

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 2470

AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1441

YURTTAŞLIK VE ÇEVRE BİLGİSİ

Yazarlar

Yrd.Doç.Dr. Yasemin ÖZGÜN (Ünite 1-4)

Doç.Dr. Süleyman SÖZEN (Ünite 5-8)

Editör

Yrd.Doç.Dr. Bülend Aydın ERTEKİN



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.
“Uzaktan Öğretim” tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır.
İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt
veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2012 by Anadolu University

All rights reserved

No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted
in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic, tape or otherwise, without
permission in writing from the University.

UZAKTAN ÖĞRETİM TASARIM BİRİMİ

Genel Koordinatör

Doç.Dr. Müjgan Bozkaya

Genel Koordinatör Yardımcısı

Doç.Dr. Hasan Çalışkan

Öğretim Tasarımcıları

Yrd.Doç.Dr. Seçil Banar

Öğr.Gör.Dr. Mediha Tezcan

Grafik Tasarım Yönetmenleri

Prof. Teyfik Fikret Uçar

Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Öğr.Gör. Nilgün Salur

Kitap Koordinasyon Birimi

Uzm. Nermin Özgür

Kapak Düzeni

Prof. Teyfik Fikret Uçar

Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Dizgi

Açıköğretim Fakültesi Dizgi Ekibi

Yurttaşlık ve Çevre Bilgisi

ISBN

978-975-06-1139-1

1. Baskı

Bu kitap ANADOLU ÜNİVERSİTESİ Web-Ofset Tesislerinde 23.300 adet basılmıştır.
ESKİŞEHİR, Mayıs 2012

İçindekiler

Önsöz	iv
1. Devletin Oluşumu: Toplum ve Topluluk.....	2
2. Demokratik Hukuk Devleti.....	18
3. Modern Devlette Laiklik ve İnsan Hakları.....	34
4. Sosyal Devlet	52
5. Devletin Temel Organları ve İşleyişi: Yasama, Yürütme ve Yargı.....	68
6. Kamu Yönetim Yapısı: Merkezi Yönetim.....	88
7. Kamu Yönetim Yapısı: Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	110
8. Kamu Yönetimi ve Çevresi.....	126

Önsöz

Değerli Öğrenciler;

“Yurttaşlık ve Çevre Bilgisi” dersi kapsamında hazırlanan bu kitabınızda, siyaset biliminin genel kavramları ele alınarak sizlere temel bilgiler verilmeye çalışılmaktadır.

Günümüz siyasal bilgiler anlayışının en önemli özelliği, toplum içinde yer alan bireyin doğal olarak kendisini tamamen saran siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel bir yapılaşma ve kurumsallaşma ile çevrelenmesidir.

Tarihsel süreç içinde değerlendirildiğinde, her geçen gün birey toplum içinde kendisine doğumu ile birlikte atfedilen bir “yurttaşlık” aidiyeti ile içinde bulunduğu toplumun ve hatta uluslararası hukuk açısından ele alındığında içinde yaşadığı dünyanın bir parçasını teşkil etmektedir. Bir toplumu meydana getiren “bireyler” aynı zamanda o toplumun kendine hukuki bir bağ ile bağladığı yurttaşlarıdır.

Doğal olarak, yurttaşların biyolojik varlıkları ile birlikte, sosyo-ekonomik ve kültürel varlıklarını sürdürebilmelerini ve bu kimliklerini nesilden nesile aktarabilmelerini, kendilerine koruyuculuk yapan ve içinde yaşadığı toplum içinde yer alan sosyo-ekonomik ve kültürel kurumları sağlamaktadır. Diğer taraftan unutulmaması gereken nokta, kurumlaşan bir toplum ulusu, ulus da, tüm bu kurumları somutlaştıran devleti yaratmaktadır. Kısaca, bireysiz toplum, toplumsuz ulus ve ulussuz bir devlet düşünülemez.

Bir anlamda, hepsi birbirini tamamlayan bir “yap-boz” parçalarını oluşturmaktadır. Bütünü meydana getiren parçaların eksik olması durumunda da bir bütünün oluşturulması imkânsızdır. Unutulmaması gereken temel nokta, bu sosyo-ekonomik ve kültürel kurumlaşmaya can katan etken, her biri aynı zamanda “yurttaş” sıfatını taşıyan bireylerdir.

Bir ölçüde düşünüldüğünde, “birey-yurttaş” devamlı bir hareket halinde olan bir “geri besleme” sistemi içinde yer alır ve bütünü temsil eden toplum, kurumlarının kendisine verdiği renk ile renklenir. Bir anlamda, bu rengin canlılığı “yurttaş” kimliğindeki bireyin sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve hatta eğitim düzeyindeki gelişmesine bağlıdır.

Belki bu açıdan da ele alındığında, yirmibirinci yüzyılda ülkelerin gelişmişliği ölçülürken, o ülke insanların refah düzeyleri, kişi başına düşen değerler ile ölçülmektedir. Bir devletin gücü ne olursa olsun, onun esas gücü kişi başına düşen sosyo-ekonomik, kültürel vb. verileri temel gösterge kabul edilmektedir. Bir bakıma, birey-yurttaşın gücünü de onu çevreleyen devlet kurumları sağlamaktadır.

Kısaca, “güçlü devlet- güçlü bireyi” ifade ederken, “güçlü birey-güçlü devlet”in yansımaları ifade etmektedir. Bir devlet güçlü kurumları ile var olurken, gücünü de toplumdan ve tek tek bir araya gelerek toplumu oluşturan güçlü bireylerden alır.

İşte bu kitabın ünitelerinde yer alan konular, “birey-yurttaş” ve onu çevreleyen kurumlara yönelik temel bilgilendirmeyi, ön-lisans eğitimi kapsamında sınırlayarak, sizlere vermeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, bu kitabın, siz değerli öğrencilerimize kamusal, siyasal ve hukuksal analizlerinizde de yardımcı olacağına inanmaktayım.

Ayrıca, bu vesile ile, bu kitabın hazırlanmasında, başta değerli yazarlarımız Sayın Doç.Dr. Süleyman Sözen ve Yard.Doç.Dr. Yasemin Özgün ile öğretim tasarım ekibinin değerli öğretim üyeleri olmak üzere emeği geçen tüm çalışma arkadaşlarımıza şükranlarımı sunar, siz değerli öğrencilerimize de eğitim-öğrenim ve çalışma hayatınızda üstün başarılar dilerim.

Editör

Yrd.Doç.Dr. Bülend Aydın ERTEKİN

1

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Toplum ve topluluğu açıklayabilecek
-  İnsanların neden yönetime gereksinim duyduklarını listeleyebilecek
-  Devlet kavramının temel öğelerini ve ulus- devletin günümüzde ki temel duruşunu açıklayabilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|---|--|
|  Toplum |  Otorite |
|  Topluluk |  Meşruiyet |
|  Devlet |  Küreselleşme |
|  Yönetim | |
|  Egemenlik | |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Toplum ve Topluluk
- ❖ Yönetim
- ❖ Devlet

Devletin Oluşumu: Toplum ve Topluluk

GİRİŞ

Belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan, bir yasal sisteme dayanan ve politikalarını yürütmek için askeri güç kullanma yeteneğinde olan bir siyasal aygıt bulunduğunda devletten söz edebiliriz. Günümüzde ulus-devletlerden oluşan siyasal bir dünya sistemi söz konusudur. Bir başka deyişle, bugün var olan toplumların hükümet sistemleri belirli toprak parçası üzerinde söz sahibidirler. Biçimselleştirilmiş yasal kodları vardır ve askeri gücün denetlenmesine dayanırlar. Bu ünite de, devlet dediğimiz bu yapılanmanın toplum ve topluluk ayrımından yola çıkarak nasıl oluştuğunu inceleyeceğiz. Bunu yaparken de insanların neden yönetime ihtiyaç duydukları sorusunun yanıtını esas alacağız ve devletin kurulması ve örgütlenmesinin temel unsurlarına odaklanacağız.

Devlet ve hükümet kavramları kimi zaman birbirlerinin yerine kullanılır. Oysa ikisi arasında bir ayrım yapmak zorunludur. Devlet, hükümete göre çok daha geniş bir kavramdır. Devlet, kamusal alanın bütün kurumlarını kapsar ve toplumun bütün yurttaş üyelerini de içinde barındırır. Hükümet ise sadece devletin bir parçasını oluşturur ve bu anlamda hükümet devlet otoritesinin uygulama aracı olarak tanımlanabilir. Ek olarak devlet kalıcı, sürekli bir oluşumken hükümet geçicidir. Şu an pek çok ülkede geçerli olan devlet yapısında yer alan hükümetler iktidara gelip gidebilir, hükümet sistemleri reformlar geçirebilir ya da yeniden yapılandırılabilir. Aynı zamanda devlet, personel istihdam ederek, siyaseten yansız ve bürokratik anlamda iş yapacak biçimde bu personeli eğitmeden geçirir. Böylelikle devlet kişisel olmayan bir otorite uygular. Diğer taraftan, devlet kamusal çıkarları ya da varsayılan ortak iyiyi temsil ederken hükümet büyük ölçüde kendisini destekleyenler sayesinde belli bir süre için iktidara gelir ve yürütmeyi temsil eder.

TOPLUM VE TOPLULUK

Toplumların sınıflandırılması çok çeşitli biçimlerde yapılabilir. Bunlardan en önemlisi üyeleri arasındaki ilişkinin niteliğinden yola çıkılarak yapılan toplum ve topluluk arasındaki sınıflandırmadır. Tönnies'in yaptığı bu sınıflandırmaya göre "topluluk", bir arada, çok yakın ve yoğun ilişkiler yaşayanlardan oluşurken "toplum" ise bilinçli ve gönüllü olarak üye olunan bir oluşumdur. Tönnies ilkinde örnek olarak aile ve yakın akraba gruplarını, arkadaş topluluklarını örnek gösterirken ikincisine ekonomik çıkarlarla ilgili örgütlülükleri örnek vermektedir (Bottomore, 2000: 102).

Toplum

İnsanlık tarihi boyunca insanların hem karşılıklı gereksinimlerini gidermek hem de doğa karşısında güçlü olmak için bir arada yaşadıkları görülür. İnsanlar sürekli bir arada yaşamak ve dayanışma içinde olmak gereksinimi duymuşlardır. İlk insan gruplarına bakıldığında da bu savı kanıtlayan örnekler mevcuttur. Öyle ki, bir insanın gereksinimlerinin giderilmesi öteki insanların da çalışmasına ve üretmesine bağlıdır. Yaşamı sürdürebilmek için doğanın güçlerine karşı bir insanın tek başına mücadele edememesi zorunlu olarak insanların güçlerini birleştirmiş bir arada ve dayanışma içinde olmalarını sağlamıştır. Böylelikle insanlar doğa karşısında hem maddi hem de manevi gereksinimlerini karşılamak için karşılıklı dayanışma içinde bütünleşmeye gitmişlerdir (İçli, 2002: 32).

Toplum kavramı sosyal bilimler alanında en sık kullanılan kavramlardan bir tanesidir. Toplum, insanlar arasındaki etkileşimin örgütlenmiş düzenidir. Bu anlamda da, toplum soyut ve belirsiz bir bütün

değildir. Toplum somut bir olgudur çünkü insan-doğa ve insan-insan etkileşimi doğrultusunda oluşan ve bütünleşen nesnel bir gerçekliktir. *Toplum*, başta kendini korumak ve sürdürmek olmak üzere birçok temel çıkarlarını gerçekleştirmek için kimi zaman çatışsa da genelde işbirliği içinde olan insanlardan oluşan, göreceli bir sürekliliği olan, genellikle belli bir coğrafi yeri ve ortak kültürü bulunan karmaşık ilişkiler bütünüdür (*Türk Toplumunu, İtalyan toplumunu, Afrika toplumları vb*) (Ozankaya, 1976: 11).

Toplumu gelişigüzel ya da geçici olarak bir araya toplanmış insan kümelerinden farklı bir yapı oluşturur. Toplum, onu oluşturan bireylerden veya gruplardan daha kapsamlıdır. Bireysel yaşamların ve yaşantıların ötesine uzanır. Toplum, içinde barındırdığı bireylerle var olmuştur. Toplumun biçimlenmesi bizlerin doğumundan çok önceden var olmuş, biz doğduktan sonra da devam edecek bir yapıyı teşkil etmektedir. Bir başka deyişle bizler geçmişte var olan toplumun devamlılığını sağlamaktayız. Toplumu oluşturan normlar, değerler ve inançlar kurulmuş ve düzenlenmiş yapılar olarak bireylerin yaşamlarının ötesinde nesnel gerçeklik, sosyal olgular olarak var olurlar (Akan, 2003: 83). Örneğin; binlerce yıldan beri Avrupa’da Avrupa toplumları var olduğu gibi yine uzun yıllardan beri Anadolu’da bir Türk toplumu vardır. Oysa binlerce yıl içinde hem Avrupa’da hem Anadolu’da milyonlarca birey yaşamış ve ölmüştür.

