

DEMOKRASİ VE BÜROKRASİ ARASINDAKİ GERİLİM TEMELİNDE TÜRK HUKUKUNDAKİ BAZI DÜZENLEMELERE GENEL BİR BAKIŞ

Özlem ÇELİK*
Gamze AKSAN**

ÖZET

Kelime anlamı itibariyle eski Yunanca halk (demos) ve yönetmek (kratein) kelimelerinin birleşiminden oluşan demokrasi, “halkın yönetimi” anlamına gelmektedir. Her ne kadar demokrasinin mantığı doğrudan demokrasiden yana olsa da, günümüz toplumlarında bu durum bir idealden öte anlam taşımamaktadır. Bu sebeple demokrasiyi aslında, eşitlik ilkesi temelinde yapılan seçimlerle, siyasi iktidarların belirlendiği yönetim biçimi olarak tanımlamak mümkündür. Günümüzün ideal demokrasi anlayışı, özgürlükçü ve çoğulcu bir demokrasidir. Bürokrasi ise, uzmanlaşma, hiyerarşi ve resmi kurallara dayanan karmaşık bir örgütü ifade eder. Demokrasi talepleri ile bürokrasi kurumu arasındaki karmaşık ilişki, modern devletlerin en önemli ve kalıcı sorunlarından birisidir. Bürokrasi ve demokrasi arasında, hem gerilim içeren hem de birbirini tamamlayan bir ilişki vardır. Demokratik bir sistemin başarısı, etkili ve sistemli bir bürokrasinin varlığına bağlıdır. Bu çalışmada, demokrasi ideali ile bürokrasi zorunluluğu arasındaki temel çatışmalar, Türk Hukuku’ndaki mevcut düzenlemeler bağlamında incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Bürokrasi, Siyaset, Askeri Bürokrasi, Sivil Toplum

AN OVERVIEW OF SOME PROVISIONS OF THE TURKISH LAW SYSTEM ON THE BASE OF THE TENSION BETWEEN DEMOCRACY AND BUREAUCRACY

ABSTRACT

The term democracy in Greek is literally “rule by the people” which was coined from “people” (demos) and “power” (kratos). Even though direct democracy is an ideal form of democracy, the complexity of modern societies makes direct democracy practically impossible as a form of government. Therefore, the term democracy has become narrowed to mean a system of government where citizens have

* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, osenturk@selcuk.edu.tr.

** Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, Genel Sosyoloji ve Metodoloji Anabilim Dalı, gaksan@selcuk.edu.tr.

equal legal rights to vote in free elections. Today's ideal democracy concept is liberal and pluralistic democracy. Bureaucracy is a complex organizational system based on the three principles of specialization, hierarchy, and formal rules. The difficult relationship between the institution of bureaucracy and the ideal of democracy has been a broad and persistent theme across the modern government. The relationship between bureaucracy and democracy is both paradoxical and complementary. The linkage between bureaucracy and democracy is paradoxical primarily because an effective democracy may require an effective and well-functioning bureaucracy. In this paper, analyses inevitable tensions between democratic ideals and bureaucratic requirements in a Turkish Law context.

Key Words: *Democracy, Bureaucracy, Politics, Military Bureaucracy, Civil Society*

GİRİŞ

Bir yönetim tarzı veya felsefesi olarak oldukça eski bir geçmişe sahip olan demokrasi, kelime anlamı itibariyle halkın yönetimi anlamına gelmektedir. Her ne kadar demokrasinin mantığı doğrudan demokrasiden yana olsa da, günümüz toplumlarında bu durum bir idealden öte anlam taşımamaktadır. Bu sebeple demokrasiyi aslında, eşitlik ilkesi temelinde yapılan seçimlerle, siyasi iktidarların belirlendiği yönetim biçimi, olarak tanımlamak mümkündür. Ancak günümüz demokrasilerinde, bu tanımın yanı sıra demokrasinin başka kurumlarından da bahsedilmektedir. Bürokrasi ise, kamu yönetimi faaliyetlerinde hakim olan örgütü ifade eder.

Demokrasi ve bürokrasi arasında, eşitlik ve eşit haklar çerçevesinde anlamlı ve olumlu bir ilişkinin varlığından söz etmek mümkündür. Modern devlet yönetimlerinde bürokrasinin kişisel olmayan evrensel ölçütlere sahip olması, demokrasi teorisinin temel ilkelerinden biri olan yasalar önünde eşitlik ilkesi ile uyum göstermektedir. Ayrıca, demokratik olsun veya olmasın herhangi bir siyasi sistemin başarısı, uzmanlardan oluşan, örgütlü ve etkin bir bürokrasinin varlığına bağlıdır. Bu zorunluluğa rağmen uygulamada, bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkinin, uyumdan ziyade çatışmaya eğilimli olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin elit bir yönetsel yapı oluşturan bürokrasinin, otoritesinin artması durumunda, demokrasinin bazı ilkeleri zarar görecektir. Demokrasi ve bürokrasi arasındaki bahsedilen farklılık ve çatışma-

lara, başka örnekler eklemek de mümkündür.

Siyaset-demokrasi ile bürokrasi arasındaki bu gerilimlere rağmen, bürokrasinin siyaset yapım sürecindeki önemli ve tamamlayıcı rolünü inkar etmek de mümkün değildir. Örneğin Türkiye’de, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü kanun tasarılarının hazırlanması sürecinde önemli bir görev üstlenmektedir.

Bu çalışmada, bürokrasi ve demokrasi kavramları tanımlandıktan sonra, demokrasi talepleri ile bürokrasi arasındaki temel çatışmalar incelenecektir. Bu bağlamda Türk Hukuku’ndaki mevcut düzenlemeler, verilen bazı örnekler üzerinden değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I. BÜROKRASI KAVRAMI

Bürokrasi kelimesi, Latince “Burra” ve Yunanca “Kratos” sözcüklerinden türemiştir. Masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaşı ifade etmek için kullanılan “Burra” kelimesi, zamanla memurların çalıştığı ofis, devlet daireesi anlamında kullanılmaya başlanmıştır. “Kratos” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Bürokrasiyi, kelime anlamı itibariyle, “masaların ya da büroların egemenliği” olarak ifade etmek mümkündür¹. Bürokrasi kavramı, farklı akademik disiplinlerde farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Örneğin, yönetim bilimi açısından atanmış memurların yönetimi anlamına gelen bürokrasi, sosyoloji alanında bütün toplumsal kurumlarda bulunabilen bir yönetim sistemi olarak anlaşılmaktadır². Bu sebeple tek bir bürokrasi tanımı yapmak oldukça güçtür. *Heywood*, farklı tanımları anlamayı kolaylaştırmak için bürokrasi teorilerini; “rasyonel-idari bir aygıt olarak bürokrasi, muhafazakar bir güç bloğu olarak bürokrasi ve aşırı masraflı yönetimin kaynağı olarak bürokrasi” olarak üç farklı şekilde ele almıştır³.

Bürokrasiye ilişkin tanımlara paralel bir biçimde bürokrasi kuramları da çeşitlilik göstermektedir. Bürokrasi literatürüne kuramsal olarak katkıda bulunan isimlerden öne çıkanlar *Hegel*, *Marx* ve *Weber* olarak sıralanabilir. Bu kuramlara katkıda bulunan bir diğer kuram ise elitist kuramdır. *Hegel*’in bürokrasi kuramı anlamını, kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bu bağlamda bürokrasi toplumun özel

¹ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İzmir, 1995, s. 204.

² Heywood, Andrew, **Siyaset**, (Çev. B. Berat Özipek, Bircan Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopezlu, Bahattin Seçilmişoğlu, Atilla Yayla), Ankara, 2006, s. 452.

³ Heywood, s. 452.

menfaatlerini, devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı⁴olarak sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi görmektedir⁵.

Hegel'in genel çıkarların savunucusu olarak tasavvur ettiği devlet, *Marx'a* göre sivil toplumun bir parçası olan hakim sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Bu bağlamda bürokrasi çok spesifik ve özel bir oluşum olarak karşımıza çıkar. Bürokrasi temelde devletin kendisi gibi, hakim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hakimiyetini sürdürmede kullandığı bir araçtır. Ayrıca bürokrasi her ne kadar halkın hayatını düzenlese de, halk üzerinde esrarengiz bir havaya bürünerek, zalim ve özerk bir güç haline dönüşür. Bu durum bürokratin konumunu da kutsallaştırmaktadır. Bu süreçte bürokrat hem kendisine hem de dışarıdakilere yabancılaşır⁶.

Weber, bürokrasinin tanımı ve toplumda gördüğü işlev konusunu kapsamlı ve sistematik bir biçimde ele alan düşünürlerin başında gelmektedir. *Weber*, toplumlarda görülen otorite tiplerine bağlı olarak bürokrasi türlerini üç soyut model şeklinde belirlemiştir. Bunlar, geleneksel, yasal-ussal ve karizmatik otorite ve bürokrasidir. *Weber'e* göre modern gelişmeye en uygun bürokrasi, rasyonel kurallar sistemine dayalı olan, ideal bir düzendir ve yasal-ussal bürokrasi, geleneksel ve karizmatik otorite ve bürokrasi türlerinden daha üstündür⁷. Rasyonellik, yetki ve görevlerin yasalarla belirlenmesi, hiyerarşi, yazılı belgelere dayanma, gayrişahsilik, kişisel takdir alanının az olması, atama ve yükselmenin profesyonel kriterlere dayanması, *Weber'e* göre bürokratik örgütlenmenin temel özelliklerindedir⁸. Buna göre ideal bürokrasi, kanunlarla tespit edilmiş objektif kuralları ayrımcılık yapmadan uygulayan,

⁴ Şahin, Ali, **Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 1998, s. 36.

