına yazdığı mektuplarda, kendisine misafir değil sanki ülkesindeymiş gibi davranıldığını anlatmıştır. Tarihi kayıtlardan da anlaşıldığı gibi Kral Osmanlı Devleti'nin idari yapısını, halkla devlet arasındaki ilişkilerini bizzat halkın içine girerek onlarla sohbet ederek öğrenmiştir. Kralın, bazı konularda hem kendisi hem de beraberindeki danışmanlarına Osmanlı Devleti'nin eyaletlerinde araştırmalar yaptırması ilgimizi çekmiştir. Yalnız yaşadığı bölgeyle ilgili değil Osmanlı'nın sınırları içinde yer alan tüm eyaletlerde yönetim ile halkın ilişkileri konusunda bilgiler toplamıştır.

Öte yandan kralın dolaştığı şehirleri daha önce gören ve inceleyen ünlü gezgin Evliya Çelebi (1611-1682) de yazılarında bu bölgede misafir edilen önemli kişilerden bahsetmektedir. Ona göre devletin icraatını kontrol eden mekanizmaların etkin olduğu dönemlerde Türkiye'ye gelen seyyahlar, elçilik görevlileri, zorunlu olarak Türkiye'ye sığınan üst düzeydeki yöneticiler, burada kaldıkları sürede halkın arasına girerek, devletle halk arasındaki dayanışmayı görmüşlerdir. Ülkelerine döndüklerinde de gözlemlerini yazıya dökmüşler, Devlet adamları ise Türkiye'deki yönetim düzeninden etkilenerek, örnek almışlardır.

Ayrıca dönemi anlatan diğer Osmanlı ve İsveç tarihi kaynakları XII. Karl'ın bu bölgede kaldığı süre içinde av merakı gibi alışkanlıkları dahil, bölgenin sosyal yapısı, ekonomik durumu hakkında geniş bilgiler vermektedir. Bu bilgiler birleştirildiğinde Kralın Osmanlı Devletinin İdari yapısından etkilendiği anlaşılmaktadır. Özellikle merkezin taşra teşkilatı memurlarının haksız tutumlarından dolayı halkın şikayetlerinin görüldüğü ve çözüme kavuşturduğu "Memleket Toplantılarından" esinlendiği ortadadır. Kral'ın Dimetoka'da yaşantısını sürdürürken İsveç'te kötü yönetimden doğan şikayetlerin arttığı yönünde aldığı

istihbarattan sonra bir buyrultu göndererek Ombudsman kurumunun ilk adımı atılmıştır. Bu bildirimde kapağında görülen belgeden de anlaşılacağı üzere Ombudsman 26 Ekim 1713 yılında Türkiye’de Demirtaş Paşa konağından gönderilen bu emirname ile göreve başlamıştır.

XII Karl’ın Osmanlı’nın kurumlarından yararlanarak Ombudsmanlığı kurduğu bilinse de; araştırmacılar Osmanlıdaki muhtesib, kadı, kadiasker, şeyhülislam, ahilik(kethüda) gibi kurumların hangisinden yararlandığı konusunda birleşmemektedirler. Viktor Pickl yapılan araştırmaların yeterli bulmadığını şöyle ifade etmektedir: “Modern Ombudsmanlığın kökenlerini tespit etmek için çok geniş inceleme ve araştırmalar yapılması gerekmektedir.” Ne var ki Osmanlı kaynaklarında bu konuya açıklık getiren bilgiler vardır fakat yeterince incelenemediğinden Osmanlıda işlevi farklı olan birçok kurum örnek gösterilmektedir.