Toplumbilimciler, toplumun sürekliliğini, insanı meydana getiren hücrelerin durmadan yenilenmesi karşısında, kişinin aynı kişi olarak kalmasına benzetmektedirler. Örneğin bireylerin vücudunu oluşturan fiziksel maddeler belli bir süre içinde tümüyle değişip yerini başka moleküllerden oluşan yeni bir fiziksel maddeye bırakmasına rağmen, kimlikleri aynı kalmaktadır (Ozankaya, 1976: 12). Kimse anatomik (yaşlanma, büyüme) olarak değişen bu bireylerin farklı bir kişi olduğunu iddia edemez. Diğer bir deyişle, iki yüzyıl önceki Fransız toplumunu ya da Fransız toplumunu oluşturan bireylerden hiçbirisi bugün yaşamadığı halde yine bir Fransız toplumu devamlılığını sürdürmektedir ve geçmiş ve bugünkü Fransız toplumu aynı sıfatlarla tanımlanmaktadır.

Ne var ki, toplumun sürekliliği görelidir. İki yüzyıl önceki Türk toplumuna göre bugünkü Türk toplumu çok önemli, temel niteliksel değişimlerden geçmiştir. Aynı bakış açısıyla bugünkü Türk toplumu geçen yüzyıllardaki Türk toplumuna özdeş değildir. Ayrıca aynı zaman diliminde de aynı toplumlar farklılıklar gösterebilirler. Örneğin, bireyler olarak yaşamımız boyunca aynı ismi taşıyız ancak temel toplumsal, ekonomik biçimlenmemiz, maddi koşullarımız, düşüncelerimiz, ilgilerimiz, beğenilerimiz ve yeteneklerimiz aynı kalmayıp büyük ölçüde değişime uğrarlar (Ozankaya, 1976: 12).



Toplumu oluşturan temel unsurlar nelerdir?

Toplumun tanımı, işbirliği ve çatışmanın toplum yaşamında bir arada var olduğunu söylemektedir. Ancak bir toplumda çıkar ortaklığı ve işbirliği öğelerinin göreceli olduğunu; yalnız uyumun, ya da yalnız uyumsuzluğun var olduğu bir toplum yaşamının düşünülmeceğini belirtmek gerekir.



Serol Teber’in Say Yayınlarından çıkan kitabı Doğanın İnsanlaşması’nı okuyarak insanın doğadan özgülleşmesinin izini sürebilirsiniz.

Ancak yine belirtmek gerekir ki; göreceli olarak uyumun ağır basmadığı, egemen olmadığı durumlarda toplum çözülmüş ya da çözülüyor demektir. Toplumun üyeleri olan bireyler, birbirleriyle etkileşime girdikleri anda diğerlerinin tutumlarını, beklentilerini dikkate almak zorundadır. Her bireyin davranışı, bir dereceye kadar, diğerinin tutumuna ve kendisine karşı göstereceği olası tepki beklentilerine göre biçimlenir. Bu açıdan her toplumdaki birey çeşitli oluşumlardaki etkileşimleri anlamlandırabilmek için sosyal yapıyı dikkate almak zorundadır.

Toplumsal Özellikleri

Fichter’e göre topluma ilişkin öğeler şu şekilde sınıflandırılabilirler:

- Toplumdaki insanlar demografik bir birim oluştururlar ve bunun sonucunda toplum bir nüfus olarak görülebilir.

- Toplum ortak bir coğrafi mekânda varlığını sürdürür.
- Toplum, aile, din, ekonomi gibi işlevsel olarak farklılaşmış temel gruplardan oluşmuştur.
- Toplum kültürel açıdan benzer grupları bir araya getirir.
- Toplumda işbirliği yaygındır.
- Toplumu oluşturan insanlar arasında düzenli karşılıklı ilişkiler vardır (İçli, 2002: 34).

Toplumsal Sınıflandırılması

Toplumsal benzer özelliklerine göre birleştirilmeye çalışılsa da, belli bakış açılarına göre de farklılıklar taşırlar. Bu sınıflandırmalar farklı özellikler göz önüne alınarak farklı biçimlerde yapılabilir. Sözelimi köy toplumu, kent toplumu ya da gelişmiş veya az gelişmiş toplumlar gibi sınıflandırmalar yapmak mümkündür. Sosyolojinin babası sayılabilecek Emile Durkheim, toplumları mekanik dayanışma üzerine kurulmuş toplumlar ve organik dayanışma üzerine kurulmuş toplumlar olarak ikiye ayırır. Durkheim, bireyler arasında işbölümü ve uzmanlaşmanın yok denecek kadar az olduğu toplum biçimini mekanik dayanışma üzerine kurulmuş toplumlar olarak adlandırır. Bu toplumlarda bireyler arasında dayanışma daha çok benzerliğe dayanır ve bunlar kendi kendine yeterli homojen toplumlardır. Organik dayanışma üzerine kurulu toplumlar ise daha karmaşık bir yapıya sahiptirler ve bunlar nüfusun daha yoğun olmasıyla bireyler arasındaki işbölümünün de artmış olduğu toplumlardır. Bu toplumlarda, kendi kendine yeterlilik kaybolmaya yüz tutmuştur ve toplumsal düzen ve denetim toplumun bireyler üzerindeki baskısıyla sağlanmaya başlanmıştır. Durkheim'a göre, sanayileşmeyle birlikte ilkel işbölümünün yerini mesleki uzmanlaşma, böylelikle de mekanik dayanışmanın yerini organik dayanışma almıştır (İçli, 2002: 35).

Ferdinand Tönnies toplumları cemaat ve cemiyet olmak üzere ikiye ayırarak bir sınıflandırma yapar. Buna göre cemaatler etnik köken, ırk, kültür bakımından farklılaşmamış bireylerden oluşurlar. Bireyler arasında yakın ve sıcak ilişkiler vardır ve cemaatler küçük ve homojen toplumlardır. Cemaatlerde homojen bir kültür söz konusudur ve toplumsal ve coğrafi hareketlilik azdır. Tönnies'e göre cemaatlerdeki ilişkilerin altında organik bir irade söz konusudur. Cemiyetler ise ırk, etnik köken, kültür vb. bakımından farklılaşmış, bireysel olmayan, ilişkilerin mesafeli olduğu toplumlardır. Cemiyetlerdeki bir akılcı bir değerlendirme ile belli hedeflere yönelmiş rasyonel iradede söz edilebilir.

Karl Marx ilkel komünal toplum, köleci toplum, feodal toplum, kapitalist toplum ve sosyalist toplum olmak üzere toplumları ekonomik sisteme dayanarak sınıflandırmıştır. Marx'a göre toplumların tarihi esas olarak sınıf savaşının tarihidir. Her toplumsal sınıf üretim araçlarıyla olan ilişkisi temelinde belirlenir ve üretim araçlarına sahip olanlar burjuvazi sınıfını oluştururken, üretim araçlarından yoksun olup emeğiyle geçinenler ise proletarya sınıfını oluştururlar ve temel çelişki bu iki sınıf arasında gerçekleşir.

Sanayileşme düzeyi toplumları sınıflandırmada kullanılan bir başka ölçüttür. Sanayileşme düzeylerine göre toplumlar birinci, ikinci ve üçüncü dünya toplumları olarak sınıflandırılırlar. Birinci dünya toplumları onsekizinci yüzyıldan bu yana sanayileşmeleri en ileri düzeye ulaşmış kapitalist toplumlardır. Bu toplumlarda insanların çoğu genellikle kentlerde yaşar ve kırsal alanda tarım da çok gelişmemiştir. Sınıflar arası eşitsizlikler göreceli olarak daha azdır. İkinci dünya toplumları genel olarak yirminci yüzyılda ulus-devlet aşamasına ulaşmış toplumlardır. Bu toplumlarda genellikle sanayi üretimine dayanırlar ancak uzun yıllar ekonomi merkezi planlama ile yönetilmiştir. Özellikle bu tip örnek yapılanmalar Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'da 1989'dan önceki dönemde oluşmuştur. Nüfusun küçük bir bölümü tarımda istihdam edilirken büyük çoğunluğu kasaba ve kentlerde yaşarlar. Toplumsal eşitsizlikler birinci dünya toplumlarına göre çok daha fazladır. Kapitalist sisteme geçişten sonra bu toplumların bir bölümü birinci dünya toplumlarına yakınlaşmıştır. Üçüncü dünya toplumları ise yirminci Yüzyılın yarısına kadar sömürgeleştirilmiş olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu toplumlarda nüfusun çoğunluğu tarımda istihdam edilir. Hindistan, Çin, Afrika ve Güney Afrika ülkeleri bu toplumlara örnek olarak gösterilebilir. Ek olarak yeni yükselen ekonomiler, ya da yeni sanayileşen ülkeler adıyla anılan toplumlar üçüncü dünya ülkesiyken hızlı kalkınan, sanayileşmeleri gelişmiş ancak sınıf farklılıklarının hâlihazırda sürdüğü toplumlardır. Hong-Kong, Güney Kore, Tayvan, Brezilya gibi ülkeler, bu toplumlara örnek olarak verilebilir.

Topluluk

Topluluk, günlük ihtiyaçlarının büyük bir bölümünün karşılanması konusunda birbirine karşılıklı olarak bağımlı, genellikle birbirine yakın yerlerde yerleşik olan insan grupları olarak tanımlanabilir (Dönmezer, 1994: 208). Bir başka tanıma göre *topluluk*, ortak bir kimliği paylaşan bireylerin birliğine verilen addır. Bir topluluk onları birleştiren unsurların, onları bölen unsurlardan daha güçlü ve daha önemli olduğu bir gruptur. Üyeler arasındaki farklılıklar asli benzerliklerle kıyaslandığında önemsiz ya da talidir. Bunun yanı sıra tesadüfî ve belli bir amaç için bir araya gelen gruplar da toplulukları oluşturmaktadır. Bu toplulukların amaçları ve tesadüflükleri sona erdiğinde, bu gruplar topluluk olma özelliklerini kaybederler. Oysa bir toplum içinde etnik, kültürel, dinsel, sosyal ve ekonomik farklılıkları oluşturan topluluklar varlıklarını sürdürmeye devam etmektedirler. Bununla beraber, bir trendeki yolcular, bir basketbol maçı seyircileri gelişigüzel bir araya gelmiş insan yığınlarıdır. Yolculuğun ya da maçın bitiminde bu yığınlar da ortadan kalkarlar (Ozankaya, 1976: 3).

Bu ortak kimlik kısmen coğrafi olarak belirlenir. Çünkü birbirlerine yakın yaşayan insanlar birbirlerini tanırlar, ortak deneyimleri vardır, ortak beğenileri vardır, aynı dili konuşurlar, benzer değerlere ve çıkarlara sahiptirler. Ancak bazen, ortak bir amaç ortaya konularak ya da farklı gruplar arasındaki siyasal ittifaklar yoluyla yeni bir topluluk yaratılabilir. Örneğin, 1991 yılı öncesine kadar farklı bir görünüm sergilemiş olan eski Sovyetler Birliği Cumhuriyetleri ve Yugoslavya sınırları içinde yaşayan topluluklardan bugünkü mevcut uluslararası sisteminin birer parçasını oluşturan Rusya Federasyonu, Ukrayna, Türki cumhuriyetleri, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Slovenya, Makedonya ve Sırbistan-Karadağ vb. ülkeler ortaya çıkmıştır.



Resim 1.1: Anadolu Üniversitesi mezunları da bir topluluk oluştururlar.

Kökenleri ne olursa olsun topluluklar, fiziksel güvenlik, ekonomik refah, kültürel zenginlik gibi çok çeşitli işlevleri yerine getirmek üzere ortaya çıkarlar. Bu türden hedeflere bireylerin kendi başlarına erişmeleri mümkün değildir. Kendine yetme açısından her topluluk aynı biçimde başarılı değildir. Bazı topluluklar, daha geniş toplulukların alt birimlerini oluştururlar.

YÖNETİM

Her topluluk siyasal bir düzene sahiptir; bir yönetsel organ tarafından idare edilir ve sürekli kılınır. *Yönetim*, en geniş topluluk için kurallar koyan, yasalar yapan ve bunları uygulayan ve uygulamayı denetleyen kişileri ve kurumları anlatan bir terimdir. Bir yönetim, belli bir toprak parçası üzerinde yönetme iddiasını başarıyla ortaya koyduğunda (yani yasa yaptığında ve bunları uyguladığında), onun *egemenlik* sahibi olduğu söylenir. Ortaçağda egemenlik, bir monarkın krallığını yönetme iktidarı anlamına geliyordu. Sonradan terimin kapsamının ülke toprakları üzerinde ulusal denetim bir başka deyişle ulusal egemenlik anlamına gelecek biçimde genişlediğini görüyoruz. “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” ibaresi bunu çok güzel anlatmaktadır. Uluslar, egemenlikleri konusunda kıskançtırlar ve hükümetler bunu korumak için çaba gösterirler. Bu bağlamda, ulusların, topraklarını korumak için ordular kurmaları, sınırlarını ihlallere karşı pasaport ve vize yoluyla denetlemeleri, yabancıların taşınmaz mallar edinmesine sınır koymaları ve ülke parasını yabancı paralar karşısında korumak için yasa yapmaları gibi benzer eylemleri bu çabalara örnek olarak gösterilebilir.