⁵ Mouzelis, Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, Çev. H. Bahadır Akın, Konya, 2003, s. 10.

⁶ Mouzelis, s. 11-2.

⁷ Farazmand, Ali, "Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis", **Public Organization Review**, Volume 10, Number 3, September 2010, s. 246. *Weber'e* göre feodal toplumlardaki siyasal örgütlenmelerde de bürokrasi vardır ancak modern toplumun ortaya çıkışı ile birlikte bürokrasi şu faktörlerden etkilenmiştir: a) İş bölümü genişlemiş ve uzmanlık alanları belli olmuştur; b) iş bölümünün genişlemesi sonucu toplumsal ilişkiler gayrişahsilemiştir; c) belirli amaçları gerçekleştirmek için iş bölümüne dayanan rasyonel hiyerarşi ve örgüt biçimleri ortaya çıkmıştır; c) örgütler içinde düzenli maaş ve terfi sistemleri kurulmuştur. Şaylan, Gencay, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, 1974, s. 23.

⁸ Heywood, s.,453; Yılmaz, Aytekin, "Türkiye'de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunlar", **Yeni Türkiye**, Sayı: 13- Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I, s. 398; Gülmez, Mesut, "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, Mart 1975, s. 60-61.

resmi uzman grupların kademeli olarak teşkilatlanması sonucu ortaya çıkan sosyal bir kurumdur⁹.

Bürokrasi ile ilgili, elit kuramlar ise, genel olarak daha çok yöneticilerin yönetilenler üzerindeki egemenliklerinden bahsetmektedir. Aynı zamanda bu kuramlarda, siyasal sistem içerisinde yönetici elit grubun kamu politikalarını nasıl etkilediği ve yönlendirdiği üzerinde durulmaktadır¹⁰. Elitist kuramcılardan *Michels*, büyük örgütlerin sahip olduğu bürokratik yapılanmaların, örgüt içi demokrasiyi olanaksız hale getirme eğiliminde olduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla demokrasi, kendi bünyesinde var olan ve genel olarak insan tabiatından, siyasi mücadelenin niteliğinden ve örgütlerin yapı ve niteliğinden kaynaklanan eğilimler nedeni ile zaman içinde oligarşiye dönüşmektedir¹¹. *Michels*'e göre, bürokrasi yeni bir elit zümre yaratmaktadır ve bu elitler uzmanlıklarını kullanarak seçilmiş liderleri kontrol edebilmektedir. Bu görüşlerinin tartışılmasıyla birlikte, bürokrasinin sınıfsal niteliği ve diğer sınıflarla karşılıklı ilişkisinin ne olduğu gibi sorunlar ortaya çıkmıştır¹².

II. DEMOKRASİ KAVRAMI

Demokrasi ve bürokrasi arasındaki ilişki hakkında bir değerlendirme yapmadan önce, demokrasinin anlam ve kurumlarının neler olduğunun incelenmesinde fayda vardır. Kelime anlamı itibariyle eski Yunanca demos (halk) ve kratein (yönetmek) kelimelerinin birleşiminden oluşan demokrasi, halkın yönetimi anlamına gelmektedir¹³. Ancak yalnızca kelime anlamı ile düşünmek, demokrasinin tanımını yapma konusunda yetersiz kalmaktadır. Demokrasi konusunda yaygın bir şekilde kullanılan “halkın, halk eliyle, halk için hükümeti” tanımı da demokrasiyi anlamlandırmak için yeterli değildir. Zira halk için hükümet kavramı demokratik olmayan rejimler tarafından da kullanılan bir iddiadır¹⁴. *Dahl*, demokrasiyi ulaşılmaması hedeflenen ideal bir sistem olarak nitelendirmiş ve ideal sistem ile var olan sistemler arasında bir ayırım

⁹ Erbay, Yusuf, “Bürokrasi, Bürokratism ve Ülkemizde Bürokrat Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 13- Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I, s. 405.

¹⁰ Çevik, Hasan H./Demirci, Süleyman, “Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Bekir Parlak (Editör), Ankara, 2008, s. 40.

¹¹ Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul, 2008, s. 38-42.

¹² Şaylan, s. 25.

¹³ Sartori, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, 1996, s. 8.

¹⁴ Sartori, s. 37.

yapmıştır. Yazar, demokratik sürecin en üst düzeyde gerçekleştirilebilirliğini sağlayacak siyasal düzen tipini belirtmek için “poliarşi” kavramını kullanmıştır¹⁵. Halkın yönetimi anlamında demokrasi, yönetim ile ilgili kararların doğrudan halk tarafından alınması ve uygulanmasıdır. Bu anlamıyla demokrasi günümüz açısından bir idealden öte anlam taşımamaktadır. Dolayısıyla demokrasi ideal bir sistem ile, var olan arasındaki bir çekişme ile şekillenir. Başka bir ifadeyle, gerçek demokrasi ile ideal demokrasi farklı kavramlardır.

Ampirik açıdan demokrasi teorisi ise, demokrasi idealine az çok yaklaşan gerçek demokrasiler açısından bir değerlendirme yapar. Bu yaklaşım, demokratik olarak kabul edilen mevcut rejimlerin ortak özelliklerinin belirlenmesi suretiyle demokrasiyi tanımlamaya çalışır¹⁶. Buna göre demokrasi; etkin siyasal makamların düzenli aralıklarla tekrarlanan serbest seçimlerle belirlendiği, seçimlere birden fazla siyasal partinin katıldığı, muhalefetin iktidar olma şansına sahip olduğu, ayrıca temel hakların tanınıp güvence altına alındığı bir rejimdir. Günümüzün istikrarlı demokrasilerinde bu temel kurumların yanı sıra, yerel demokrasi ve katılım, sivil toplum, açık toplum ve yönetim gibi ilkeler de yer almaktadır¹⁷.

III. DEMOKRASİ, BÜROKRASİ: GERİLİM VE UZLAŞMA

Demokrasi talepleri ile bürokrasi¹⁸ zorunluluğu arasında bir uzlaşma sağlama çabası, modern devletlerin en önemli ve kalıcı sorunlarından birisidir. Demokratik olsun veya olmasın herhangi bir siyasi sistemin başarısı, uzmanlardan oluşan, örgütlü ve etkin bir bürokrasinin varlığına bağlıdır. Ancak demokratik bir sistemde bürokratların görevi, seçilmiş kişi ve organların aldıkları kararları uygulamak, gerektiğinde onları teknik açıdan bilgilendirmekle sınırlıdır. Bürokratlar bu görevlerini yerine getirirken de, seçilmiş kişi ve organlara karşı sorumludurlar. Dolayısıyla bürokratlar, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yaptıkları işlemlerden dolayı, seçilmişler tarafından denetlenip, gerektiğinde görevden alınabilmelidirler¹⁹. Bu noktada oligarşinin demir yarasını hatırlamakta da fayda vardır. *Michels'e* göre bütün örgütlerin

¹⁵ Dahl, Robert A., **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev. Levent Köker), Ankara, 1993, s. 282.

¹⁶ Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Bursa, 2010, s. 260.

¹⁷ Atar, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, 2009, s. 66.

¹⁸ Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde bürokrasi kavramı, bir bütün olarak kamu personelinin meydana getirdiği hiyerarşiyi ifade etmek için kullanılmıştır.

¹⁹ Erdoğan, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, 2004, s. 311.

oligarşik bir yapıya sahip olma yönünde doğal bir eğilimleri vardır. Demokratiler bu oligarşik eğilimleri kontrol edemezler yalnızca gizleyebilirler²⁰.

Demokrasi ve bürokrasi arasındaki bağlantıyı, demokrasilerde etkin siyasal makamların seçimle belirlenmesi gerekliliği üzerinde kurmak mümkündür. Demokratik bir rejimde kamu siyasetinin belirlenmesine ilişkin temel belirleyici kararların, seçilmiş kişi ve organlar tarafından alınması gerekir²¹. Başka bir ifade ile demokrasinin temel gereklerinden biri, seçilmişlerin atanmışlardan üstün olmasıdır. Bürokrasinin aşırı güçlenmesi ve siyasi iktidarlar yerine geçerek karar almaya başlaması, bürokratik bir tahakküm rejimi oluşturur. Hatta bazı yazarlar, nihai karar alma yetkisinin tam olarak seçilmişlere ait olmadığı ülkeleri, yarı-demokrasi olarak nitelendirmekte ve Türkiye'yi de bu gruba dahil etmektedir²². Ayrıca demokrasilerde kamu siyasetine ilişkin temel belirleyici kararların alınması ve uygulanmasından kaynaklanan sorumluluk seçilmiş kişi ve organlara aittir. Yetki ve sorumluluğun paralel olması temel kuralı karşısında bürokratların kararlarının ikincil nitelikte olması bir zorunluluktur.