Bu sorunu açıklığa kavuşturmak için yaptığımız araştırmalarda Ombudsmanlığa benzetilen tüm kurumlar yetki, görev ve sorumlulukları derinlemesine inceleyerek İsveç Kral’ının etkilenebileceği kurumun doğru bir tespitinin yapılmasına özen gösterilmiştir. Araştırmalarımızda bugün bir çok özelliklerini koruyan Ombudsman kurumunun Osmanlı’da bir sivil toplum kuruluşu olan Ahilikten esinlendiği konusunda elimize bir çok kanıt geçmiştir. Osmanlı devlet yapısında yukarıda sayılan kurumlardan Ahilik dışındakiler resmi ve yarı resmi kurumlar olup devletin memurlarıdır. Kaldı ki Kadı, hukuk işlerine bakan idari mahkeme konumundadır. Kadiasker bölge çapında aynı görevi yapmaktadır. Muhtesip ise günümüzdeki zabıta teşkilatını andırır. Şeyhülislam da dini konularda fetva verir. Görüldüğü gibi örnek gösterilen tüm kurumlar devlet ile vatandaş arasında arabuluculuktan ziyade, devletin haklarını korumakla görevli, ona bağımlı kurumlardır. Ahilik ise bağımsız bir kurum olup devlet ile halk arasında veya halkın kendi aralarında çıkan sorunların çözümünde arabuluculuk yapmaktadır. Bu durum tarihi kayıtlarda açıkça ifade edilmektedir. Ahi başkanları bilgili, yansız, bağımsız kişiler olup demokratik usulle seçilmektedirler. Kararlarında hukuka ve hakkaniyet kaidelerine uyan, yerindelik denetimi yapan taraf tutmayan kişilerdir. Bireyler arasında çıkan her türlü sorunlara çözüm getirmektedir. Ahi başkanları kadıya intikal eden davanın sonucunun hakkaniyete uymaması durumunda kendi gücüyle birlikte en üst makama başvuruda bulunur.

Nitekim tarihi kayıtlarda Ahi liderine halkın vekili, hakem, arabulucu gibi isimler verildiğini görmekteyiz. “Tarih-i Cevdet” in yazarı Ahmed Cevdet Paşa (1822-1895) kitabında ve “Netayicü’l Vukuat” adlı (Olayların Sonuçları) Osmanlı Devleti’nin siyasi olaylarından çok, bütün teşkilatını, kurumlarını konu eden tarih kitabında, ahi başkanları; arabulucu, hakem, halkın vekili isimleriyle anılmaktadır. Bu gün Fransa’da ombudsmana “arabulucu” (Mediateur)gibi, İtalya da Yurttaş Savunmanı, İspanya, Avusturya ve Romanya da “Halkın Avukatı” anlamına gelen sözcükler kullanılmaktadır. Demek oluyor ki kayıtlarda yer alan bilgiler bile başlı başına bir kanıt sayılır.

Ayrıca Ombudsman ile ahi başkanının nitelik, görev, yetki ve seçimindeki usuller, bir çok bakımdan bir birine benzediği görülmektedir. Şöyle ki tarihi belgeler incelendiğinde ahi başkanının görev ve işlevi şu noktalarda Ombudsmanla birleşmektedir. Bunlar:

- Vatandaşların şikayetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması,
- Ahilik kurumunca önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaştırılması
- Şikayetlerin aracısız iletilmesi - Rüşvet,dolandırıcılık,adam kayırma,her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması
- Din dil ve mezhep farkı gözetmeksizin herkese eşit davranılması gibi konulardır.

Kısaca değindiğimiz bu tespitler gösteriyor ki Ombudsmanlık kurumu ahilikten esinlenerek kurulmuştur. Bu seminerin Ahiliğin geliştiği tarihi bölgede yer alan Nevşehir’de düzenlenmesine ayrı bir değer vermekteyiz. Doğu ve Batı kültürünün ortak bir ürünü olarak günümüze gelişerek gelen Ombudsmanlık özünde ahlak, adalet ve eşitliği barındırmaktadır. Bu nedenle bahis edilen kurum küreselleşen dünyamızda demokrasinin gelişmesinde, insan haklarına saygıda, hukuk sisteminin kurulmasında, en önemli basamaktır.

Galip Demir

Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı
Genel Başkanı

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN IN HISTORY AND ITS PLACE IN THE STATE OF LAW

It has been my intention to give you a rough picture of the institution of ombudsman in history based on scholarly data, as a contribution to the seminar.