Egemen bir devlet *otorite* sahibidir; bunun anlamı, egemen devletin, devletin yönetme hakkına inanan toplum üyelerine kararlarına uyma buyruğu verebilmesidir. Ayrıca egemen bir devlet, yönetme iddiası gönüllü biçimde kabul edildiği, yani kararlarına *rıza* ile uyulduğu ölçüde de *meşru* bir devlettir. Meşruluk, yalnızca yasalarda öngörülmüş bir yönetme hakkını içermez; yani yasallık ve yasaya uygunluk, meşruluğun tek göstergesi değildir. Aynı zamanda, yurttaşların, yönetimdekilerin yönetebilirliklerine duydukları inancı ve yönetimi oluşturan partinin ya da kişilerin politik inançlarını paylaşmasa bile, onların yönetme hakkını tanıdığı ve kararlarına uymaya razı olduğu bir durumu anlatan bir terimdir. Vergi vermekten hoşlanmasak bile dürüstçe vergimizi ödediğimizde gösterdiğimiz, yönetimin vergi alma hakkına duyduğumuz saygıdır.

Meşruluk rızaya dayanır. Rıza yoksa yönetimlerin zora başvurdıkları da görülür. Bir yönetimin meşruluğunu sinamanın en iyi yollarından birinin sokaktaki asker ve polis sayısına bakmak olduğu söylenebilir: Bir ülkenin sokaklarında ne kadar çok polis varsa orada yönetimin meşruluğunun o kadar tartışmalı olduğu düşünülür.

Bu temel kavramları tanıdıktan sonra yönetime neden ihtiyaç vardır sorusunu tartışmaya geçebiliriz.

Bir Toplumda Yönetime Neden İhtiyaç Vardır?

İnsanlar niçin bir yönetime ihtiyaç duyarlar? Başka bir deyişle, yönetim neden bir ihtiyaç olarak doğmuştur?

Tarih boyunca filozoflar bu sorulara farklı yanıtlar vermişlerdir. Bazıları, siyasetle insan doğası arasında bir ilişki kurmuştur. Çatışma ve saldırganlığın, şiddet ve iktidar tutkusunun insan doğasına ait olduğunu, barış içinde yaşamak için güçlü yönetimlere ihtiyaç olduğunu savunmuşlardır. Devlet her zaman siyasi analizin merkezinde yer almıştır. Öyle ki siyaset üzerine çalışmak devlet üzerine çalışmakla eş tutulmuştur. Devletin merkezi önemini gösteren iki önemli görüş vardır. Bu görüşlerden en önemlisi devlete duyulan ihtiyaç ve siyasal zorunluluğun önemi üzerinde durur. Devletin klasik anlamda savunusu toplumsal sözleşme kuramları ile yapılır. Toplumsal sözleşme kuramları devletsiz bir toplumun nasıl olacağını “doğa durumu” kavramı ile tasvir eder. Örneğin düşünür Thomas Hobbes *Leviathan* adlı eserinde bu düşünceyi geliştirmiştir. onaltıncı ve onyedinci yüzyıllarda klasik siyasal düşünürlerin çoğu, Hobbes gibi, bir yönetime sahip olma ve ona uyma gereksinimini, orijinal bir “doğa durumu” kavramından çıkartarak savunmuşlardır. Doğa durumu ile bireyler arasında aracılık ve hakemlik edecek bir yönetim aygıtının olmadığı tasarlanır. Hobbes, doğa durumunda insanlar arasında sürekli bir savaş olduğunu düşünür. Ona göre, güvenliğin sağlanması bir yönetimin varlığına bağlıdır. Yönetimin sağlayacağı bu güvenli ortamda elde edilecek kazançların, bu yönetimin otoritesine uymakla özgürlüğün yitirilmesine degecek kadar büyük olması nedeniyle insanlar yönetime uymaya rıza gösterirler.

İnsan doğası ve siyaset arasında bir ilişkinin varlığını reddetmeyen ama bu doğaya olumlu özellikler yükleyen düşünürler de vardır. Bu düşünürler insan doğasında var olan oydaşma ve işbirliği potansiyelinden söz ederler. Onlara göre, çatışma ve saldırganlık sonradan öğrenilmiş davranışlardır. More, Locke, Rousseau, Tolstoy gibi düşünürler, insanların bir yönetsel aygıt olmadan da uyum ve

işbirliği içinde olabilecek sosyal yaratıklar olduğunu söylerler. Yönetim sorusu devletin ne olduğu sorusuyla iç içe geçmiştir. İzleyen kısım bu ikinci soruya verilen yanıtların irdelenmesine ayrılmıştır.



İnsan doğası bütün insanların özsel ve değişmeyen bir karaktere sahip olması anlamında kullanılır. İnsan doğası kavramı, eğitim ve toplumsal deneyim yoluyla sonradan kazanılan birtakım özellikler yerine insan yaşamında “doğal” ve insana içkin olduğu varsayılan birtakım özelliklerin altını çizer. Ancak insan davranışlarının değişmeyen ve doğuştan gelen özellikler tarafından değil daha çok toplumsal olarak belirlendiğini söylemek insan doğası fikrini tamamen terk etmek anlamına gelmez. Aksine insan doğasının dışarıdan gelen etkenlerle biçimlendirip değiştirilmeye açık olduğu anlamına gelir.

DEVLET

Devlet ile ilgili bir başka tartışma alanı devlet gücünün doğası ile ilgilidir. Bu konuda çok çeşitli görüşler mevcuttur. Bu konudaki temel duruşlar şu şekilde sıralanabilir: Liberaller devleti, toplumda çatışan grup ve bireyler arasında yansız bir arabulucu, toplumsal düzenin yegâne güvencesi, bir tür gerekli bir kötülük olarak nitelerler.

Devleti en kapsayıcı topluluk ve birleştirici bir kurum, bir değer ve bir amaç olarak gören görüş, toplumu devletin bir alt birimi sayar. Aristo (Aristoteles)’dan başlayan ve Hegel ile gelişimi tamamlanan bu görüş, devleti ulaşılması gereken en yüce değer olarak tanımlar.

Çoğunlukla Marksist düşünürlerce dile getirilen ve devleti, bir sınıfın diğer sınıfları egemenliği altında bulundurmasını sağlayan bir baskı aracı olarak gören görüşe göre, devlet; sınıfların ya da egemen toplumsal grupların varlıklarının bir güvencesi sayılmaktadır.

Muhafazakârlar devleti, toplumu bozulmadan ve çürümeden önlemenin bir aracı olarak görürler ve daha çok disiplin ve otorite ile ilişkilendirirler. Bu bakışın bir sonucu olarak da devlete geleneksel bakışları daha çok güçlü bir devlet yönündedir. Sosyal demokratlar ise devleti sınıfsal eşitsizlikleri azaltacak bir araç olarak, “ortak iyi”nin cisimleşmesi olarak görürler. Feministler ise devleti erkek egemenliğinin bir aracı olarak görürler, onlara göre patriarkal devlet kadını kamusal alandan ve siyasetten dışlamaya ya da bu alanlarda ikincil kılmaya hizmet eden bir araçtır. Anarşistler ise devlet mülk, imtiyaz ve güç sahiplerinin hizmetinde bir araçtır.

Devlet ile ilgili ileri sürülen diğer görüşleri de;

- toplum düzeninin korunması ve barışın sağlanması için bir araç,
- topluluklar ve sınıflar üstü kapsayıcı bir kurum,
- salt bir hukuksal varlık ve bir normlar sistemi olarak gören kamu hukuku şeklinde özetleyebiliriz.

Devletin bir kurum olarak tarihsel gelişim sürecine dair söylenebileceklerin başında insanlık tarihinin devletle yaşıt olmadığı tespiti gelir. Tarih boyunca insanlığın devlete sahip olmadan var olduğu dönemler olmuştur. Ayrıca “egemenlik”, “merkezi olma”, “güç kullanma” gibi devleti oluşturan temel öğeler de zaman içinde farklı anlamlar edinip değişiklikler göstermişlerdir. Bir başka deyişle devlet ilk çağlardan bu yana farklı isimler altında bir merkezi örgütlenme olarak var olagelmıştır (Türköne, 2003: 72).

Ulus-Devletlerin Ortaya Çıkışı

Ulus- devlet bir siyasi örgütlenme biçimi ve aynı zamanda siyasi bir idealdir. Öncelikle vatandaşlık ve milliyeti bir araya getiren özerk bir siyasi örgütlenmedir. Bu anlamda da çokuluslu imparatorluk ve kent-devletlerine bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Ne var ki esas olarak ulus-devlet bir ideal olarak var olur ve dünyanın hiç bir yerinde ideal haliyle var olmaz. Bir başka deyişle, dünyada hiç bir ulus- devlet homojen olmayıp etnik ya da kültürel açıdan karışık bir biçimde var olmuştur.

Modern devlet kavramı yeni bir olgudur ve onaltıncı yüzyılda Batı Avrupa’da feodalitenin çöküşü ve kilisenin siyasi nüfuzunun kırılışı ile beraber ortaya çıkan ve zamanla dünyanın her yanına yayılan bir devlet biçimini ifade etmektedir. Ulus-devlet, dağınık ve çatışan otoriteler arasında bölünmüş olan insanları ülke ve ulus kavramları etrafında toplayan bir oluşumdur. 1919 Versailles anlaşmasına kadar, Avrupa’da ulus-devletlerin oluşturduğu dünya modeline uygun bir yapılanma tam olarak tamamlanmamış iken, Afrika’da ise, 1960’lara kadar ulus-devletlerden oluşan bir kıta görünümünden bahsetmek hemen hemen imkânsızdı. Bugün ise uluslararası sistemin yapısını ve işleyişini daha çok ulus-devletler oluşturmaktadır. Max Weber bugünkü anlamıyla modern devleti şu şekilde tanımlamaktadır: “Devlet belli bir ülkede güç kullanma tekelini meşru biçimde elinde tutan insan topluluğudur”.



Fransız Devrimi ulus- devletlerin ortaya çıkışında nasıl bir etkiye bulunmuştur?

Bu tanım günümüzde çoğu insanın dünyaya bakış biçimini ortaya koymaktadır. Bu dünya, haritalarda olduğu gibi, sınırlarla birbirinden ayrılmış coğrafi bölgelerden (ülkeler ya da uluslardan) oluşmaktadır. Bu bölgelerin her biri bir hükümet tarafından yönetilmektedir. Bu bölgelerde yaşayan insanlar düzeni kurmak ve korumakla görevli bu hükümetin otoritesini tanırlar. Buralarda yönetim, merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş olabilir. Yönetimin yasama, yürütme ve yargı kolları vardır. Bütün bunlar, bir arada ulus ya da toplum adına kararlar alan, kanunu ve düzeni koruyan bir sistemi oluştururlar.

Ulus-devletler meşruluklarının kaynağını, “her ulusun kendi kaderini belirleme hakkına sahip olması” ilkesinden alır. Bir ulusun üyeleri, kendi geleneklerine ve kültürlerine uygun bir hukuk sistemi çerçevesinde hareket eden bir yönetimin varlığına rıza gösterirler. Bu düşüncenin açık biçimde ifade edilişi, onsekizinci yüzyıl sonlarında Fransız ve Amerikan devrimleri ile mümkün olmuştur.

Ulusun bir devlet aracılığıyla karar aldığı yönetim modeli olarak ulus- devlet, yönetimi oluşturan farklı kurumların anayasal işleyişleri sonucunda ortaya çıkan uygulamaları **ulusun kararı** sayar. Bu anayasal yapının bazı birimlerinin ulusal iradeyi temsil eden bir yapı oluşturduğu düşünülür. Örneğin, Türk anayasal sisteminde TBMM ulusal iradenin temsilcisi sayılmaktadır. 1991 öncesi eski Sovyet geleneğinde, Sovyetler Birliği Komünist Partisi ulusal iradeyi temsil ediyordu. Liberal geleneğe ise iktidar ile devlet, yani iktidardaki mevcut hükümet ile devlet arasındaki ayrım kesindir ve önemlidir.

Ulus-devlet geniş çapta siyasi yönetimin tek geçerli birimi olarak düşünülür ve uluslararası siyasette de temel öğedir. Ulus devletin asıl gücü kültürel uyum ve siyasal birlik konusunda bir beklenti ortaya koymasıdır. İnsanlar ortak bir kültür ve kimliğe sahip olduklarında kendi kendilerini yönetme hakkına sahip olabilir ve böylelikle topluluğu oluşturanlar vatandaş olarak ulus-devlet içinde yer alırlar. Bundan yola çıkarak milliyetçiler, bağımsız ulus-devletlerden, oluşan bir dünyanın doğal ve karşı konulmaz bir gerçeklik olduğuna ve başka hiç bir siyasal birimin anlamlı bir siyasal topluluk oluşturmayaacağına inanırlar. Bu görüş, Avrupa Birliği gibi uluslarüstü oluşumların, ulusal hükümetlerin sağladığı meşruluk ve popüler bağlılığa hiçbir zaman erişemeyeceklerini düşünür. Bununla birlikte, ulus-devletin artık geçersiz olduğunu ve ulus-devlet idealinin gerici bir fikir olduğunu öne süren siyasi düşünceler de söz konusudur. Buna göre, iç baskılar ve dış tehditler ‘ulus-devletin krizi’ denilen durumu ortaya çıkarmıştır. Uluslararası arenada kuvvetlerin bölgesel ve etnik siyasetlerin yükselişiyle ulus- devletler merkezkaç baskıların etkisine maruz kalmaktadır. Bu da etnik aidiyet ya da dinin merkezi örgütleyici ile olarak bazı durumlarda ulusal aidiyetlerin yerini aldığı gösterir. Ulus- devletleri tehdit eden dış güçlerin başında ise küreselleşme olgusu gelir (küreselleşme olgusunu bu ünitenin son bölümünde ayrıca ele alacağız).