Devletin büyümesi ve sorumluluklarının artmasıyla birlikte, bürokrasi de büyümekte ve siyasi hayattaki önemi artmaktadır. Bürokrasinin büyümesi denetimini de zorlaştırmaktadır. Bu açıdan devletin küçültülmesi taleplerini, bürokrasi ile demokrasi arasında uzlaşma sağlamaya yönelik tedbirlerden birisi olarak nitelendirmek mümkündür²³. Sınırlı devlet kavramının iki anlamı vardır; birincisi, devletin işlev, örgüt ve personel bakımından küçültülmesidir. İkincisi ise, devlet iktidarının tek elde toplanmasına engellemek için iktidarın farklı organlara dağıtılmasıdır²⁴.

Sahip olduğu işlev gereğince bürokrasinin tarafsızlığının sağlanması da, demokrasinin bir gereği olan, devletin tarafsızlığı ilkesi ile yakından bağlantılıdır. Kamu gücünü kullananların, vatandaşlar arasında din, ırk, cinsiyet,

²⁰ Heywood, s. 328.

²¹ Atar (2009), s. 65.

²² Hague, Rod - Martin Harrop, **Comparative Government and Politics: An Introduction**, Hampshire&New York, 2001, s. 28, aktaran Atar (2009), s. 69.

²³ Ashında, devlet iktidarının birey özgürlükleri lehine sınırlandırılması amacına hizmet etmek üzere ortaya atılan, anayasa yapma düşüncesi de bu temel üzerine dayalıdır. Hatta anayasacılık hareketlerinin ancak bürokrasinin güçlenmesinden sonra başlayabileceği de ileri sürülmüştür. Yalçındağ, Selçuk, "Bürokratlar ve Siyasal Gelişme: Çelişmeli Bir Görüş", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1971, s. 65.

²⁴ Erdoğan, s. 11.

felsefi ve siyasi görüş gibi özellikler sebebiyle farklı muamele yapması, demokratik devlet ilkesi ile bağdaşmaz. Dolayısıyla, bürokrasinin aşırı güçlenerek demokratik kurumların üzerinde bir baskı unsuru oluşturması demokrasiyle bağdaşmadığı gibi, iktidarın veya siyasetin bürokrasiyi partizan amaçlarla kullanması da demokrasiye zarar verebilir. Ancak kamu politikalarının uygulanmasından kaynaklanan sorumluluk siyasi iktidarlara ait olduğuna göre, bu politikaları uygulayan bürokratların belli oranda yine siyasi iktidarlar tarafından belirlenmesi de demokrasi açısından gereklilik olarak ortaya çıkar. Çatışan bu menfaatler arasında bir denge kurabilmek için, etkili denetim mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Türkiye’de bürokratların işlem ve eylemlerinden dolayı, siyasi iktidarların seçmen karşısında sorumlu olduğuna ilişkin güçlü bir anlayış yerleşmiş değildir. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri sivil toplumun zayıf olması ve iktidarlar üzerinde etkin bir denetim oluşturamamasıdır. Türk anayasal ve siyasal sisteminde etkili olan “üstün devlet” ve “hikmeti hükümet” anlayışları²⁵ da devlet adına yetki kullananların sorgulanması ve sorumlu tutulmasına engel olmaktadır. Siyasi partilerin kendi programları doğrultusunda bazı kilit mevkilere bu program ve yöntemleri benimseyen kişileri atmasına izin verilmesine yönelik görüş, demokrasi ilkesi açısından cazip görünmektedir. Siyasi iktidarların bu tür görevlere ehliyetsiz kimseleri getirmeleri, seçmen karşısında sorumlu olmalarına ve dolayısıyla başarılarının azalmasına sebep olacaktır²⁶. Ancak Türkiye açısından, bürokratların işlem ve eylemlerinden dolayı, seçmen karşısında siyasi iktidarların sorumlu olduğuna ilişkin güçlü bir anlayışın yerleşmemiş olması, bu görüşü savunmayı güçleştirmektedir.

IV. DEMOKRASİ, BÜROKRASI İLİŞKİSİ AÇISINDAN TÜRK HUKUKU

A. Devlet Memurlarına İlişkin Bazı Düzenlemeler Açısından Konuya Bakış

Bürokrasi kurumu esasen toplumsal hayatın modernleşmesi ve demokratik kurumların gelişmesiyle birlikte bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bürokrasi siyasi iktidarın emri ve sorumluluğu altındadır. Ancak, siyasi iktidarlar tarafından alınan kararları uygulama görevini yerine getiren bürok-

²⁵ Atar, Yavuz, “Demokratikleşme Kriterleri Açısından Türkiye’nin Anayasal-Siyasal Sistemine Bakışlar”, **Demokrasi Platformu**, Yıl 1, Sayı 2, 2005, s. 38.

²⁶ Tutum, Cahit, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4, 1976, s. 13.

rasinin, siyasi etkilerden tamamen uzak kalması mümkün değildir. Zira kamu gücünü kullananlar da çoğu zaman özel bireylerin sahip oldukları saiklerle hareket etmektedir ve onların tamamen kusursuz olmaları da mümkün değildir. Bu nedenle esasen tarafsız olması gereken bürokrasinin siyasallaşması ve partizanlık gibi bir sorun da gündeme gelebilmektedir. Demokratik kurumlar üzerinde bürokrasinin hakim olması ihtimalinin yanı sıra, siyasi iktidarlar veya siyasi partilerin etkisi ile bürokrasinin siyasallaşması gibi bir durumun da ortaya çıkması mümkündür.

Bürokrasinin siyasallaşması sorunu genellikle, siyasal atamalar ve kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri açısından ele alınmaktadır. Ancak memurlarının atanması ve yer değiştirmesine ilişkin düzenlemelerin yanı sıra özlük ve disiplin işleri gibi konulardaki yasal düzenlemeler de bürokratik kurumların tarafsızlığını sağlamada oldukça önemlidir. Memurların görevlerini, hukuka uygun bir şekilde ifa edebilmeleri için, bahsedilen hususlara ilişkin yasalar, objektif kriterlere dayanmalıdır. Memurların amirlerine çok geniş bir takdir hakkı tanıyan²⁷, memur hakkında yapılan idari işlemlere karşı yargıya başvurulmasını engelleyen²⁸ düzenlemeler, bürokraside keyfiliğe ve siyasallaşmaya zemin hazırlayacaktır. Memurların görevleri ile ilgili işledikleri suçlar sebebiyle yargılanmalarına ve memurlar hakkında yürütülecek disiplin soruşturmalarına ilişkin kurallar da, keyfiliğin önüne geçecek şekilde düzenlenmelidir.

Bazı ülkelerde ve Türkiye’de memurların görevleri ile ilgili suçlardan dolayı yargılanması konusunda özel usuller benimsenmiştir. Bu durumun çok farklı gerekçeleri olmakla birlikte, temelinde kamu hizmetinin sağlıklı bir şe-

²⁷ Devlet Memurları Kanunu’nun (DMK) 125. maddesi, memurlara disiplin cezası vermeyi gerektiren fiil ve halleri saydıktan sonra, bu fiil ve hallere nitelik ve ağırlık itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezaları verileceğini düzenlemiştir. Bu madde yer alan “nitelik ve ağırlık itibarıyla benzer” ifadesi, disiplin cezası verecek olan makamlara oldukça geniş bir takdir hakkı tanımaktadır. Memurların özlük işleri ile ilgili, bu ve bunun gibi düzenlemeler memurlar arasında farklı uygulamalar yapılmasına sebep olmakta ve bürokraside siyasallaşmaya da zemin hazırlamaktadır.

²⁸ Anayasa’nın 129. maddesinde yer alan “uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” şeklindeki hüküm 2010 yılında yapılan değişiklikler ile yürürlükten kaldırılmış ve son fıkraya “disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” hükmü eklenmiştir. Hak arama hürriyeti önünde önemli bir engel teşkil eden bu hükmün kaldırılmasıyla birlikte, amirlerin memurlar üzerindeki disiplin soruşturması sebebiyle sahip oldukları güç de bir ölçüde sınırlandırılmış olmaktadır. “5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, **Resmî Gazete**, Tarih: 13 Mayıs 2010, Sayı: 27580. Bu değişiklik doğrultusunda, DMK 135. maddesi yeniden düzenlenmiştir (13/2/2011 tarih ve 6111 Sayılı Kanun, **Resmî Gazete**, 25 Şubat 2011, Sayı: 27857, Mükerrer).

kilde yürütülebilmesi için bu şekilde özel düzenlemelerin yapılmasının kamu yararına olduğu düşüncesi bulunmaktadır. Karşılaştırmalı hukuka bakıldığında, memurların görevleri ile ilgili işlediği iddia edilen suçlar hakkında oluşturulan idari güvenceler sisteminden (önsoruşturma yapma yetkisinin tümüyle idareye ait olması veya soruşturma için idareden izin alınması gibi) vazgeçildiği ve yargısal güvence sistemine geçildiği görülmektedir²⁹. Memurların yargılanması konusunda izin sisteminin benimsenmesi, devletin ve yönetimin korunması endişesini taşıyan otoriter rejimleri anımsatmaktadır. Yargılama yetkisinin bir bölümünün yürütmeye devredilesi anlamına gelen idari güvence sistemi; hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine aykırı olduğu gibi, eşitlik ve yargı birliği ilkelerine de zarar vermektedir. Demokratik devletlerin birçoğunda, memurların yargılanması konusu tamamen bağımsız yargıya bırakılmıştır. Hatta Belçika'da ilk defa 1831 Anayasası ile idari güvence sisteminden vazgeçilmesinin yanı sıra, bir daha bu sistemin uygulanmamasını sağlamak için, geleceğin yasama organlarını bağlayıcı nitelikte anayasal hükümler oluşturulmuştur³⁰.