The institution is almost three hundred years old; to be precise, it dates back to 1713, in Sweden. The activity of this institution hardly attracted attention at the outset and had to wait quite some time before it was spread over the entire world.

The adoption of this institution by other countries of Europe and the fact that it has been fostered as an association that staunchly defended the human rights in the states of law stress all the more its historical importance. Its origin and the factors that led the institution to its burgeoning has always been a matter of curiosity.

Actually, this movement has undergone tremendous changes in its course of development throughout history although its basic tenets have remained unchanged. The beginnings of this institution have long been on the agenda of researchers.

We know that this social movement that grew in Sweden was the consequence of the increase of complaints voiced against the government in power.

The exact spot where it originated was a matter that came within the purview of Türkiye’s immediate concern. Our present paper mostly refers to the historical development of this movement.

Karl XII (Charles), in the wake of his defeat at Poltova against Russia in 1709, had taken refuge with Türkiye where he stayed for six years. During his stay in Türkiye, he spent two years in Bender and three years respectively in Edirne, Dimetoka, Seres, Debre, Skopia(Üsküp) and Plovdiv(Filibe), where the fraternity organization called ‘Ahilik’(Akhism) flourished. In his correspondence, the king wrote that in all the cities he had visited he was warmly received not as a guest but as a citizen. The historical records mention that the king studied the constitution of the Ottoman State by direct contact with the subjects of the empire. It is interesting to note that not only he in person had conducted such studies, but he had also advisers whom he had commissioned to carry out such activities. His area of concern had not been limited to the cities he himself had visited but encompassed wider districts within the confines of the Ottoman Empire.

Evliya Çelebi, the famous traveler and journalist (1611-1682) who had visited the cities where the king had been received, mentions several other renowned personages that sojourned in them. According to him, tourists, delegations, senior statesmen that had defected to Türkiye for some reason or other got into close contact with people and observed the close links that united them to authorities. Upon their return to their respective countries they put their experiences on black and white. The statesmen were highly impressed by the administrative affairs they had had the opportunity to observe.

The Ottoman and Swedish sources give ample account of the activities of Karl XII during his stay in Türkiye, including his interest for hunting. It appears that the king was favorably impressed by the administration of the State. It is clear that the impact of the 'Country Meetings' where the complaints of people about the unfair treatment they received in the hands of government representatives in provinces were discussed and settled had been considerable. Following the intelligence with reference to the increase of complaints about the wrongdoings that had been going on in Sweden, the King had sent an order to Sweden to the authorities on this issue which formed the initial step in the creation of the institution of the ombudsmanship. The said mandate was sent on 26 October 1713 from the mansion *Demirtaş Paşa* in Türkiye. (mandate is shown on the cover)

Although it was clear that Karl XII had arranged the organization of the ombudsmanship, inspired from organizations like *muhtesip* (superintendent of police who has charge of examining weights, measures and provisions, etc.), *kadı* (cadi; judge of Islamic canon law and governor of a district), *kazasker* (high official in the hierarchy of the Muslim judiciary), *şeyhülislam* (dignitary responsible for all matters connected with the canon law, religious schools, etc. and coming next to the Grand Vizier in precedence), *ahilik* (trade guilds) and *kethüdalik* (name of the Ahilik after 17th Century)), which of these institutions had been the chief source of inspiration could not be established for certain. Victor Pickl is of the idea that the researches conducted so far have been insufficient to determine exactly the extent of this influence. The store of knowledge about this subject is not inconsiderable in the Ottoman archives calling for further study; as for lack of sufficient studies many of the above quoted organizations are considered to have been its progenitor.

We have gone over the available sources to determine as exactly as we could which of these organizations might have conduced him to formulate the ombudsmanship organization. In our research we have come by many evidences to the effect that it may well have been the *ahilik* that had given him the idea. Among the above quoted institutions only *ahilik* happened to be a civil organization, the others being government and official bodies which had the charge to safeguard the public interest. *Ahilik*, on the other hand, was an independent organization whose objective it was to settle the differences between the organizations of the state and the public or between the private people. This is clearly indicated in the records. The chief of the organization was elected in a democratic way. He would be a well-advised, impartial and independent individual. While formulating his decisions, he would abide by the principles of justice and equity. He thus settled all disputes arising between private people. When the *Cadi's* judgment was deemed to be unfair, the chief *Ahi* reported the case to a superior authority along with his private comments.