Devlet ve Anayasacılık

Modern devletin dayandığı en önemli felsefi ve fikri temellerden biri egemenlik doktrini. Başlangıçta bir monarkın mutlak iradesine dayanan, onun sınırlanmamış ve kendisinin uymak zorunda olmadığı yasalarla anlaşılan egemenliğe dayalı devlet anlayışı zaman içinde değişime uğramıştır. Oysa on yedinci yüzyılda kral tek egemendi ve bu egemenlik geometrideki noktalar gibi bölünmezdi. On sekizinci yüzyıl ise devleti bir kişiyle özdeşleştiren anlayışın daha ciddi bir biçimde sorgulanmasına sahne olmuştur ve

yerini monarkın yetkilerinin şarta bağlandığı bir devlet anlayışına bırakmıştır. Devlet, önce monarkın şahsına, daha sonra ise millete ve halka dayalı bir anlam kazanan egemenlik kavramına göre farklı meşruluk temelleri çerçevesinde farklı biçimler almıştır. Amerikan Anayasasında “biz halk” diye yazıyordu. Ancak ister bir kişi adına olsun, isterse millet veya halk adına, devlet gücünü kullanan otoritenin sınırlandırılması ciddi bir ihtiyaç olarak kendisini hissettiriyordu. Anayasacılık hareketi, devleti sınırlamaya ve hukukla bağlamaya ilişkin bu ihtiyacı karşılık olarak ortaya çıkmıştır. On altıncı yüzyılda “devlet iktidarını sınırlayan kurallar manzumesi” anlamında kullanılmaya başlanan anayasa kavramı, on yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda liberal hukuk ve siyaset kuramcıları tarafından geliştirilmiştir. Böylelikle uygulamada İngiliz, Fransız ve Amerikan devrimleriyle devlet iktidarının yönetilenler ve birey özgürlükleri lehine sınırlandırılması çabasına yönelik bir işlev görmüştür.

Devletin Temel Özellikleri

Modern devletin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

Egemenlik: Devlet, sınırlanmamış mutlak bir iktidarın temsilcisi olarak tüm diğer grup ve toplulukların en tepesinde yer alır ve bütün bu örgütlerin ve toplumların üzerinde bir yaptırım gücü vardır.

Kamusallık: Kamusal organlar aile gibi özel kurumların aksine kolektif olarak karar alır ve uygularlar

Meşruluk: Devlet diğer toplumsal gruplardan farklı olarak meşru olarak güç kullanma tekeline sahip tek örgüttür ve bunu toplumun “ortak iyi” sini gerçekleştirmek üzere yapar.

Toprak ilkesi: Devlet sınırları belli bir toprak parçası üzerinde faaliyetlerini yürütür.

Siyasal iktidar: Devlet sayılabilmek için siyasal iktidara ve onun kurum ve kuruluşlarına gereksinim vardır (Öztekin, 2001: 35).

Devlet Biçimleri

Yapıları bakımından devletler arasındaki temel ayrımlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

Tekçi ya da Üniter Yapılı Devletler: Bir ülkede siyasal iktidar tek elde toplanıyorsa ve bölünmemişse üniter devlet söz konusudur. Bu devletlerde diyelim belediyelerin daha etkin çalışması açısından yerinden yönetim ilkesi benimsense de merkezi yönetim tek elde toplandığı için yine üniter ya da tekçi devlet yapısı geçerlidir. Türkiye, Yunanistan, Fransa üniter yapıli devletlere örneklerdir.

Federal Devletler: Federal devletler birden fazla devletin ya da eyaletin birleşmesinden meydana gelirler. Bu anlamda da yasama ve yürütme federal ve merkezi düzeylerde ayrı ayrı yer alır. Bu anlamda da federe devletleri ve merkezi devletleri temsil eden ayrı meclisler söz konusudur. (Öztekin, 2001: 35- 36).

Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde bu meclislerden birine Temsilciler Meclisi diğerine ise Senato adı verilir. Federal yapıli devletlere örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu, Federal Almanya gibi devletler gösterilebilir. Bu tür devletlerde merkezi yönetim, genelde ülkenin dış politikası, iç ve dış güvenliği ve savunulması, genel ekonomik politikaları gibi ülkenin tümünü ilgilendiren ortak konularla uğraşırken eyalet ya da bölge yönetimleri kendi bölgeleriyle ilgili konularda kararlar alma hakkına sahiptirler. (Öztekin, 2001: 36).

Devletin Tanınması

Bir devletin devlet olabilmesi için gerekli olan coğrafi alan, siyasi otorite gibi unsurlara sahip olmasının o devletin devlet sayılması için yeterli olup olmayacağı günümüzde hala tartışılmaktadır. Bu konuda çağdaş toplumlardaki baskın görüşe göre; bir devletin devlet sayılabilmesi ve devletlerarası yardımlaşma ve dayanışmalardan yararlanabilmesi için öteki devletlerce de devlet olarak tanınması ve uluslararası kuruluşlarda temsil edilmesi, devletlerarası toplantılarda, örgütlerde etkili olabilmesi gerekmektedir. Bütün bunların gerçekleşmediği halde, devletler yalnız ve diğer ülkelerle işbirliği ve dayanışma içinde olmadan varlıklarını sürdürmek zorunda kalırlar. Devlet olarak tanınmanın asgari koşulu yeni devlet ile devleti tanıyan ülkeler arasında siyasi ve hukuksal ilişkilerin kurulmasıdır. (Öztekin, 2001: 42).



Bir devletin devlet sayılabilmesi ve devletlerarası yardımlaşma ve dayanışmalardan yararlanabilmesi için neden öteki devletlerce de devlet olarak tanınması ve uluslararası kuruluşlarda temsil edilmesi, devletlerarası toplantılarda, örgütlerde etkili olabilmesi gerekmektedir?

Bu nedenle de tanıma hukuksal ve siyasal olmak üzere iki türlüdür. Hukuksal tanıma, tanıyan devletin tanınan devleti uluslararası hukuk alanında, uluslararası ilişkilerde devlet olarak gözlemesi ve gözetmesidir. Bir başka deyişle; “yeni devletin devlet olarak tanındığı ilan edilmeden ve onunla diplomatik ilişkiler kurulmadan bazı ticari ilişkiler içine girebilmesidir. Bugün Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ni birçok devlet siyasi yönden tanımadığı ve onunla diplomatik ilişkiler kurmadığı halde, özellikle bazı İslam ülkeleri, ticari ilişkilere girebilmekte, kendi aralarındaki uluslararası örgütlerde bu devlete de yer vermektedirler. Siyasi tanıma ise; bir toplumun devlet olduğunun öteki devlet ya da devletlerce resmen tanındığı ilan edilerek, diplomatik ilişkilerin kurulmasıdır. Bir devleti siyasi olarak tanımak için hukuksal tanımının şart olmasına karşın, bir topluluk siyasi ilişkiler kurmadan da hukuksal ilişkiler kurup devlet gibi işlem görebilir” (Öztekin, 2001: 42).

Devlet ve Toplum

Devlet sorunu üzerine yüzyıllardır sorgulamalar sürerken değişen, hatta bütünüyle tersine dönen şey, devlet ve toplum arasındaki ilişkinin kendisidir. Yüzyıllarca siyasal örgütlenme toplumsal yaşamla ilgili düşünce alıştırmalarının değişmez nesnesi oldu. İnsan toplumsal bir hayvan, bir *politikon zoon* olarak tanımlandı. Buradaki *politikon* “toplumsal” ve “siyasal” olan arasında bir ayrım yapmadan her ikisini birden kapsıyordu. Bir başka deyişle toplumda “özel alan”, “kamusal alan” ayrımı söz konusu değildi ve üremeden cinselliğe, aile meselelerinden yiyeceklerin dağıtılmasına kadar her türlü sorun siyasetin konusu sayılıyordu ve her sorun yurttaşların ortak kararlarıyla çözüme bağlanıyordu. Örneğin, Aristoteles, *Politika* adlı eserinin hemen başında aileyi polis’in (kent devletinin) çekirdeği, onun mükemmel olmayan bir ilk biçimi saymıştır. Başka örgütlenme biçimlerinin varolduğunu bütünüyle reddetmeyen Aristoteles, yine de siyasal toplumu insanlığın tümü adına genel bir iyi gözettiği için diğer örgütlenme biçimlerine üstün saymıştır. Siyasal toplum kendi başına mükemmeldir ve bu toplumla diğer özel topluluklar arasındaki ilişki, bütünle parçaları arasındaki ilişkidir. *Polis*, aileyi ve bütün diğer toplulukları kapsar. Devlet ve toplum arasındaki bu bütün parça ilişkisi Hegel’e kadar bütün siyasal düşünürlerde aynı kalmıştır. Hegel, devleti ulaşılması gereken en mükemmel form ve en yüce değer sayarak bu geleneğin son temsilcisi olmuştur.

Sanayileşmeyle beraber siyasal kurumlarla toplum arasındaki ilişkiler tersine döndü. Giderek toplum bütün haline gelmeye başladı. Buna karşılık devlet daralarak toplumun bir bölümünün diğer bölümleri üzerinde iktidar uygulamasını sağlayan bir baskı aracı olarak anlaşılmaya başladı. O ana kadar insanlığın aile gibi küçük topluluklardan devlete doğru geliştiği düşünülüyordu. Sanayileşme ile beraber, bir yandan insanların bir siyasal güce ve baskı aracına pek az ihtiyaç duyarak bir arada uyum içinde yaşamalarını sağlayan ekonomi yasalarının keşfi, öte yandan bilginlerle sanayicilerin başlarında zorlayıcı bir güç olmaksızın oluşturdıkları sanayi örgütlenmesinin gelişimi sayesinde tam tersi bir sürecin ortaya çıktığını görüyoruz: Bu durum, baskıcı devletten, özgür topluma doğru olan bir gelişim sürecidir. Bilimsel ve ütöpik sosyalizmde, özgürlükçülüğün çeşitli biçimlerinde ve liberalizmin en radikal yorumlarında ortak olan bu düşünceye göre, devlet ya kaçınılmaz bir biçimde yok olacaktır ya da hiç değilse iyice küçülecektir.

Toplumda Yönetenler ve Yönetilenler Arasındaki İlişki

Devlet sorununa bakış açısındaki değişimlerden biri de yönetenler ve yönetilenler, bir başka deyişle egemen ve uyrukları ya da devlet ve yurttaşları arasındaki ilişkide ortaya çıkmıştır. Uzun yıllar boyunca siyasal düşünce bu ikilik temelinde iki karşıt kampa bölünmüştür. Bu ikilik, üsttekilerle alttakiler arasındaki bir ilişkiyi varsayar. Siyasal ilişki bir tarafın buyruk verme hakkına sahip olduğu, diğer tarafınsa uyma yükümlülüğünde olduğu bir ilişki olarak anlaşıldığında, devlet sorunu, yöneten ya da yönetilen açısından farklı biçimlerde irdelenecektir.

Platon'un Devlet'inden Machiavelli'nin *Hükümdar*'ına uzanan uzun gelenek içinde siyasal düşünürler devleti esas olarak yönetenlerin bakış açısından görmüşlerdir. Bu geleneğin ana temaları şu şekilde sıralanabilir:

- İyi yönetim sanatı
- İyi bir yönetim için gerekli erdemler, beceriler
- Çeşitli yönetim biçimleri
- İyi ve kötü yönetim ayrımı
- Tiranlığın çeşitli görünüşleri
- Yöneticilerin hakları, yükümlülükleri ve sorumlulukları
- Devletin işlevleri ve bu işlevleri yerine getirmek için gerekli güçler (yasama, yürütme ve yargı)
- Yönetimsel örgütün çeşitli kolları
- Egemenlik, otorite, iktidar gibi kavramlar.



www.turkiye.gov.tr ya da diğer adıyla e-devlet kapısı tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim sağlayan bir internet sitesidir.

Bu gelenek içinde, topluma alttakiler açısından bakan bir bakış açısının tamamen yok olduğu söylenemez. Siyasal topluma, çıkarla, gereksinimler, haklar ve hükümetten sağlanacak fayda açısından yaklaşan perspektif unutulmuş değildir. Ancak siyasal söylemde, siyasal ilişkinin betimlemelerinde sık sık “sürüsünü güden çoban”, “uşaklarına buyruk veren efendi”, “çocuklarına bakan ebeveyn” gibi benzetmelerin kullanılıyor olması yönetenlerin egemen bakış açısını açıkça göstermektedir.

Modern çağın başında bireyin doğal haklarının keşfi tam bir dönüm noktası olmuştur. Bu haklar, herhangi bir siyasal toplumun ve bu toplumun iktidar yapısının oluşumundan daha önce gelir. Ailenin ve aristokratik toplumun tersine siyasal toplum, karşılıklı sözleşmeyle toplum içinde yaşamaya ve bir yönetim oluşturmaya karar veren bireylerin gönüllü bir yapıtısı olarak kabul edilmeye başlar. Bu sözleşme düşüncesini ilk işleyenlerden birisi olan Johannes Althusius (1603) siyasete yeni bir tanım getirmiştir: “Siyaset, insanların aralarında toplumsal hayatı başlatmak, geliştirmek ve korumak amacıyla bir araya gelmeleri sanatıdır”.