Türk Hukukunda ise 1982 Anayasası, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında açılacak ceza kovuşturması hakkında izin sistemini benimsemiştir³¹ (129/6). 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (MYHK) ise memurların görev sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlar hakkında izin sistemi öngörmüştür. MYHK'de öngörülen sistem, memurların görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar sebebiyle yargılanabilmeleri konusunda amirlerine geniş bir takdir hakkı verdiği için, bürokraside tarafsızlığı de arttırmaktadır. Örneğin, göreviyle ilgili bir suç işlediği iddia edilen bazı memurların, amirleri tarafından siyasi gerekçeler ile korunarak, yargılanmalarının önüne geçilmesi mümkündür.

Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri ile ilgili olarak, Anayasa'nın 68. maddesinde hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları ve silahlı kuvvetler mensuplarının ve memurların siyasi partilere üye olmaları yasaklanmıştır. Silahlı kuvvetler mensupları, kolluk görevlileri, hakim ve savcılar dışındaki diğer kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olmasını yasaklayan hüküm, demokrasi, siyasi katılma ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğu gerek-

²⁹ Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara, 1998, s. 242-243.

³⁰ Selçuk, Sami, "Memurun Yargılanması Bütünüyle Adli Yargıya Verilmeli", **Yeni Türkiye**, Yıl 3, Sayı 14, 1997, s. 876-877.

³¹ Ancak bu konuda Anayasa'da görev suçu veya şahsi suç ayrımı yapılmamıştır.

çesiyle eleştirilmektedir³². Yine Anayasanın 76. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, memurlar ve silahlı kuvvetler mensuplarının seçimlerde aday olabilmesi için görevlerinden çekilmeleri zorunludur. Bu hüküm bürokratların, görevleri sebebiyle sahip oldukları gücü, seçim sürecini etkileme amacıyla kullanmalarına engel olmak amacına yöneliktir. Üst düzey bürokratlar, silahlı kuvvetler ve diğer güvenlik kuruluşları mensupları ve yargı mensuplarının dışında kalan kamu görevlileri bakımından bu düzenleme eleştiriye açıktır. Bu gibi kişilerin görevleri nedeniyle sahip oldukları yetkiyi kötüye kullanarak seçim sürecinin yönünü değiştirme ihtimalleri oldukça zayıftır. Dolayısıyla alelade memurların seçimlere katılma haklarının bu şekilde sınırlandırılması ölçsüz ve eşitsiz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Zira kamu görevlisi olmayanlar, işlerini bırakmadan aday olabilmekte ve maddi kayba uğramamaktadır. Ayrıca istifa ederek seçimlerde aday olan ancak seçilemeyen bir kamu görevlisi eski görevine dönme konusunda da önemli sıkıntılarla karşılaşmaktadır³³.

DMK 7. maddesi; devlet memurlarının herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunmalarını; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapmalarını; siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunmalarını yasaklamaktadır. Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da da memurlar hakkında seçim dönemleri ile ilgili yasaklar vardır. Örneğin memurların ilan dağıtması, siyasi bir partinin veya adayın emrinde veya herhangi bir siyasi faaliyette çalıştırmaları, seçim propagandası ile ilgili olarak yapacakları gezilere katılmaları yasaktır. Tüm bu yasaklara rağmen, memurların siyasi faaliyetleri ile ilgili durumun uygulamada farklılaştığı da bir gerçektir.

6111 Sayılı Kanun³⁴ ile 2011 yılında DMK'de yapılan değişiklik ile, devlet memurları hakkında, personelin hizmete yönelik verimliliğini, performansını, gelişimi değerlendirilmekte etkisiz kalan sicil sistemi kaldırılmıştır. Kriterlerin soyut olması sebebiyle, memurların performansından çok kişisel özelliklerini değerlendirmeye yönelik bu sistemin kaldırılması ile, sicil amir-

³² Atar (2005), s. 29.

³³ Atar (2009), s. 209.

³⁴ 13.02.2011 tarih ve 6111 Sayılı Kanun, **Resmi Gazete**, 25 Şubat 2011, Sayı: 27857, Mükerrer.

lerinin sicil notu vasıtasıyla memurlar üzerinde sahip oldukları güç kısmen de olsa yumuşatılmıştır.

B. Askeri Bürokrasi

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren, Türkiye'de silahlı kuvvetlerin hükümetler üzerinde büyük etkisi olduğu görülmektedir³⁵. Bu durumun başka birçok sebep olmakla birlikte, özellikle askeri müdahalelerin büyük bir rolü olmuştur. 1961 Anayasası'yla başlayan, ordunun sistem içerisindeki özerk ve imtiyazlı konumunu güçlendirmeye yönelik kapsamlı hareketler, 1982 Anayasası ile devam etmiştir. Askeri darbe veya muhtıra dönemlerinde yeni anayasaların yapılmasına ek olarak temel kanunlar da büyük ölçüde değiştirilmiş ve siyasi sistem yeniden düzenlenmiştir³⁶. Her iki Anayasa'da ve bu dönemlerde değiştirilen kanunlarda, askeri müdahaleleri yapan ve bu Anayasaları oluşturan askerlerin, demokratik kurumlara karşı duyduğu güvensizliği yansıtan hükümlere rastlamak mümkündür.

Demokratik kurumlara duyulan bu güvensizliğin bir örneği olan ve 1982 Anayasası'nda yer alan, derneklerin, sendikaların, meslek kuruluşlarının, kooperatiflerin siyasi faaliyette bulunmasına ve siyasi partilerle ortak hareket etmelerine ilişkin yasaklar kaldırılmıştır. Ayrıca, Anayasa'da 1995 ve 2001 yılında siyasi partiler ile ilgili olarak bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişikliklere rağmen, halen partilerin amaçları, örgütlenmeleri ve çalışmalarını bakımından, Anayasa'da önemli yasaklar bulunmaktadır. Bunun dışında, Siyasi Partiler Kanunu'nda da Anayasa'da bulunmayan bazı yasaklara yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasından referanduma sunulmasına kadar geçen süre içinde, siyasi partiler ve siyasetçiler ile ilgili yasaklayıcı düzenlemeler yapılmış, tüm partiler kapatılmış ve bu gruplar anayasa yapım sürecine dahil edilmemiştir. Anayasanın kabulünden sonraki dönemde de darbeyi yapan subaylardan oluşan Milli Güvenlik Konseyi sistemin kontrolünü hemen bırakmamış, siyasi partiler ve seçimler konusunda oldukça kısıtlayıcı uygulamalar yapmıştır. Örneğin Konsey, hem parti kurucularını hem de milletvekili adaylarını değerlendirip onay verip vermeme yetkisini kullanmıştır. Birçok parti ve aday adeta veto sağanağına tabi tutulmuştur. Ayrıca Konsey bazı siyasi partiler hakkında kapatma kararı da almıştır³⁷.

³⁵ Hale, William, *Türkiye'de Ordu ve Siyaset: 1789'dan Günümüze*, (Çev. Ahmet Fethi), İstanbul, 1996, s. 270.

³⁶ Atar (2005), s. 39.

³⁷ Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Nemci, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*,

Silahlı Kuvvetlerin sistem üzerindeki etkisinin yansımalarından biri olan ve 1961 Anayasası ile başlayan askeri-adli yargı ayrımı, 1982 Anayasası ile daha da güçlendirilerek muhafaza edilmiştir. Mevcut haliyle askeri yargı sistemi³⁸ demokrasi, hukukun üstünlüğü, yargı birliği, adil yargılanma hakkı ve doğal yargıç gibi ilkelere açıkça aykırılık teşkil etmektedir³⁹.

5982 sayılı Kanun ile 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerin bazıları, askeri bürokrasinin, demokratik sistem içindeki konumunu zayıflatmaya hizmet edebilecek niteliktedir. 5982 sayılı Kanun ile 145. maddeye eklenen devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davaların her halükarda adliye mahkemelerinde görüleceğine ilişkin hüküm ile, özellikle darbe girişimlerine ilişkin davaların sivil yargıda görülmesi sağlanmıştır.