The chief *Ahi* was referred to in historical records as *people's representative, the arbiter, the mediator, the conciliator.*

The historiographer Ahmed Cevdet Paşa (1822-1895) in his *Tarihi Cevdet* (History of Cevdet), and Mustafa Nuri (1824-1890) in his *Netayiçül Vukuat* (The Consequences of Events) in which they describe the institutions and organizations of the Ottoman Empire rather than the political events. They refer to the *Ahi* chief as 'mediator', 'arbiter', and

'representative of the public' which have their counterparts in Italy, Spain, Austria and Romania.

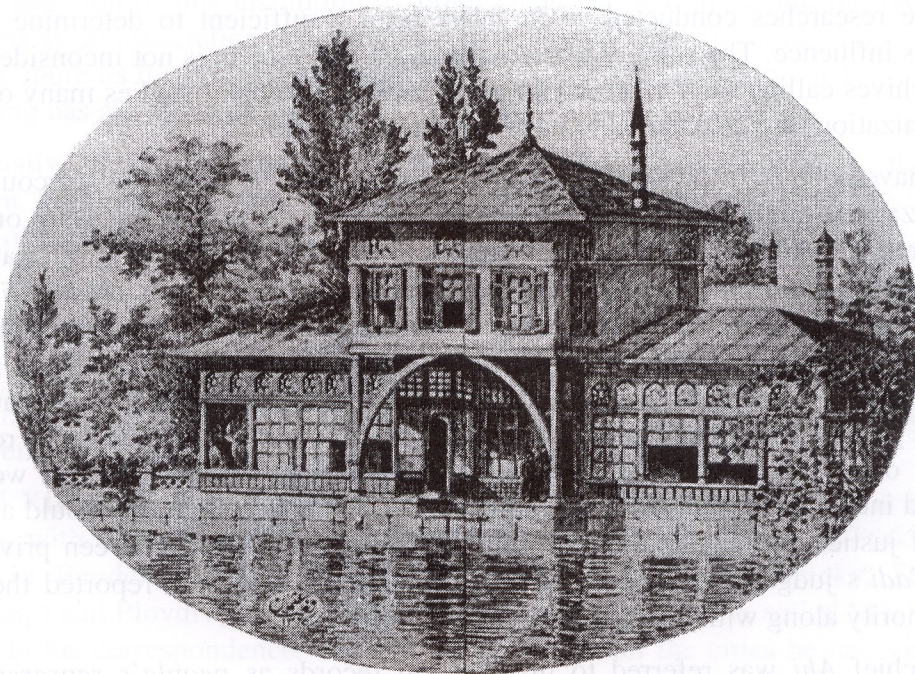
The duties, functions, authorities of the Ombudsman and the *Ahi* Chief and the manner these were elected bear close resemblance. This is especially true for the following functions and duties:

- Acting as intermediary in conveying the complaint of an individual to authorities concerned
- Preparing drafts for laws to facilitate the settlement of cases
- Submission of complaints of people to authorities without the intervention of a third person who may have recourse to illicit and unfair dealings.
- To see that no discrimination is made regarding religious or racial denominations.

It has been clearly established that the institution of ombudsmanship owes its birth to *ahilik*. The fact that the venue of the seminar is Nevşehir, which is very close to the birthplace of Ahilik bears special significance. The ombudsmanship, common child of eastern and western cultures, in which are inherent ethics, justice and equality has been a step of paramount importance in the development of democracy, of respect for human rights and of the establishment of the judicial system in the process of globalization.

Galip Demir

President General
The Foundation for Research and
Training in Akhi Culture



The residence of King Charles XII of Sweden at Timurtash by the river Marica (Meriç). Drawing by Rifat Osman in 1909 to illustrate a description of the Sultan's palace at Edirne. The kiosk — in Turkish called Demirtaş Kaser — was destroyed during the Balkan War in 1912.