Başlangıç noktasındaki bu değişme bazı sonuçlar doğurmuştur. Önem verilen siyasal sorunlar değişmiştir: Hükümetin yetkileri yerine yurttaş özgürlüğü; devlet iktidarı yerine bireylerin iyiliği, refahı ve mutluluğu; itaat etme yükümlülüğü yerine adil olmayan yasalara (aktif ya da pasif) direnme hakkı, siyasal toplumun bölünmez bütünlüğü yerine muhalif parçalardan oluşan çoğulcu siyasal toplum, yoğunlaşmış ve merkezi iktidarın karşısında iktidarın çeşitli merkezlere dağılması ve bölünmesi; yönetimin iyi olup olmadığının yöneticilerin sahip oldukları iktidar ölçüsünde değil, bireye tanınan haklar ölçüsünde değerlendirilmesi yer almıştır.

Bu bakış açısının temsilcilerinden olan Locke için sivil yönetimin amacı, bireyin devleti önceleyen haklarından biri olan mülkiyet hakkını korumaktır. Spinoza ve Rousseau, yönetimin özgürlüğü amaçlaması gerektiğini savunurlar. Bu düşünceleri geliştiren Fransız ve Amerikan Haklar Bildirgeleri, “birey devlet içindir” ilkesinin yerine “devlet birey içindir” ilkesinin geçmesine hizmet etmişlerdir. Bu düşünürlerden sonra bu ilke, temel bir anayasal ilke haline gelmiştir (Çelik, 2000: s. 34).

Küreselleşme ve Ulus Devlet

Ulus-devletler, ekonomik güvencelerin ve eşitliğin yanı sıra yasalarda dayanağını bulan özgürlük ve katılım fikirleri gibi başka özelliklerini de günümüzde giderek yitirmeye başladılar. Daha önce görünmeyen birçok gelişme ile birlikte, özellikle Avrupa’da, bu kurumların içyapısı değişime uğramaya başladı. Kendi yurttaşlarını sıkı sıkı sarmalayan ve bina ettiği hukuk ile hakları da sadece onlara tanıyan

ulus-devlet, bir yandan vaat ettiklerini (özellikle eşitlik vaadini) gerçekleştiremezken diğer yandan da içine girdiği küresel ilişkilerden dolayı bu özgülemeyi yavaş yavaş terk etmek zorunda kaldı (Uçar, 2011: 423).

Küreselleşme ile birlikte sermayenin, ulusalın sınırlarını tanımayan bir biçimde sürekli genişlemesi ya da dünya ekonomisinin bütünleşmesi olgusu bir başka değişimi daha tetiklemektedir. Son üç yüz yılı aşan bir süredir, dünyanın ulus-devlet merkezli örgütlenmesi süreci giderek değişmeye başlamıştır. Bunun dışında, kapitalizmin aşırılıklarını törpülemeye katkı yapan ve pek çok ülkede ulus- devletin işlevleri arasına giren sosyal devlet anlayışını sürdürme görevi askıya alınmaya başlamıştır. Bu sürecin başlamasında finans sermayesinin giderek ağırlık kazanmasının etkisi olmuştur. Temel amaç, kamusal harcamaların düşürülmesi, eğitim, sağlık, bakım vb. hizmetlerin ücretsiz olarak sağlamaktan vazgeçilmesi ve böylelikle büyük sermayenin hiçbir dirençle karşılaşmadan dünya pazarındaki kârını en üst düzeyde çoklaştırılmasıdır (Kazgan, 2009: 18).

Ulus-devlet ile ilgili yapılan eleştirilere göre, ulus devletin aşınması iki aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşamada ulus- devlet ekonomi alanındaki yetkilerini giderek ulus-üstü kurumlara devretti. Böylelikle Dünya Bankası, IMF, OECD gibi örgütler büyük ölçüde ulus- devletin yerini alarak ekonomi alanında başat rol oynamaya başladılar. Ulus-devlet gücünün aşılmasında ikinci boyut yerel yönetimlerin giderek güçlendirilmesi, merkezi devletin olanak, yetki ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devredilmesi süreci oldu. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin mali, idari ve ekonomik anlamda özerkleşerek devlete olan bağılıkları azaldı.

Sermaye için dünya pazarı kurulurken küresel boyutta yaşanan bu yeniden yapılanmada amaç, yerel yönetimlerin doğrudan küresel pazarla ilişki kurmasını sağlamaktır. Böylelikle ulus-devletin ulusal pazar, ulusal sermaye ve emeğe ilişkin ekonomi alanındaki işlevleri, yetkileri ve sorumlulukları bakımından gücü en aza indirilmiş bir örgüt haline getirilmesi hedeflenmektedir (Kazgan, 2009: 19).

Yukarıdan küreselleşme aşağıdan yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması sonucu siyasi örgütlenmenin doğası ve biçimi de farklılaşmış siyasi eylemler ve karar alma süreçleri giderek sıklaşan bir biçimde küresel ölçekte gerçekleşmeye başlamış ve bir anlamda “küresel yönetişimin” kuralları, kurumları ve mekanizmaları oluşturulmuştur. Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası örgütlerin yanı sıra, dünyanın güçlü devletleri, çokuluslu/ ulus ötesi işletmeler, hükümet dışı örgütler uluslararası alanda kimin, nasıl ve ne kadar yöneteceğine dair tartışmanın baş aktörleri olarak ortaya çıkmaktadırlar (Tol Göktürk, 2006: 62).



Küreselleşmenin yarattığı ekonomik ve toplumsal sonuçlar demokrasi ve yurttaşlık kavramlarını nasıl etkilemiştir, tartışınız.

Kazgan’a göre piyasa ekonomisi ve kâr kıstasının bu biçimde temel belirleyici olduğu bu ortamda asıl yaşanan sermayenin giderek tekelleşerek, kaynak dağılımının piyasanın tekellerinin talepleri doğrultusunda gerçekleştirilmesidir (Kazgan, 2009: 22). Yine bu ortamda asıl yaşanan kapitalizmin finansal krizleri, milyonlarca kişinin işsizliğe mahkûm edilmesi ve özellikle üçüncü dünya ülkelerinde uluslararası sermayenin bu kadar belirleyici olduğu bir ortamda yaratılabilir kaynakların faiz, gelir, rant gibi yollarla sürekli dışa aktarılmasının yaratacağı yoksullaşma ve yoksunlaşma olacaktır.

Bütün bu değişikliklere karşın ulus-devletlerin halen varlıklarını devam ettirdikleri de bir gerçektir. Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası işleyişin, örgütlenmenin ve etkinliklerin bir bölümünün iradi ya da zorlamalar sonucu uluslararasılaşması ekonomik ve yönetsel anlamda bir dönüşümü ifade etmektedir. Ancak bu dönüşümün mevcut siyasi iktidarların onayıyla ya da onların zorlaması sonucu olan değişiklikler olduğu da unutulmamalıdır. Bunun en önemli nedeni küresel düzlemde yaşanan bu değişikliklerin hayata geçirilmesi ve meşrulaştırılması için halen ulusal iktidarlara ihtiyaç duyulmasıdır (Tol Göktürk, 2006: 104).

Devlet ve hükümet kavramları kimi zaman birbirlerinin yerine kullanılır. Oysa ikisi arasında bir ayrım yapmak zorunludur. Devlet hükümete göre çok daha geniş bir kavramdır. Devlet, kamusal alanın bütün kurumlarını kapsar ve toplumun bütün yurttaş üyelerini de içinde barındırır. Hükümet ise sadece devletin bir parçasını oluşturur ve bu anlamda hükümet devlet otoritesinin uygulama aracı olarak tanımlanabilir. Ek olarak devlet kalıcı, sürekli bir oluşumken hükümet geçicidir. Şu an pek çok ülkede geçerli olan devlet yapısında hükümetler iş başına gelip gidebilirler, hükümet sistemleri reformda geçirilebilir ya da yeniden yapılandırılabilir.

Toplum, insanlar arasındaki etkileşimin örgütlenmiş düzenidir. Toplum soyut ve belirsiz bir bütün değildir. Toplum somut bir olgudur çünkü insan-doğa ve insan-insan etkileşimi doğrultusunda oluşan ve bütünleşen nesnel bir gerçekliktir. Toplumlar benzer özelliklerine göre birleştirilmeye çalışılsa da belli bakış açılarına göre de farklılıklar taşırlar. Bu sınıflandırmalar farklı özellikler göz önüne alınarak farklı biçimlerde yapılabilir.

Topluluk, günlük ihtiyaçlarının büyük bir bölümünün karşılanması konusunda birbirine karşılıklı olarak bağımlı, genellikle birbirine yakın yerlerde yerleşik olan insan grupları olarak tanımlanabilir.

Her topluluk siyasal bir düzene sahiptir; bir yönetsel organ tarafından idare edilir ve sürekli kılınır. *Yönetim*, en geniş topluluk için kurallar koyan, yasalar yapan ve bunları uygulayan ve uygulamayı denetleyen kişileri ve kurumları anlatan bir terimdir. Bir yönetim, belli bir toprak parçası üzerinde yönetme iddiasını başarıyla ortaya koyduğunda *egemenlik* sahibi olduğu söylenir.

Devlet gücünün doğası ile ilgili çok çeşitli görüşler mevcuttur. Bu konudaki temel duruşlar şu şekilde sıralanabilir: Liberaller devleti, toplumda çatışan grup ve bireyler arasında yansız bir arabulucu, toplumsal düzenin yegâne güvencesi, bir tür gerekli bir kötülük olarak nitelerler.

Devleti en kapsayıcı topluluk ve birleştirici bir kurum olarak gören görüş, toplumu devletin bir alt birimi sayar. Aristo'dan başlayan ve Hegel ile gelişimi tamamlanan bu görüş, devleti ulaşılmaz gereken en yüce değer olarak tanımlar.

Çoğunlukla Marksist düşünürlerce dile getirilen ve devletin, bir sınıfın diğer sınıfları egemenliği altında bulundurmasını sağlayan bir baskı aracı olarak gören görüşe göre, devlet; sınıfların ya da

egemen toplumsal grupların varlıklarının bir güvencesi sayılmaktadır.

Devlet, önce monarkın şahsına, daha sonra ise millete ve halka dayalı bir anlam kazanan egemenlik kavramına göre farklı meşruluk temelleri çerçevesinde farklı biçimler almıştır.

Bir devletin devlet sayılabilmesi ve devletler-arası yardımlaşma ve dayanışmalardan yararlanabilmesi için öteki devletlerce de devlet olarak tanınması ve uluslararası kuruluşlarda temsil edilmesi, devletlerarası toplantılarda, örgütlerde etkili olabilmesi gerekmektedir.

Devlet sorunu üzerine yüzyıllardır sorgulamalar sürerken değişen, hatta bütünüyle tersine dönen şey, devlet ve toplum arasındaki ilişkinin kendisidir. Yüzyıllarca siyasal örgütlenme toplumsal yaşamla ilgili düşünce alıştırmalarının değişmez nesnesi oldu. Sanayileşmeyle beraber siyasal kurumlarla toplum arasındaki ilişkiler tersine döndü. Giderek toplum bütün haline gelmeye başladı. Buna karşılık devlet daralarak toplumun bir bölümünün diğer bölümleri üzerinde iktidar uygulamasını sağlayan bir baskı aracı olarak anlaşılmaya başladı.

Siyasal ilişki bir tarafın buyruk verme hakkına sahip olduğu, diğer tarafınsa uyma yükümlülüğünde olduğu bir ilişki olarak anlaşıldığında, devlet sorunu, yöneten ya da yönetilen açısından farklı biçimlerde irdelenecektir. Modern çağın başında bireyin doğal haklarının keşfi tam bir dönüm noktası olmuştur. Bu haklar, herhangi bir siyasal toplumun ve bu toplumun iktidar yapısının oluşumundan daha önce gelir.

Küreselleşme ile birlikte sermayenin ulusal sınırlarını tanımayan bir biçimde sürekli genişlemesi ya da dünya ekonomisinin bütünleşmesi olgusu bir başka değişimi daha ateşledi. Son üç yüz yılı aşan bir süredir dünyanın ulus-devlet merkezli örgütlenmesi süreci giderek aşınmaya başladı. Bunun dışında kapitalizmin aşırılıklarını törpülemeye katkı yapan ve pek çok ülkede ulus- devletin işlevleri arasında giren sosyal devlet anlayışını sürdürme görevi askıya alındı.

Kendimizi Sıneyalım

1. Aşağıdakilerden hangisi toplumu oluşturan temel unsurlardan biri **değildir**?

- a. İşbirliği
- b. Coğrafi birliktelik
- c. Kültürel ortaklık
- d. Süreklilik
- e. Gelir eşitliği

2. Aşağıdakilerden hangisi “topluluk” kavramının özelliklerinden biri **değildir**?

- a. Bir topluluk onları birleştiren unsurların, onları bölen unsurlardan daha güçlü olduğu bir gruptur.
- b. Üyeler arasındaki farklılıklar asli benzerliklerle kıyaslandığında önemsiz ya da talidir.
- c. Topluluğun ortak kimliği kısmen coğrafi olarak belirlenir.
- d. Ortak bir amaç ortaya konularak ya da farklı gruplar arasındaki siyasal ittifaklar yoluyla yeni bir topluluk yaratmak mümkün değildir.
- e. Kökenleri ne olursa olsun topluluklar fiziksel güvenlik, ekonomik refah, kültürel zenginlik gibi çok çeşitli işlevleri yerine getirmek üzere ortaya çıkarlar.