Aksi yönde bir örnek ise, 148. maddede yapılan değişiklikler ile Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı’nın da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanmalarının sağlanmasıdır. Değişiklikten önce Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının yargılanması fiilen mümkün değildi. Zira ilgili Kanun gereğince “Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının en yakın amiri olmayan ama aynı zamanda üst’ü olan iki general ya da amiral” tarafından yargılanmaları gerekirken, bu şekilde bir mahkemenin oluşturulması teknik olarak mümkün değildir⁴⁰. Ancak Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının görevleriyle ilgili suçlardan dolayı cumhurbaşkanını, başbakan, bakan-

İstanbul, 2009, s. 27-28.

³⁸ 1982 Anayasasına göre askeri yargı teşkilatı, askeri ceza yargısı ve askeri idari yargıdan oluşmaktadır. Askeri ceza yargısı açısından ilk derece mahkemeleri, Disiplin Mahkemeleri ve Askeri Mahkemeler; üst derece mahkeme ise Askeri Yargıtay’dır. Askeri idari yargı ise tek derecedir, yani ilk ve son derece mahkemesi olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) yetkilidir. Disiplin Mahkemeleri, biri başkan ikisi üye olmak üzere üç subaydan kurulur ve yargılama hâkimler tarafından değil, subaylar tarafından yapılır. Askeri mahkemeler ise kural olarak, iki askeri hâkim üye ve bir subay üyeden oluşmaktadır. Ancak bu hakimlerin atanmaları ve özlük işleri ile ilgili düzenlemelere bakıldığında, bağımsızlıklarından söz etmek pek de mümkün değildir. Atanmaları Milli Savunma Bakanlığı tarafından yapılmakta, hem hakim hem de subay oldukları için iki ayrı sicil değerlendirilmesine tabi tutulmaktadır. Bunlardan biri olan subay sicil belgesini, askeri hâkimin birinci, ikinci ve üçüncü sicil üstleri düzenlemektedir. AYİM ise, askeri hâkim olan üyelere ve Genelkurmay Başkanlığına gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilen hâkim sınıftan olmayan üyelere oluşmaktadır.

³⁹ Kardaş, Ümit, **Türkiye’nin Demokratikleşmesinde Öncelikler**, İstanbul, 2004, s. 33.

⁴⁰ Erdem, Fazıl Hüsnü/Coşkun, Vahap, “Askeri Yargı Ve Askeri Vesayet”, 2009, <http://www.setav.org/Ups/dosya/6750.pdf>, Erişim Tarihi, 17.01.2011, s. 21.

lar ve yüksek yargı organı mensupları gibi Yüce Divan'da yargılanması, eleştirilmektedir. Çünkü bahsedilen görevlilerin Yüce Divan'da yargılanmaları "Anayasa'nın demokratik siyasete ve hukuk devleti ilkesine verdiği önemden kaynaklanmaktadır". Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarının Yüce Divan'da yargılanmalarını öngörmek, Anayasa'nın bu yaklaşımıyla bağdaşmamaktadır⁴¹.

Askeri bürokrasinin siyasi iktidarlar üzerindeki etkisini pekiştiren bir diğer kurum da Milli Güvenlik Kurulu'dur. Milli Güvenlik Kurulu (MGK), milli güvenliğin sağlanmasında TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu'na yardımcı olması için anayasa ile düzenlenen bir organdır. Ancak özellikle ülkemizde yaşanan askeri müdahalelerin etkisiyle Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik konularında tek yetkili kurul gibi görünmeye başlamıştır. Özellikle siyasi krizlerin yaşandığı dönemlerde MGK'nın neredeyse hükümetin ve hatta parlamentonun üstünde bir organ olduğu izlenimi oluşmuştur. Gerek bu anlayışın etkisiyle gerekse yasal düzenlemelerde yer alan milli güvenlik tanımının oldukça geniş tutulması sebebiyle Kurul, milli güvenlik ile ilgili olmayan bir çok konuda da karar almıştır. Hatta Kurul kararlarına tavsiyenin ötesinde bir anlam yüklenilmiş ve bu kararlar uyulması zorunlu tedbirler olarak değerlendirilmiştir. Anayasal olmayan bu durum sonucu toplumda, Milli Güvenlik Kurulu'nun devletin tüm politikalarını belirleyen bir kurul olduğu yönünde yanlış bir kanaat oluşmuştur. Bu durumun oluşmasında yaşanan askeri müdahalelerin özellikle de 28 Şubat 1997 tarihinde toplanan MGK'dan çıkan bildirinin büyük bir payı vardır. Bu bildiriye hükümete ve parlamentoya hitaben hem "alınması uygun görülen tedbirler" ibaresine yer verilmiş, hem de gereğinin yapılmaması durumunda "yeni yaptırımların" gündeme geleceği belirtilmiştir⁴².

Milli Güvenlik Kurulu, yürütme sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yardımcı, anayasal bir kuruluştur. Kararları da tavsiye niteliğindedir. Aksi bir durum demokrasinin temel prensiplerinden olan seçilmişlerin atanmışlardan üstün olması kuralı ile de bağdaşmaz. Ayrıca milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan organ Bakanlar Kuruludur. Yetki ve sorumluluğun paralel olması temel kuralı karşısında da MGK kararlarının tavsiye niteliğinde olması bir zorunluluktur. MGK kararlarının bu niteliğini

⁴¹ Erdem/Coşkun, s. 21.

⁴² Çelik, Özlem, "Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt V, Sayı: 1-2, 2010, s. 295.

vurgulamak ve silahlı kuvvetlerin sivil otorite üzerindeki bu fiili etkisini ortadan kaldırmak amacı ile 2001 yılında Anayasa bazı değişiklikler yapılmıştır. Ardından Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nda da değişiklikler yapılmıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi MGK'nın sivil otorite üzerindeki etkisi yasal veya anayasal düzenlemelerin bir sonucu değildir. Dolayısıyla mevcut durumun demokratikleşebilmesi ve bu demokratikleşmenin sürdürülebilmesi daha çok siyasi iktidarların gücüne ve etkililiğine bağlıdır. Bu yönde atılacak adımlardan birisi de şüphesiz ki Genel Kurmay Başkanı'nın görev ve yetkilerinden dolayı Milli Savunma Bakanlığına karşı sorumlu tutulmasıdır.

C. Sivil Toplum Örgütlerine İlişkin Bazı Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

Sivil toplum ve demokrasi karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır. Yani sivil toplum ancak demokratik bir sistemde gelişip yerleşebilir. Bunun karşılığında demokrasinin kurumsallaşması için de, farklı görüşlerin özgür bir biçimde ifade edilebildiği etkili sivil toplum kuruluşlarının varlığı şarttır. Sivil toplum kavramı konusunda birbirinden farklı tanımlamalar yapılmıştır ancak yapılan tanımların bazı ortak noktaları da vardır. Buna göre sivil toplum, “aile ve devlet arasında, bireylerin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya geldikleri farklı bir kamusal alanı oluşturmaktadır⁴³”.

Sivil toplum temelde, bireylerin veya grupların devletten izin almadan, gönüllülük esası çerçevesinde toplumsal ilişkiler kurabildiği ve faaliyetlerde bulunabildiği alanı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu sebeple, devletin büyümesi ve genişlemesi ve güçlü bir bürokrasinin varlığı, sivil toplum alanının daralmasına sebep olur. Dernek, sendika, vakıf, mesleki birlikler gibi sivil toplum kuruluşları, halkın devlet ve hükümet politikalarını etkilemesine fırsat sağlayarak, devlet faaliyetleri üzerinde bir etkileme ve denetim mekanizması oluşturur. Ancak böyle bir görev ifa edebilmeleri için sivil toplum kuruluşlarının devletten bağımsız bir şekilde örgütlenebilmeleri, yönetimin baskı ve etkilerinden uzak kalabilmeleri zorunludur. Bir ülkede demokrasinin kurumsallaşması ve siyasi güç karşısında hak ve özgürlüklerin korunması için sivil toplumun güçlü ve etkin olması gerekir. Farklı yaşam tarzlarının ve dünya görüşlerinin barış içerisinde bir arada yaşayabilmesine izin veren

⁴³ Gençkaya, Ömer Faruk, “Demokratikleşme ve Sivil Toplum İlişkisi Üzerine Bir Not”, *Yeni Türkiye*, Cilt 3, Sayı 18, 1997, s. 102-103.

bir sistem olarak demokrasilerin gelişmesi, bu tür çoğulcu grupların varlığını zorunlu kılar. Totaliter sistemlerde ise, siyasi katılımın arttırılması istenilir bir durum olmakla birlikte, bu katılım demokrasilerde olduğu gibi bireyler veya gruplar düzeyinde değildir. Siyasi katılım totaliter tek parti iktidarı tarafından kitlelerin seferber edilmesi suretiyle sağlanır. Totaliter sistemlerde siyasi katılımın yüksek olmasına karşılık, çoğulculuk oldukça düşüktür. Bu sistemlerde çoğulculuk, meşruluğunu merkezden alır ve büyük ölçüde onun kontrolü altındadır⁴⁴. Totaliter sistemlerde çoğulcu gruplar, devlet iktidarını sınırlandırabilme gücüne sahip değildir. Örneğin işçi sendikaları demokrasilerde olduğu gibi devlet teşkilatından bağımsız, onunla pazarlık edebilecek ve üyelerinin menfaatlerini koruyabilecek bir kurum değil, devletin belirlediği hedefler doğrultusunda çalışan devlet kuruluşlarıdır⁴⁵. Otoriter sistemlerde ise, totaliter sistemlere göre yüksek olmakla birlikte yine de sınırlı bir çoğulculuk söz konusudur. Devlet fiili veya hukuki vasıtalarla siyasal çoğulculuğu sınırlar. Genellikle rejimin siyasi muhaliflerine karşı bir sınırlama söz konusu olur ve bunun dışındaki çoğulcu gruplara bir serbestlik tanınır. Siyasi katılma devlet kontrolü altındadır, vatandaşlar siyasete karşı ilgisizdir ve bu ilgisizlik devlet tarafından teşvik edilir⁴⁶. Dolayısıyla, sivil toplum kuruluşlarının özgür bir şekilde gelişmediği, devletin baskı ve kontrolünde ve devlete bağımlı olduğu bir sistemin, demokratik olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Bu gibi özellikler daha çok totaliter ve otoriter sistemlere özgüdür.

Güçlü bir devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de sivil toplum örgütleri yeterince gelişmemiştir. Bu durumun çok farklı sebepleri olmakla birlikte, toplumsal yapının temel özelliğini oluşturan “bürokratik yönetim geleneği” en önemli sebeplerden biridir⁴⁷. Türk hukuku açısından sivil toplum kuruluşları ile ilgili düzenlemelere baktığımızda, genel olarak bu kuruluşların Anayasa ve kanunlarla önemli sınırlamalara tabi tutulduğu görülmektedir. 1982 Anayasası’nın siyasi partiler karşısındaki şüpheli tutumu büyük ölçüde Sendikalar Kanunu, Vakıflar Kanunu, Dernekler Kanunu’na ve dolayısıyla sivil toplum örgütlerine de yansımıştır.

⁴⁴ Linz, Juan J., **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 2008, s. 38.

⁴⁵ Hazır, Hayati, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, Konya, 1990, s. 170.

⁴⁶ Linz, s. 153.

⁴⁷ Heper, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, Ankara, 1974, s. 90.

Sivil toplum kuruluşları ile ilgili 1982 Anayasası'nda yer alan dikkat çekici bir hüküm, Anayasa'nın mesleki kuruluşları "kamu kurumu" olarak nitelendirmiş ve "idare" başlığı altında düzenlemiş olmasıdır (m. 135). Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının, bu haliyle bir sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Gerçek anlamda sivil toplum kuruluşlarının, devletten bağımsız olarak örgütlenmesi, üyelerin ise çoğunluk kararlarına katılmama ve üyelikten ayrılma gibi haklarının olması gerekir. Zorunlu üyelik ve yönetim tarafından alınan kararların tüm üyelere dayatılması gibi özellikler sebebiyle ülkemizdeki meslek kuruluşlarını, sivil toplumu devletleştirmeye aracılık eden örgütler olarak değerlendirmek mümkündür. Üstelik meslek kuruluşları, kamu kurumu olarak kabul edilmesi ile birlikte devletten bazı imtiyazlar elde etmekte ve bunun sonucunda da devlet politikalarını zorunlu olarak desteklemektedirler⁴⁸.

Halkı siyasetten uzaklaştırma amacı doğrultusunda, 1982 Anayasası ile hukukumuzda giren yasaklar, 1995 değişiklikleri⁴⁹ ile kısmen de olsa yumuşatılmıştır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatiflerin siyasi partilere bağış yapmasını, siyasi amaç gütmesini, siyasi faaliyette bulunmasını yasaklayan; Anayasa'da, Siyasi Partiler Kanunu'nda ve bu kuruluşların kendi kanunlarında bulunan yasaklayıcı düzenlemeler kaldırılmıştır⁵⁰. Yine 2004 yılında Dernekler Kanunu (5253 sayılı Kanun) ve 2008 yılında Vakıflar Kanunu (5737 sayılı Kanun) tümüyle değiştirilmiştir. 1983 tarihli Sendikalar Kanunu ise 2008 yılında 5728 sayılı Kanun ile kısmen değiştirilmekle birlikte halen yürürlüktedir. Bu düzenlemeler örgütlenme özgürlüğü açısından belirli bir ilerleme sağlamakla birlikte hala aşırı düzenleyici tutumun devam ettiği de görülmektedir. Örneğin Dernekler Kanunu'nda yer alan özellikle denetim ile ilgili bazı düzenlemeler, derneklerin devletten bağımsız bir konumda görülmediğinin bir göstergesidir. Derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar dı-

⁴⁸ Atar (2005), s. 43-44.

⁴⁹ 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun, **Resmi Gazete**, 26 Temmuz 1995, Sayı 22355.

⁵⁰ Anayasadaki bu yasakların kaldırılmasına, SPK'da derneklerin siyasi partilere bağışta bulunmasına izin verilmesine ve Dernekler Kanunu'nda bu konuda bir yasak olmamasına rağmen, derneklerin siyasi partilere maddi yardımda bulunması mümkün değildir. Bu durum Anayasa Mahkemesi'nin bir kararından kaynaklanmaktadır. 5253 sayılı Dernek Kanunu'nun 10. maddesinde derneklerin siyasi partilere maddi yardımda bulunabileceklerine ilişkin bir hüküm yer almıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi bu maddeyi, yabancı yardım alan derneklerin bu yardımları siyasi partilere aktarabileceği gerekçesi ile iptal etmiştir. E.2004/107, K.2007/44, Karar Tarihi, 05.04.2007, **Resmi Gazete**, 22 Kasım 2007, Sayı 26707.

şında faaliyette bulunmalarını yasaklayan hüküm de bu yaklaşımın bir örneğini oluşturmaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 4. maddesine göre “derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek için dernekçe sürdürülecek çalışma konuları ve çalışma biçimleri ile faaliyet alanı” dernek tüzüğünde belirtilmelidir. Aynı Kanun'un 30. maddesi de derneklerin, “tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları dışında” faaliyette bulunamayacaklarını düzenlemektedir. Bu düzenleme sebebiyle derneklerin faaliyet alanı kısıtlanmakta, tüzüklerinde gösterilmeyen sonradan ortaya çıkan bir amaç için faaliyette bulunmaları yasaklanarak ve dernekler tüzüklerini değiştirmek zorunda bırakılmaktadırlar. Kanaatimizce, dernek faaliyetlerinin, konusu suç teşkil etmemek şartı ile, dernek üyeleri ve yöneticileri tarafından serbestçe belirlenebilmesi ve bu konuda kamu makamlarının bir yetkisinin olmaması gerekir.

12 Eylül 1980 öncesi dönemde yaşanan birtakım sıkıntılardan sendikaların da sorumlu tutulması ile 1982 Anayasası, sendikalar alanında da geniş bir siyaset yasağı oluşturmuştur⁵¹. Yapılan değişikliklere rağmen Sendikalar Kanunu'nda siyasi faaliyet ile ilgili olarak bazı kısıtlamalar halen mevcuttur. Örneğin 37. maddeye göre; “sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar”. “Siyasi partiler sendika ve konfederasyonlara mali yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar da bu gibi yardım ve bağışları kabul edemezler (Sen. K. m. 40). Kanuna göre, sendika ve konfederasyonlar üyelerinin çalışma ilişkileriyle ilgili ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla faaliyette bulunabilirler. Ancak sendikaların bu amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için sadece toplu sözleşme, grev ve lokavt düzeni yeterli değildir. Sendikalar ancak “açıkça siyaset yapabilirse, siyasal ortama gerektiğinde bir taraf olarak katılabilirse” görevlerini yerine getirebilirler⁵². Dolayısıyla, sendikaların üyelerinin çalışma ilişkileriyle ilgili ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla bir siyasi partiyi destekleyip, yardımda bulunabilmesi gerekir.

Bir sivil toplum kuruluşu olarak sendikaların siyasi iktidarlar üzerindeki etkisini azaltan hükümlerden biri olan ve siyasî amaçlı grev ve lokavtı

⁵¹ Sur, Melda, *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, Ankara, 2006, s. 148.

⁵² Ünsal, Engin, “Sendikaların Siyasi Faaliyet Yasağı ve 2821 Sayılı Yasanın 37/III Maddesinin Değerlendirilmesi”, *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Sayı 13, İstanbul, 2007, s. 99-100.

yasaklayan, Anayasa 54. maddesinin 7. fıkrası, 2010 değişiklikleri ile yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla, siyasi amaçlı grevler vasıtasıyla işçilerin alınacak olan kararları etkileyebilmesine ilişkin anayasal bir yasak yoktur. 54. maddenin 1. fıkrasında yer alan “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler” hükmü ise bu sonucu değiştirmemektedir. Zira anayasa hukuku açısından bir şey açıkça yasaklanmamışsa onu yapmak serbesttir ve bu hüküm de yasaklayıcı bir hüküm değildir. Ancak 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev Ve Lokavt Kanunu’nun 25. maddesi siyasi amaçlı grevleri yasaklamaktadır. Aynı Kanun’un 73. maddesi de “yasama, yürütme ve yargı organları ile merkezi veya mahallî idarelerce bir karar alınmasını veya alınmış bir kararın değiştirilmesini veya kaldırılmasını sağlamak veya alınmış bir kararı protesto etmek amacıyla kanun dışı grev veya lokavt kararı verenler, teşvik edenler, zorlayanlar veya propagandasını yapanlar” hakkında hapis cezası öngörmektedir. Dolayısıyla Anayasa değişikliğinin uygulamaya yansıyabilmesi için Kanun değişikliği de şarttır.