3. Bir yönetim, belli bir toprak parçası üzerinde yönetme iddiasını başarıyla ortaya koyduğunda aşağıdakilerden hangisinden söz edebilir?

- a. Egemenlik
- b. Meşruiyet
- c. İktidar
- d. Hükümranlık
- e. Buyurma

4. Egemen bir devletin meşru olabilmesi için aşağıdaki koşullardan hangisinin sağlanmış olması gerekir?

- a. Yönetme iddiası gönüllü biçimde kabul edildiği, kararlarına rıza ile uyulduğu zaman
- b. Yasalara uygun yönetildiği zaman
- c. Başka ülkelerle iyi geçindiği zaman
- d. Kendi kendini idare edebildiği zaman
- e. Cumhuriyetle yönetiliyor olması gerekir.

5. Aşağıdaki düşünürlerden hangisi insan doğasına olumlu özellikler yükleyerek oydaşma ve işbirliği potansiyelinden söz eden düşünürlerden biri **değildir**?

- a. Rousseau
- b. Hobbes
- c. More
- d. Tolstoy
- e. Locke

6. Doğa durumunda insanlar arasında sürekli bir savaş olduğunu ve güvenliğin sağlanmasının bir yönetimin varlığına bağlı olduğunu iddia eden düşünür aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Locke
- b. Hobbes
- c. Tolstoy
- d. Marx
- e. Aristo

7. Bir ulusun üyelerinin, kendi geleneklerine ve kültürlerine uygun bir hukuk sistemi çerçevesinde hareket eden bir yönetimin varlığına rıza göstermeleri hangi olayların sonucunda gerçekleşmiştir?

- a. Amerikan ve Fransız Devrimleri sonrasında
- b. Haçlı seferleri sonrasında
- c. İstanbul’un fethi sonrasında
- d. Sanayileşme sonrasında
- e. Kapitalizmin ortaya çıkışı sonrasında

8. Aşağıdakilerden hangisi devletin temel özelliklerinden biri **değildir**?

- a. Kamusalılık
- b. Coğrafi alan
- c. Egemenlik
- d. Meşruluk
- e. Sivil iktidar

9. Temel özelliği ülkede siyasal iktidarın tek elde toplanmış olması ve bölünmemesi olan devlet biçimleri aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Birleşik yapıli devlet
- b. Federal devlet
- c. Tekçi devlet
- d. Parlamenter devlet
- e. İlkel devlet

10. Baskıcı devletten özgür topluma doğru gelişim süreci aşağıdaki olgulardan hangisinin sonucunda belirgin olarak ortaya çıkmıştır?

- a. Sanayileşme
- b. Rönesans
- c. Reform
- d. Fransız İhtilali
- e. Haçlı seferleri

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. **e** Yanıtınız yanlış ise “Toplum” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
2. **d** Yanıtınız yanlış ise “Topluluk” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
3. **a** Yanıtınız yanlış ise “Yönetim” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
4. **a** Yanıtınız yanlış ise “Devlet” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
5. **b** Yanıtınız yanlış ise “Yönetim” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
6. **b** Yanıtınız yanlış ise “Yönetim” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
7. **a** Yanıtınız yanlış ise “Devlet” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
8. **e** Yanıtınız yanlış ise “Devlet” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
9. **c** Yanıtınız yanlış ise “Devlet” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
10. **a** Yanıtınız yanlış ise “Devlet” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Toplumu somutlaştıran ve ona toplum olma özelliğini vererek, devamlı olmasını sağlayan temel unsurlar, bir toplumun içinde yer alan; işbirliği, süreklilik, coğrafi ve kültürel birlikteliktir. Toplamların bir anlamda yaşamlarının devamlılığı bu temel unsurlara bağlı olup, bunlardan birinin eksikliği toplumun farklı şekilde değişime uğramasına (asimile edilmesine) neden olabilir.

Sıra Sizde 2

Fransız İhtilali ile beraber eşitlik- özgürlük-kardeşlik doktrinleri ortaya atılmış ve her ulusun kendi kaderini belirleme hakkı tanınmıştır. Bu kavramlarla beraber, aynı zamanda milliyetçilik (ulusçuluk) kavramının gelişmesine neden olmuştur. 1789 Fransız İhtilali sonrası, Avrupa’da bu akım hızla yayılmış hatta dağınık yaşayan milletlerin bir araya gelmesini hızlandırmıştır. Milliyetçilik etkisi ile kurulan birlikteliklere, bugünün birlikteliklerinin temelini

oluşturan İtalyan Birliği (1870) ve Alman Birliği (1871) örnek olarak verilebilir. Bunların dışında, milliyetçilik akımlarının yarattığı bağımsızlık duygusu ile Osmanlı Devleti'nden kopan Yunanistan (1821), Romanya, Sırbistan, Karadağ (1878), Bulgaristan (1908) ve Arnavutluk (1912) bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir.

Sıra Sizde 3

Bir devletin devlet olabilmesi için gerekli olan coğrafi alan, siyasi otorite gibi unsurlara sahip olmasının o devletin devlet sayılması için yeterli olup olmayacağı günümüzde hala tartışılmaktadır. Bu konuda çağdaş toplumdaki baskın görüşe göre; bir devletin devlet sayılabilmesi ve devletlerarası yardımlaşma ve dayanışmalardan yararlanabilmesi için öteki devletlerce de devlet olarak tanınması ve uluslararası kuruluşlarda temsil edilmesi, devletlerarası toplantılarda, örgütlerde etkili olabilmesi gerekmektedir. Bir devlet bu biçimde tanınmazsa içine kapanık, kendi kendine yetmeye çalışan, yalnız, ancak kendi kendini tanıyan bir devlet olarak kalır, dışarıyla, ekonomik, siyasi ve hukuksal ilişkiler kurmakta güçlük çeker.

Sıra Sizde 4

Esas olarak yurttaşlık bir yandan bireyleri yasalar önünde eşit kılarak onların siyasal alanda eşitliğini öngörürken toplumsal ve ekonomik alanda var olan eşitsizlikler konusunda suskun kalır ve bireyi onlarla baş başa bırakır. Bir başka deyişle kamusal alanda eşit ve özgür yurttaşların varlığı ve devletin egemenliğinin ve meşruluğunun halk/ulus egemenliğine dayandırılması, özel alanda var olan statüye, sınıfa ve kimliğe dayalı eşitsizlikleri gizlemenin bir formülü olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında yurttaşlık idealinin özlediği eşitlik hiçbir zaman gerçekleşemedi. Özellikle de sosyal refah devleti politikalarından geri adım atılmasıyla birlikte bu idealden iyiden iyiye uzaklaşıldı. Ulus-devlet projesi öncelikle “eşitlik” ideali olarak başarısız kalmıştır. İçte, ayrıcalıkların ortadan kaldırılacağı iddiasıyla geliştirilen ulusal yurttaşlık, isteneni verememiş hatta yeni ayrıcalıklar yaratmıştır. Söz gelimi etnik, sınıf, dil, din, kültür, mezhep, cinsiyet, ırk vb farklılıkların ulusal düzeyde herhangi bir ayrıcalığa yol açmayacağı vurgusu pratiğe çoğu zaman geçmemiş, ulus-devletlerin hiç biri etnik açıdan tarafsız olmamış, egemen grup tüm kurumları kendi egemenliğini sürdürmenin aracı olarak kullanmıştır.

Yararlanılan Kaynaklar

Bottomore, T. B (2000), **Toplumbilim** (Çev. Ünsal Oskay), İstanbul: Der Yayınları

Çelik, N. B, Yayınlanmamış Siyaset Bilimi Ders Notları

Dönmezer, S. (1994). **Toplumbilim**, İstanbul: Beta Basım Dağıtım.

Eroğul, C. (2002). **Devlet Nedir**, Ankara: İmge Yayınları

İçli, G. (2002). **Sosyolojiye Giriş**, Ankara: Anı Yayıncılık

Kazgan, G. (2009). **Küreselleşme ve Ulus Devlet**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları

Kışlalı, A. T. (1996), **Siyaset Bilimi**, Ankara: İmge Kitabevi.

Mills, C. W, (2000) **Toplumbilimsel Düşün** (Çev: Ünsal Oskay), Der Yayınları.

Ozankaya, Ö. (1976) **Toplumbilim**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Poggi, G. (2001). **Modern Devletin Gelişimi**, (çev: Şule Kut, Binnaz Toprak), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Öztekin, A. (2001). **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara: Siyasal Kitabevi

Türköne, M. (2003). **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınları.

Tol Göktürk, E. D. (2008). **Dünden Yarına Yurttaşlık: 21. Yüzyılda Yurttaşlık, Ulusal Devlet ve Küreselleşme**, İstanbul: SAV.

Uçar, M. (2011). “Post- Ulusal Yurttaş ve Etik”. www.etikturkiye.com/etik/siyasetetik/4MetinUCAR.pdf. İndirilme tarihi: 19.03.2011.

2

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Demokrasinin tarihsel gelişimini listeleyebilecek
-  Türkiye’de demokratik devletin tarihsel olarak oluşum sürecini açıklayabilecek
-  Demokrasinin temel koşullarının neler olduğunu açıklayabilecek
-  Demokratik yönetimlerde siyasi partiler, baskı grupları ve kamuoyunun nasıl işlediğini listeleyebilecek
-  Demokratik yönetimlerde seçimlerin nasıl yapıldığını açıklayabilecek
-  Demokratik yönetimlerde cumhuriyet ve demokrasi ile özgürlük ve eşitlik arasındaki farklılıkları sıralayabilecek
-  Hukuk devletinin temel anlam ve ilkelerini listeleyebilecek
-  Hukukun evrensel ilkelerine saygının anlamını açıklayabilecek
-  Kazanılmış hakkın temel unsurlarını listeleyebilecek
-  Hukuk devleti çerçevesinde suç ve cezalara ilişkin temel ilkeleri açıklayabilecek bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|---|--|
|  Demokrasi |  Siyasi Parti |
|  Özgürlük |  Hukuk Devleti |
|  Eşitlik |  Yasa Devleti |
|  Çoğunluğun Yönetimi |  Adalet |
|  Baskı Grubu |  Yargısal Denetim |
|  Hukuka bağlılık |  Evrensel Hukuk |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Demokrasi tarihi
- ❖ Türkiye’de Demokrasinin Gelişimi
- ❖ Demokrasinin Temel Koşulları
- ❖ Siyasi Partiler, Baskı Grupları ve Kamuoyu
- ❖ Demokrasi ve Cumhuriyet
- ❖ Özgürlük ve Eşitlik
- ❖ Hukuk Devletinin Anlamı
- ❖ Hukuk Devletinin Temel Gerekleri
- ❖ Hukukun Evrensel İlkelerine Saygı
- ❖ Kazanılmış Haklara Saygı
- ❖ Suç ve Cezalara İlişkin İlkeler
- ❖ Hak Arama Güvencesi

Demokratik Hukuk Devleti

GİRİŞ

Demokrasi, tanımlamanın güç olduğu kavramlardan bir tanesidir. Kime sorsanız “demokrasiden yana” ve “demokrat” olduğunu söyleyecektir. Demokrasiye karşı çıkanların sayısı oldukça az olmakla beraber demokrasinin içeriği konusunda net bir uzlaşma olduğu söylenemez. Demokrasi kavram olarak Eski Yunan’a kadar uzanır. Demokrasi “halk yığınları, yoksullar” anlamına gelen “demos” ile “güç, iktidar” anlamına gelen “kratos” sözcüklerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Bundan dolayı da demokrasi kısaca, “halkın yönetimi” anlamına gelmektedir.

Faaliyetlerini yürürlükte bulunan hukuk kurallarıyla sınırlayan ve vatandaşlarına da hukuk güvencesi veren devlet hukuk devletidir. Hukuk devletinden amaç toplum kurallarına bir ya da birkaç kişinin keyfi iradesinin değil yasaların egemen olmasını sağlamaktır. Hukuk devleti, hukuku evrensel normlara uygun olan ve bu anlamdaki hukuk çerçevesinde hareket eden devlet anlamına gelir. Evrensel anlamda hukuk ise uygar ve barışçı bir toplumsal varoluşun temeli olan eşitlik, adalet ve insan hakları ve demokrasiye dayanan bir normlar sisteminden oluşur. Demokratik hukuk devleti ise kendi çizdiği sınır ile kendini sınırlayan ve demokrasinin temel ilkelerine göre yönetilen devlet anlamında gelmektedir.

DEMOKRASİ TARİHİ

Demokrasi sözcüğü ilk olarak Eski Yunan’da karşımıza çıkıyor. Demokrasinin ilk örneklerini de Eski Yunan kent devletlerinde görmekteyiz. O dönemde Atina’da Atinalılar toplumu ilgilendiren bütün konularda beraberce toplanıp, tartışarak kararlar alırlardı. Ancak kadınlar, köleler ve yabancılar bu toplantılara katılma ve oy kullanma hakkından yoksundular. Dolayısıyla o dönemde halkın yönetimi dendiğinde kadınlar, köleler ve yabancılar dışında yirmi yaşını doldurmuş mülk sahibi vatandaşların bir araya gelerek kendileri hakkında karar almaları yani kendi kendilerini yönetmeleri anlaşıyordu. Bu anlamda doğrudan demokrasinin ilk örneğine iki bin yıl kadar önce Atina’da rastlıyoruz. Atina demokrasisinde vatandaşlar sadece meclis toplantılarına düzenli olarak katılmakla kalmayıp aynı zamanda bu toplantıları yönetmek konusunda da sırayla görev alıyorlardı. Dolayısıyla da vatandaşlar aracısız, temsile gerek duymadan kendi sorun ve ihtiyaçlarını dile getirme hakkına sahip oluyorlardı. Zaman içinde hem insan nüfusunun artması hem de savaşlarla toplumda bazı kesimlerin sınırsız güç elde etmesi sonucu bu tür bir doğrudan demokrasi modeli rafa kaldırılmıştır. Dünyadaki farklı toplumlar imparatorluklar, krallıklar altında varlıklarını sürdürmüşlerdir. Uzun yıllar boyunca da imparator ve kralların sınırsız iktidarına karşı verilen mücadeleler sonucunda tek kişinin sınırsız iktidarına bazı sınırlamalar getirmişler ve yönetimde temsil kurumları aracılığıyla da olsa söz sahibi olmayı başarmışlardır. Bu mücadele dönemi Avrupa’da bin yıl kadar sürmüştür. 15. yüzyılın sonlarına doğru başlayan Rönesans ve Reform hareketleri ile beraber yeni ülkeler, ticari yollar keşfedilmiş bu da ticaret ve sanayinin hareketlenmesine yol açarak kapitalizmin doğuşunu hazırlamıştır. Kapitalist ekonomi sistemiyle beraber de yeni bir sınıf olan burjuvazi, iktidarı yavaş yavaş daha önceki egemen sınıf olan aristokrasinin elinden almıştır. Burjuvazi, soyluların doğuştan gelen ve babadan oğula geçen ayrıcalıklarını kırmak ve kendi geleceğini kurmak için uzunca bir mücadeleye girişmişti ve halkın yoksul kesimlerini de bu mücadelede yanına çekmeyi başarmıştır.



1789 yılı aynı zamanda Fransız Devrimi ve burjuvazinin, iktidarı aristokrasinin elinden almasının da tarihidir. Burjuvazi sınıfı zaman içinde gelişmiş ancak bu gelişim yeni yeni kurulmaya başlayan fabrikalarda işçilerin uzun saatler boyunca son derece düşük ücretlerle çalışması pahasına gerçekleşmiştir. Bu defa da işçi sınıfı sömürüye ve haksız çalışma ve yaşama koşullarına karşı mücadeleye girişmiş ve örgütlü mücadeleleri sonucu şu anda da geçerli olan sendika hakkı, insanca yaşama hakkı gibi pek çok demokratik hak ve özgürlükler kazanılmıştır. Günümüzde de demokrasi mücadelesi bitmiş bir mücadele olmayıp kadınların, çevrecilerin, barış yanlılarının ya da toplumsal olarak ezilen, dışlanan kesimlerin temsil edilmek, seslerini duyurmak için toplumdaki eşitsizliklere karşı verdikleri mücadelelerle halen sürmektedir (Öztekin, 2001: 59-60).



Eski Yunan Devletlerinden günümüze demokrasinin ayrıntılı gelişimini anlamak için Mehmet Ali Ağaoğulları'nın İmge Kitabevi'nden çıkan Kent Devleti'nden İmparatorluğa ve yine aynı yazarın İletişim Yayınevi'nden çıkan Batı'da Siyasi Düşünceler kitaplarını inceleyebilirsiniz.

TÜRKİYE'DE DEMOKRASİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizde şu anda uygulanmakta olan temsili demokratik sisteme bir dizi tarihsel deneyim sonucu ulaşılmıştır. Uzun yıllar süren ve padişahın mutlak egemenliğine dayanan Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde Batı'daki gelişmelere koşut olarak bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. Tanzimat Fermanı 1839 yılında ilan edilmiş ve bu ferman ile Müslüman ve Müslüman olmayan bütün halkın can, mal ve namus güvenliği padişah tarafından bahsedilmiştir. Devletin keyfi vergi almasına son verilmiş ve askerlik hizmeti makul bir süre ile sınırlandırılmıştır. Bir başka deyişle ferman, Avrupa devletlerinin desteğini sağlamak amacıyla da olsa temel insan haklarını güvence altına alan bir nitelik taşımaktadır.

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ile Müslüman olmayanlara getirilen dini eşitsizlikler kaldırılmıştır. Islahat Fermanı ile farklı dinlere mensup vatandaşlar hukuk önünde eşit sayılmışlar ve demokrasiye geçişin önemli bir unsuru olan laiklik konusunda büyük bir adım atılmıştır (Türköne, 2005: 211).

Demokrasi konusunda atılan bir diğer önemli adım da I. Meşrutiyet'in ilanıdır. Bir grup medreselinin ayaklanması sonucu ilk Osmanlı Anayasası Kanun-i Esasi 23 Aralık 1876 yılında ilan edilmiştir. Bu anayasanın temel özelliği padişahlık makamını ülkenin en yüce ve yetkili kurumu olarak ilan etmesidir. Buna göre padişah kutsaldır ve sorumsuzdur. Taht Osmanlı ailesinin en yaşlı üyesine aittir. Padişah aynı zamanda halifedir. Böylesine güçlü bir yürütme karşısında son derece zayıf bir parlamento kurulmasına karşılık o dönem için bu, yine de büyük bir adım sayılabilir (Eroğul, 1993: 168).

1908 yılında Makedonya'da patlak veren ve İttihat ve Terakki adındaki genç subaylar öncülüğünde gerçekleşen müdahalenin ardından padişah 23 Temmuz 1908'de Meclis-i Mebusan'ı toplantıya çağırarak ve böylece İkinci Meşrutiyet dönemi başlamıştır. II. Meşrutiyet'le beraber ülkemize parlamenter yönetimin geldiği söylenebilir (Eroğul, 1993: 173).

Cumhuriyetin ilanından sonraki tek partili dönemin ardından 1946'da CHP'den ayrılan bir grubun kurduğu Demokrat Parti'nin seçimlere katılmasıyla beraber ülkemizde çok partili hayata geçilmiştir.

DEMOKRASİNİN TEMEL KOŞULLARI

Demokrasinin söz konusu olabilmesi belli koşullara bağlıdır. Bu temel koşullardan birinin eksikliği demokrasinin uygulanabilirliğini engeller veya gerçek anlamı ile bir demokrasi varlığından bahsetmemizi imkânsız hale getirir. Bu koşullar, temel olarak, özgürlük, eşitlik, çoğunluğun yönetme hakkı şeklinde sıralanabilir.

Özgürlük

Demokrasinin en önemli koşullarından birisi özgürlüktür. Burada özgürlükten kasıt herkesin anayasal ve yasal sınırlar içinde başkalarının özgürlüklerine zarar vermeksizin istediğini yapabilmesidir. Demokrasiler içinde belli başlı özgürlükler sağlıklı yaşama, eğitim, çalışma, haberleşme, hak arama, temiz bir çevrede yaşamadır. En önemlisi de düşündüklerini özgürce açıklayabilme ve düşündükleri doğrultusunda örgütlenme özgürlüğüdür. “Özgür düşünceye sınırlar getiren toplumlarda demokrasiden söz edilemez” (Öztekin, 2001: 62). Dolayısıyla ırkçılık ve temel insan haklarına aykırı olmamak koşuluyla demokratik rejimler her türlü düşüncenin serbestçe savunulabildiği rejimlerdir. Herhangi bir düşünceyi savunanlara ya da düşünceleri doğrultusunda örgütlenenlere kısıtlamalar getirildiğinde gerçek anlamda demokrasiden söz edilemez.

Eşitlik

Eşitlik kavramıyla ifade edilen mutlak anlamda bir eşitlik değildir. Elbette insanlar arasında dış görünümünden dünya görüşüne, yeteneklere kadar bir dizi doğal farklılıklar vardır. Burada söz edilen eşitlik devlet-vatandaş ilişkilerinde hiçbir ayırım yapılmaması, bütün vatandaşların eşit olarak hizmetlerden yararlanması ve yasalar karşısında herkesin eşit olması, kimsenin ayrımcılığa tabii tutulmamasıdır.

Çoğunluğun Yönetme Hakkı

Demokrasinin bir diğer temel koşulu çoğunluğun temsilcilerinin toplumu yönetme hakkıdır. Çoğunluğun yönetimi de özgür, serbest gizli oy ilkesiyle yapılan seçimlerle gerçekleştirilebilir. Çoğulcu, katılımcı, demokratik siyasal sistemlerde dürüst ve kurallarına uygun olarak yapılan seçimlerle ancak halkın özgür iradesi ortaya çıkabilir (Öztekin, 2001: 63). Ayrıca çoğunluğun yönetimi azınlığın haklarına saygının ortadan kalkması anlamına gelmez. Demokratik bir sistemde azınlıkların kendilerini temsil etmelerine, hak ve çıkarlarını savunmalarına olanak verilir.



Demokratik sistemlerde “çoğunluğun yönetimi” ve “çoğulculuk” arasında nasıl bir farklılık vardır, tartışınız.

SİYASİ PARTİLER, BASKI GRUPLARI VE KAMUOYU

Bir toplumda doğal olarak, yukarıda belirtilen demokrasinin temel koşullarını yerine getirme görevini üstlenen veya yönetime / siyasi iktidara talip olan siyasi partilerin, kendi çıkar ve taleplerini genişletmeye veya uygulamaya çalışan baskı gruplarının ve sosyo-ekonomik, kültürel, siyasi gelişmelerinin yarattığı etkileşime göre tutum ve davranışlarını ayarlayarak, karar ve etki mekanizması oluşturan/oluşturulan kamuoyu varlığından bahsedebiliriz. Demokratik bir toplumda, özgürlüğün, eşitliğin, çoğunluğu yönetme hakkının olması demek, o toplumda, yasama ve yürütmeye yer alacak siyasi partilerin, katılımcı demokrasinin gereği olarak söz söyleme özgürlüğüne sahip baskı gruplarının ve kamuoyunun oluşması ve oluşturulması için tüm imkânların seferber edilmesi demektir.

Siyasi Partiler

Siyasi parti, siyasal iktidarı ele geçirmek ya da ortak olmak amacıyla örgütlenmiş topluluklara verilen isimdir. Siyasi partileri diğer topluluklardan ayıran en önemli özelliği iktidarı ele geçirmek ya da en azından iktidara ortak olmak amacıdır. Siyasi partiler dışında hiçbir toplumsal örgüt iktidarı ele geçirmek amacıyla kurulmuş olamaz. Ayrıca siyasi partiler resmi üye tabanına dayanırlar ve hem özel hem de toplumun ve ülkenin bütününe ilgilendiren konularda politikalara sahiptirler (Türköne, 2005: 254).



Resim 1.1: Türkiye Büyük Millet Meclisi

Modern siyasi partilerin ilk örneklerini Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere’de görürüz. Çünkü oy hakkının kitlelere yayılması ilk olarak bu ülkelerde gerçekleşmiştir. Daha önceleri ancak belirli bir servete sahip olanların oy kullanabilmelerine dayalı anlayış ABD’de 1827 yılında, İngiltere’de ise 1832 yılında değiştirilmiş ve oy hakkı büyük ölçüde genişletilmiştir. İlk siyasi parti yine ABD’de Cumhuriyetçi Parti adıyla 1795 yılında kurulmuştur. İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen dönemde siyasi partiler pek çok ülkenin anayasalarında yer almışlar ve siyasal hayatın vazgeçilmez unsurları olmuşlardır (Öztekin, 2001: 74).

Türkiye’de siyasi partiler ilk olarak 1961 Anayasa’sı ile hukuki bir nitelik kazanmışlardır. Bu sayede hem çok partililiğin sürdürülmesi amacıyla siyasi partiler anayasal güvenceye kavuşturulmuş hem de siyasi partiler demokratik düzenin sürdürülmesi adına faaliyetlerini anayasal bir çerçevede yapma imkânına kavuşmuşlardır (Teziç, 2003: 318).

12 Eylül askeri yönetiminin Anayasa’da ve Siyasi Partiler Kanunu’nda getirdiği otoriter düzenlemeler 1995 Anayasa değişiklikleri ve 1999 Siyasi Partiler Kanunu’nda yapılan değişikliklerle özgürlükçü yönde değiştirilmiştir (Türküne, 2005: 288).