D. Açık Yönetim ve Hukuk Devleti Çerçevesinde Bazı Düzenlemeler

Demokrasi için gerekli unsurlardan bir diğeri de yönetimde şeffaflığın sağlanmasıdır. Ancak bürokrasi, bilgileri tekelleri altına alma ve gizleme eğilimindedir. Yönetimde gizlilik, aleniyetin çoğu zaman devlet çıkarlarına zarar verdiği anlayışına dayanmaktadır. Açık yönetim, devlet faaliyetlerinin kamuoyu denetimine açık bir şekilde, aleni olarak yürütülmesidir. Bunu sağlamanın başlıca araçları ise, devlet faaliyetlerinin medya tarafından takip edilerek halka aktarılması bir diğeri de bireylere bilgi edinme hakkının tanınmasıdır. Demokratik bir devlette, vatandaşlar kamu yönetimi hakkında bilgi edinme hak ve özgürlüğüne sahip olmalıdır⁵³. Bu noktada demokratik bir toplumda basın özgürlüğüne verilen önemi de hatırlatmakta fayda vardır.

2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yasa seviyesinde düzenlenen bilgi edinme hakkı, 2010 Anayasa değişiklikleri ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Hakkın anayasa ile düzenlenmesi, sınırlandırılması ve korunması konularında kanuna göre daha güvenceli bir sistem oluşturmaktadır. “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” (74/3) hükmü ile hak ve hürriyetlerin idare karşısında korunmasını sağlayan mekanizmalardan biri olan “kamu denetçiliği” kurumu da anayasal

⁵³ Atar, Yavuz, “Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu: Türkiye’de Demokratikleşme ve Anti-Demokratikleşme Göstergeleri”, *Yeni Türkiye*, Cilt 3, Sayı 17, 1997, s. 89.

olarak düzenlenmiştir. Şüphesiz ki anayasa ve kanunlarda bilgi edinme, kamu denetçisine başvurma gibi hakların yalnızca tanınmış olması yeterli değildir. Bu hakların etkili bir şekilde kullanılabilmesi için, yeterli güvencelerinin de anayasa yer alması gerekir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu; devlet sırrına, ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, idarî ve adli soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler ile özel hayatın ve haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek belgeler ile, ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeleri bu kanunun kapsamı dışında tutmuştur. Ancak kanunda yer alan, devlet sırrı gibi bazı sınırlama sebepleri, muğlak kavramlardır ve açık yönetime engel olmada etkili bir araç olarak kullanılabilir. Kanunda yer alan bu tür kavramların kapsamının, açık bir şekilde belirlenmesi gerekir. Örneğin henüz kanunlaşmayan, Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı'nın amaçlarından birisi de, kamunun bilgi edinme hakkı ve şeffaflık ilkesi gözetilerek, devlet sırrı teşkil edebilecek hususlara ilişkin koşulların belirtilmesi, devlet sırrına ve gizliliğe kimin karar vereceğine dair düzenlemeler getirilmesi ve idarecilerin takdirine bağlı gereksiz gizlilik kültürüne son verilmesidir (Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi).

Demokrasinin en önemli gereklerinden biri de sivil ve siyasi özgürlüklerin tanınması ve güvence altına alınması zorunluluğudur. Bu durum hem siyasi iktidar ve idare karşısında hem de seçimle oluşmuş yasama meclisleri karşısında bir korumayı zorunlu kılar. Özgürlüklerin korunması için siyasi iktidarın ve yasama iktidarının sınırlandırılması gerekir. Zira sınırsız bir güç ve yetkiye sahip olan iktidar, zamanla keyfi bir yönetime dönüşerek özgürlükleri tamamen ortadan kaldırabilir. Bu noktada demokrasi ve bürokrasi arasındaki diğer bir gerilim karşımıza çıkar. Demokrasi hak ve özgürlüklerin korunmasını ve bu amaçla bürokrasinin denetim altına alınmasını zorunlu kılar. Bürokrasinin ise niteliği gereği denetimi zordur üstelik denetim için oluşturulacak kurumlar yeni bürokrasilerin oluşturulması anlamına gelir.

Özgürlüklerin devlet organları karşısında korunması açısından uygulamada farklı sistemler geliştirilmiştir. Yasama organı karşısında sağlanacak etkili koruma mekanizması ise şüphesiz ki anayasa yargısı sistemidir. İnsan hakları ve özgürlüklerinin idare karşısında korunmasını sağlamak üzere ise, idarenin sorumluluğu ilkesi benimsenmiştir. Bunu sağlayacak başlıca mekanizmalar, idarenin yargı denetimine tabi olması ve bağımsız idari kurumlar aracılığıyla sağlanan korumadır. Bağımsız idari kurumlardan en eski ve yaygın olanı ise ombudsman (kamu denetçisi) kurumudur. Bunun dışında ilgi alan-

ları sınırlandırılmış, uzman kurul veya komisyonlar da oluşturulmaktadır⁵⁴. Kamu denetçisi, kamu gücünü kullananlar tarafından haksızlığa uğradığını iddia edenlerin şikayetleri ile veya resen harekete geçen; araştırma yapma, uyarıda bulunma ve disiplin cezası konusunda öneri sunma gibi yetkileri olan ve bu konularda belli sürelerde rapor yayınlayan bağımsız bir bürokrat ve ona bağlı yardımcılardır⁵⁵. 2006 yılında çıkarılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun bütün olarak Anayasa Mahkemesince iptal edilmesinin ardından⁵⁶, 2010 tarihinde yapılan değişiklikler ile kamu denetçiliği kurumu düzenlenmiştir.

Yargı organlarının durumu daha kapsamlı bir incelemeyi gerektirmekle birlikte, genel olarak Türkiye'de yargı bürokrasisinde siyasete ve demokratik kurumlara karşı bir güvensizlik hakim olduğu görülmektedir. Bu durumun en belirgin örneğine Anayasa Mahkemesi'nin bazı kararlarında rastlamak mümkündür. Esasında Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası ile ilk oluşturulduğu zaman, insan haklarının devlet karşısında korunması düşüncesi esas alınmamıştır. Aksine Türkiye'de Anayasa Mahkemesi "bürokrasinin kendi konumunu seçimle iktidara gelenlere karşı koruma endişesinin bir sonucu olarak" kurulmuştur⁵⁷. Anayasa Mahkemesi birçok kararında, temel hakların genişletilmesi ve güçlendirilmesi yolunda değil, devletin temel değerlerini ve çıkarlarını korumaya yönelik bir aktivizm sergilemiştir⁵⁸. Yargı kararlarındaki devletçi tutum, idari yargı ve ceza yargılaması⁵⁹ alanlarında da belirgindir⁶⁰.

Yargı organının denetiminin daha etkin olabilmesi için, yargının bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanması şarttır. Ancak bağımsızlığı sağlamaya yönelik bazı düzenlemeler yapılsa bile tarafsızlığı sağlamak çok daha zor bir meseledir. Bürokrasi kurumu denetleyen yargının görevi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Yargı bu görevinin ötesinde bir işlev görmeye başlarsa,

⁵⁴ Atar (2009), s. 138.

⁵⁵ Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2009, s. 381.

⁵⁶ E. 2006/140, K. 2008/15, Karar Tarihi, 25.12.2008, **Resmi Gazete**, 4 Nisan 2009, Sayı 27190.

⁵⁷ Hakyemez, Yusuf Şevki, **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Ankara, 2009, s. 54.

⁵⁸ Özbudun, Ergun, "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 62, Sayı 3, 2007, s. 264.

⁵⁹ Bu konuda bazı örnekler için bkz. Tanör, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, Cilt 1, İstanbul, 1991, s. 338.

⁶⁰ Atar (2005), s. 47-48.

demokrasinin kurumları zarar görür. Bu durum, bürokrasiyi kontrol altına alması beklenen yargı organının, kendisinin köklü bir bürokratik tahakküm oluşturmasına sebep olur. Bu sebeple yargı bağımsızlığının sağlanması zorunludur ancak yargıçların politika belirleyici hale gelmesi de mutlaka önlenmelidir. Bu noktada, bürokrasinin uzantıları olarak görülen genel mahkemelere karşı duyulan güvensizliğin, özellikle totalitarizm sonrası demokrasilerde oldukça güçlü olduğu da unutulmamalıdır⁶¹.

Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrasında 2010 yılında yapılan değişiklikler ile yargı yetkisinin yerindelik denetimi şeklinde kullanılmayacağına ilişkin bir hüküm getirilmiştir. İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olarak yapılması zorunludur. Ancak bir eylem veya işlemin siyasi açıdan yerindelğine karar verecek olan organ siyasi iktidarlardır. Bu durum demokrasinin zorunlu bir sonucudur. Zira idarenin hukuka uygun olarak yaptığı işlem ve eylemlerden kaynaklanan siyasi sorumluluk Başbakan ve Bakanlar Kurulu'na aittir. Bu sebeple yargı organlarının yetkisi idari işlem veya eylemin hukuka uygunluğunu denetlemek ile sınırlıdır. Anayasaya bu hükmün eklenmesi esasen gereksizdir ancak uygulamada yargı organlarının yerindelik denetimine başvurması nedeniyle bu şekilde bir hüküm tesis edilmiştir. Anayasa'nın 153. maddesinde bulunan hüküm de benzer amaca yönelik bir düzenlemedir. Buna göre, "Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez". Çoğu zaman bir kanunu iptal etmek, yeni bir kanun hükmü oluşturmak ile aynı sonucu doğurur. Hatta bu sebeple Kelsen, yasama organı pozitif kanun koyucu olarak, anayasa mahkemesini ise negatif kanun koyucu olarak nitelendirmiştir. Bu sebeple da anayasa mahkemelerinin sadece önleyici denetim yapmasını ve üyelerinin seçilmiş kişilerce atanmasını savunmuştur⁶².

SONUÇ

Bürokrasi ile demokrasi ve siyaset arasında bir uzlaşma sağlamadaki başlangıç noktası, kontrol mekanizmalarının etkili bir şekilde işleminin sağlanmasıdır. Bu denetimi sağlayacak olan ise yargı organları, kamu denetçisi ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Diğer denetim mekanizmaları ise zaman içinde

⁶¹ Özbudun, Ergun, "Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekişmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü", *Anayasa Yargısı*, Cilt 24, 2007, s. 360-361.

⁶² Özbudun (2007-2), s. 360.

etkilini kaybetmişlerdir. Örneğin, idarenin iç denetimi, hiyerarşik yapı ve dayanışma gibi sebeplerle etkili olmaktan uzaktır. Yargı organının ağır işleyişi ve diğer denetim mekanizmalarının etkisiz olması, idarenin denetimi konusunda daha az masraflı ve pratik olan kamu denetçiliği kurumunu ortaya çıkarmıştır. Ancak bu kurumun, başta yürütme olmak üzere, yasama organı ve siyasi partiler karşısında bağımsızlığının sağlanması gerekir. Kamu denetçisinin seçim usulü, görev süresi ve özlük hakları gibi konular, bağımsızlık konusunda etkilidir. Bağımsız bir kamu denetçiliği kurumu, bürokrasinin hukuka aykırı işlem ve eylemlerini denetim altına almada etkili bir yoldur.

Son olarak kamuoyu denetiminin de üzerinde durmakta fayda vardır. Radyo, televizyon, internet gibi iletişim vasıtaları, sivil toplum örgütleri ve baskı grupları idarenin denetimi konusunda oldukça etkili olabilir. Ülkemiz açısından bakıldığında sivil toplumun yeterince gelişmediğini görmekteyiz. Askeri müdahalelerin sonucunda oluşturulan anayasal ve yasal düzenlemelerin etkisi ve bu etkinin halen devam etmesi, sivil toplumun gelişmemesinde önemli bir rol oynamıştır. Sendikalar, dernekler ve meslek örgütlerinin idare üzerinde etkin bir denetim oluşturabilmeleri, ancak devletten bağımsız bir şekilde örgütlenip, devletle pazarlık yaparak üyelerinin menfaatlerini koruyabilen kurumlar haline gelmeleri ile mümkündür. Bürokrasi üzerinde denetim oluşturabilecek bir kurum olarak basın özgür olması da önemlidir. Ancak Anayasamız basının hür olduğunu ve sansür edilemeyeceğini düzenledikten sonra basın özgürlüğünü ciddi sınırlamalara tabi tutmaktadır⁶³. Basın özgürlüğünün ve sivil toplumun geliştirilmesi yönündeki çabalar, demokrasi ve bürokrasi arasında bir uzlaşma sağlamada oldukça etkili olacaktır.

Çağdaş demokrasilerin önemli özelliklerinden birisi de yerel yönetimlerin güçlenmesidir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi hem bürokrasinin bazı sakıncalarını azaltarak kamu hizmetlerinde verimliliği artırır hem de demokrasiye hizmet eder. Ancak merkezi bürokrasinin, mali kaynakların kendi kontrolünden çıkmasına ve mahalli güçlerin kontrolü altına girmesine kolayca razı olmayacağı da açıktır⁶⁴. Türkiye’de ise bazı sınırlı gelişmelere rağmen halen merkezîyetçilik ağır basmaktadır. Bu durum da yerel demokrasinin gelişmesini engellemektedir. Bürokraside gizliliğin ve ört basın önlenmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması suretiyle daha şeffaf bir yönetim oluşturulması da demokrasi açısından önemli bir adım oluşturacaktır.

⁶³ Kaboğlu, İbrahim Ö., *Özgürlükler Hukuku*, Ankara, 2002, s. 504-505.

⁶⁴ Yalçındağ, s. 72.

KAYNAKÇA^{65*}

- Atar, Yavuz, “Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu: Türkiye’de Demokratikleşme ve Anti-Demokratikleşme Göstergeleri”, **Yeni Türkiye**, Cilt 3, Sayı 17, 1997, s. 73-94. (Atar 1997).
- Atar, Yavuz, “Demokratikleşme Kriterleri Açısından Türkiye’nin Anayasal-Siyasal Sistemine Bakışlar”, **Demokrasi Platformu**, Yıl 1, Sayı 2, 2005, s. 25- 50. (Atar 2005).
- Atar, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, 2009. (Atar 2009).
- Çelik, Özlem, “Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kurulu”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt V, Sayı: 1-2, 2010, s. 269-298.
- Çevik, Hasan H./Demirci, Süleyman, “Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Bekir Parlak (Editör), Ankara, 2008, s. 20-60.
- Dahl, Robert A., **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev. Levent Köker), Ankara, 1993.
- Erbay, Yusuf, “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 13- Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I, s. 405-412.
- Erdem, Fazıl Hüsnü/Coşkun, Vahap, “Askeri Yargı Ve Askeri Vesayet”, 2009, <http://www.setav.org/Ups/dosya/6750.pdf>, Erişim Tarihi, 17.01.2011.
- Erdoğan, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Ankara, 2004.
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İzmir, 1995.
- Farazmand, Ali, “Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis”, **Public Organization Review**, Volume 10, Number 3, September 2010, s. 245-258.
- Gençkaya, Ömer Faruk, “Demokratikleşme ve Sivil Toplum İlişkisi Üzerine Bir Not”, **Yeni Türkiye**, Cilt 3, Sayı 18, 1997, s. 102-105.
- Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Bursa, 2010.

⁶⁵ Bir eserden birden çok yerde faydalanıldığında kısaltma kullanılmış olup, bu kısaltmalar eserin sonunda, parantez içinde gösterilmiştir.

- Gülmez, Mesut, “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, Mart 1975, s. 47-73.
- Hakyemez, Yusuf Şevki, **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Ankara, 2009.
- Hale, William, **Türkiye’de Ordu ve Siyaset: 1789’dan Günümüze**, (Çev. Ahmet Fethi), İstanbul, 1996.
- Hazır, Hayati, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, Konya, 1990.
- Heper, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, Ankara, 1974.
- Heywood, Andrew, **Siyaset**, (Çev. B. Berat Özipek, Bircan Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu, Atilla Yayla), Ankara, 2006.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku**, Ankara, 2002.
- Kardaş, Ümit, **Türkiye’nin Demokratikleşmesinde Öncelikler**, İstanbul, 2004.
- Linz, Juan J., **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara, 2008.
- Mouzelis, Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, Çev. H. Bahadır Akın, Konya, 2003.
- Özbudun, Ergun, “Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekişmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü”, **Anayasa Yargısı**, Cilt 24, 2007, s. 359-364. (Özbudun 2007-2).
- Özbudun, Ergun, “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 62, Sayı 3, 2007, s. 257-268. (Özbudun 2007-1).
- Sartori, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, 1996.
- Selçuk, Sami, “Memurun Yargılanması Bütünüyle Adli Yargıya Verilmeli”, **Yeni Türkiye**, Yıl 3, Sayı 14, 1997, s. 874-884. (Selçuk 1997).
- Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara, 1998.

(Selçuk 1998).

Sur, Melda, **İş Hukuku Toplu İlişkiler**, Ankara, 2006.

Şahin, Ali, **Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 1998.

Şaylan, Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, 1974.

Tanör, Bülent, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, Cilt 1, İstanbul, 1991.

Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Nemci, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 2009.

Tutum, Cahit, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4, 1976, s. 9-32.

Ünsal, Engin, “Sendikaların Siyasi Faaliyet Yasağı ve 2821 Sayılı Yasanın 37/III Maddesinin Değerlendirilmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Sayı 13, İstanbul, 2007, s. 97-102.

Yalçındağ, Selçuk, “Bürokratlar ve Siyasal Gelişme: Çelişmeli Bir Görüş”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1971, s. 64-95.

Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2009.

Yılmaz, Aytekin, “Türkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunlar”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 13- Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I, s. 394-404.