Baskı Grupları

Halkın kendi temsilcilerini seçerek parlamentoya göndermesi çağdaş demokrasilerde yeterli değildir. Halkın siyasi iktidarı denetleme gücünün artırılması ve siyasi karar mekanizmasına daha fazla etkide bulunabilmesi için baskı gruplarına ihtiyaç vardır. Siyasi partileri siyasal iktidar yarışında etkileyen, onlara yardım eden ve onlarla dayanışma ve yardımlaşma içinde olan toplumsal gruplar vardır. Bu grupların kuruluş amaçları siyasi iktidarı ele geçirmek değil üyelerinin çıkarlarını savunmaktır. Esas olarak üyelerinin her türlü maddi ve manevi çıkarlarını korumak için oluşturulan gruplara çıkar grupları adı verilir. Her türlü dernek, sendika, meslek kuruluşu çıkar grupları arasında sayılabilir. Baskı grupları ise üyelerinin maddi ve manevi çıkarları için siyasi iktidar ya da varolan siyasal sistem üzerinde baskı yapmaya başladıkları andan itibaren baskı grubuna dönüşmüş olurlar. Her baskı grubu çıkar grubu olduğu halde her çıkar grubu baskı grubu olmayabilir. Baskı grupları doğrudan parlamento üzerinde baskı oluşturabileceği gibi toplantı, gösteri, yürüyüş ya da kitle iletişim araçları yoluyla karar organlarını etkileme yoluna da başvurarak demokrasi mücadelesi verebilirler.

Kamuoyu

Bugün çoğulcu demokrasilerin en çok önem verdikleri konulardan biri de kamuoyudur. Kamuoyu kavramı toplumun oyu anlamına gelmez. “Kamu” sözcüğü ile anlatılmak istenen belli sorunlar etrafında ya da karşısında toplanmış grup ya da gruplardır. “Oy” ise bu grup ya da grupların belli sorunlar karşısındaki tutumları, davranışları, o konuya ya da olaya bakışlarıdır (Burdeau, 1964: 11). Dolayısıyla kamuoyu, belirli sorun ya da olaylar karşısında toplumda oluşan genel eğilimi anlatır. Belirli olay denen konu toplumun genelini ilgilendiriyorsa o zaman kamuoyu bütün toplumda oluşan genel eğilim olacaktır.

Burada önemli olan husus çoğunluğun genel eğiliminin nasıl oluşturulduğudur. Güçlü demokrasilerde insanlar belli konularda azınlık olmalarına karşın özgürce örgütlenerek belli konulara dikkat çekmeyi başarabilirler.

Kamuoyunun oluşumunda birinci kaynak aile, ikinci kaynak ise okuldur. Üçüncü kaynak ise meslek ve iş örgütleridir. Kişilerin görüş ve düşünceleri önce aileleri tarafından sonra okul, sonra ise içinde bulundukları mesleki çevre ve sendika, oda gibi meslek örgütleri tarafından şekillendirilir. Kamuoyu oluşturmada dördüncü önemli kaynak ise kitle iletişim araçları adı verilen radyo, televizyon ve basın yayın araçlarıdır. Kamuoyunun özgürce oluşabilmesi bir ülkedeki kitle iletişim araçlarının sansürsüz ve özgürce yayın yapabilmeleriyle büyük ölçüde ilgilidir. Kitle iletişim araçlarının siyasi iktidarın denetiminde olduğu ülkelerde özgür ve gerçek bir kamuoyundan söz edilemez (Öztekin, 2001: 105).

Seçimler ve Seçim Sistemleri

Demokratik yönetimlerde siyasi iktidarı elde etmenin yolu serbest seçimlerden geçmektedir. Bu nedenle seçimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişki olduğundan söz edilebilir. Bugün dünyada daha çok temsili demokratik sistemlerin geçerli olduğunu görmekteyiz. Halk sahip olduğu egemenliği seçtiği temsilciler aracılığıyla kullanmaktadır. Kamu yöneticisinin otoritesi seçimden gelir ve yöneticiye toplumu yönetme hakkını veren de seçimdir.

Demokratik yönetimin kaynağı ve olmazsa olmazı sayılan halkın onayı ya da popüler deyiimiyle halkın iradesi özgür, eşit ve serbest seçimlerle ortaya çıkar.

Genel ve Eşit Oy

Seçimlerin bugünkü demokratik ilkelerle yapılması sürecine geçiş uzun bir tarihi mücadele sonunda gerçekleşmiştir. Oy vermede genellik ilkesine ulaşılmadan önce toplumun ancak sınırlı bir kesimi oy kullanabiliyordu. Kadınlar, servetleri belli miktarın altında kalanlar ve vergi mükellefi olmayan kesimler uzun süre oy kullanma hakkından yoksun bırakıldılar. Ancak Fransız Devrimiyle başlayan uzun mücadeleler sonucunda ayrımsız herkesin oy kullanma hakkına sahip olması söz konusu olabilmış ve sınırlı oydan genel oy ilkesine geçilmiştir. Seçimlerde genellik ilkesi seçmenler arasında servet, öğrenim, meslek, gelir, statü, din, dil, ırk ayrımı yapılmaksızın belirli yaşı doldurmuş herkesin oy kullanma hakkı kazanmasıdır. Ekonomik durumu ve toplumsal konumu ne olursa olsun herkesin bir tek oy kullanma ilkesine de eşit oy ilkesi adı verilir. Bir başka deyişle eşitlik ilkesi her seçmenin her seçim döneminde bir tek ve bir kere oy kullanması anlamına gelir.

Bireysellik İlkesi

Seçimlerde bireysellik ilkesi seçme hakkının kişiye özgü olduğu ve bu hakkın hiçbir suretle başkasına devredilemeyeceği anlamına gelir. Bir başka deyişle her türlü seçimde her vatandaş oyunu ancak kendi adına ve kendisi kullanabilir, kendi adına bir başkası oy kullanamaz.

Gizlilik İlkesi

Seçimlerde gizlilik ilkesi vatandaşların seçme haklarını hiçbir etki ya da baskı altında kalmaksızın yalnızca kendi istekleri doğrultusunda oylarını kullanabilmelerini anlatır. Buna göre hiç kimsenin vatandaşın kime oy verdiğini bilmemesi temeline dayanır. Seçmen kapalı bir yerde, kendi öz iradesine dayanarak dış etkilerden ve baskılardan uzak bir biçimde oyunu kullanmalıdır. Bütün bu koşulların

hazırlanması da “demokrasiye inanan, halkın özgür iradesine saygılı olan” devletin görevidir (Öztekin, 2001: 167). Gizlilik ilkesinin zedelenmesi ile yapılan seçimler asla demokratik olmayıp, bu tür seçimlerle oluşan yönetim de şaibe altında kalır ve demokratik sayılamaz.

Serbestlik İlkesi

Seçimlerde serbestlik ilkesi yapılan seçimlerin her türlü siyasal, ekonomik, toplumsal baskı ve korkulardan uzak olarak gerçekleşmesi anlamına gelir. Seçmen vatandaşlar hiçbir baskı, korku ya da endişeye kapılmaksızın tercihleri doğrultusunda oy vermelidir ve bunun için gerekli ortam sağlanmalıdır. Ancak halkın oyunu dilediği gibi kullanabileceği koşullarda seçimler yapılıyorsa gerçek anlamda bir demokratik yönetimden söz edilebilir.

Açık Sayım ve Döküm İlkesi

Seçimlerde açık sayım ve döküm ilkesi, seçim sırasında oyların sayım ve dökümüne hile karıştırılmaması ve böylelikle seçmenin iradesinin yanıtılmasının önlenmesi anlayışına dayanır. Buna göre oyların sayım ve dökümü kamuya açık olmalıdır. Diğer ilkeler gibi bu ilke de ülkemizde 1950 seçimleriyle beraber kabul edilmiştir (Sabuncu, 1994: 51).

DEMOKRASİ VE CUMHURİYET

Cumhuriyet ve demokrasi kavramları yan yana kullanılan kavramlar olmakla beraber gerçekte farklı anlamlar taşırlar. Teknik anlamıyla cumhuriyet devletin başında bulunan kişinin halkın bütünü temsil etmek üzere doğrudan ya da dolaylı yoldan halk tarafından seçilmiş olması anlamına gelir. Bir başka deyişle cumhuriyet daha çok bir yönetim biçimi iken, demokrasi kavramı yönetimin oluşum ve işleyiş kurallarını ortaya koyan içeriğe ilişkin bir kavramdır (Sabuncu, 1996: 44).

Bir yönetim kendisini cumhuriyet olarak nitelemekle beraber aslında demokratik bir nitelik taşımayabilir. Günümüzde pek çok ülke kendisini cumhuriyet olarak nitelemekle beraber demokratik bir yönetime sahip oldukları iddia edilemez. Aynı biçimde cumhuriyetle yönetilmedikleri halde demokratik yönetimlere sahip olan ülkeler de söz konusudur.

Günümüzde ayrıca cumhuriyetten ya da demokrasiden yana daha ağır basan görüşler de mevcuttur. Bu ayrımı yapanlara göre demokrasi özgürlükçü bir tutumu temsil ederken cumhuriyetçiler özgürlükler konusunda sınırlama getirilmezse cumhuriyetin temellerine zarar verileceği görüşünü savunurlar.

İkisi arasındaki farklılık dayandıkları gelenek ile de açıklanabilir. Demokrasi geleneği Eski Yunan’a dayanır ve halkın yönetici güç olarak yer aldığı bir geleneği ifade eder. Cumhuriyetçi görüş ise Roma İmparatorluğu’na dayanır ve insanın doğası gereği siyasi bir varlık olduğunu ve potansiyellerini gerçekleştirmek için insanların ortak bir siyasal örgütlenme içinde bir arada yaşaması gerektiğini, iyi bir insanın aynı zamanda iyi bir vatandaş olması gerektiğini ve toplumun da iyi vatandaşlardan kurulu olduğunu ileri sürer (Türköne, 2005: 154).



Demokratik bir yönetime sahip olmakla beraber cumhuriyet rejimiyle yönetilmeyen ülkelere bir örnek verebilir misiniz?

ÖZGÜRLÜK VE EŞİTLİK

Aralarındaki yakınlığa rağmen bu iki kavramın aynı zamanda bir gerilim içinde oldukları söylenebilir. Bir tarafta eşitliğin özgürlükten zarar gördüğü, diğer tarafta da eşitliğin özgürlüğü tehlikeye attığı düşüncesi vardır. Eşitliği özgürlüğe göre daha fazla önemseyen düşünürler geniş biçimsel özgürlüğün var olması halinde kabul edilemez boyutlarda bir eşitsizliğin ortaya çıkacağını ileri sürerler (Erdoğan, 2001: 212). Bu anlayışa göre bireylerin devletin denetimi ya da müdahalesi olmadan özgürce hareket etmeleri büyük oranda ekonomik eşitsizliklere yol açacaktır. Bireyler başka bireyler pahasına ve onları sömürerek ekonomik olarak güçleneceklerdir. Özgürlükten yana tutum alan düşünürlere göre ise toplumsal eşitliğin

var olduğu ve bir ideal olarak izlendiği yerde bireysel özgürlük tehlike altına girecektir. Buna göre devlet daha fazla eşitlik sağlamak için ekonomik ilişkilere daha çok müdahale edecek bu da bireysel özgürlüklerin tehlike altına girmesi anlamına gelecektir.

Esas olarak demokrasi, devlet iktidarının halkın ellerinde olmasına vurgu yaparken liberal sözcüğü bu iktidarın bireysel özgürlüklere zarar vermeyecek biçimde sınırlandırılmasını anlatır. Bu düşüncelerden yola çıkan bazı siyaset bilimciler de, liberal demokrasiyi “iktidarın belirlenmesinde ve kamu politikalarının oluşturulmasında halkın söz sahibi olduğu; ancak bu hakkın bireysel özgürlüklerin garanti altına alındığı sınırlar içinde kullanabildiği bir siyasal sistem”(Türköne, 2005: 201) olarak tanımlamaktadır.



Liberal demokrasinin temel özellikleri nelerdir?

HUKUK DEVLETİNİN ANLAMI

Esas olarak hukuk devleti ideali, ismi bu biçimde konmamakla beraber ilk çağdan bu yana mevcuttur ve bu ideal devlet iktidarının sınırlandırma ihtiyacının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. İlk çağdan bu yana devlet iktidarı, bu iktidarı elinde tutan bir krala, bir despota, bir hanedana, bir güçlüler ittifakına karşı genellikle Tanrı ya da din adına çeşitli yöntemlerle sınırlandırılmak istenmiştir. Buna karşın modern demokratik hukuk devleti idealinin özelliği devlet iktidarının bireyin hak ve özgürlükleri adına ve bunlar lehine sınırlandırılmak istenmesidir. Dolayısıyla modern demokratik hukuk devleti tasarımının ana değerleri bireyin özgürlüğü ve insan haklarıdır (Özlem, 2001: 13).

Hukuk devleti “hukuku olan devlet” ya da “yasa devleti” demek değildir. Sadece yasalara uygun dayanmak, bireylerin doğal hukuktan gelen ve varlığını devlete borçlu olmayan haklarını çiğneyen devleti bir hukuk devleti yapmaya yetmez. Bir devletin hukuk devleti olabilmesi için esas olarak demokrasi ve insan haklarının yer aldığı anlamıyla hukuka dayanması, kendi koyduğu yasalara kendisinin de uyması ve devlet gücünü kullananların eylem ve işlemlerinin denetlenebilir olması gerekir. Bu da, hukuk devleti ilkesiyle uyumlu bir hukuk bazı ilkelerin yerine getirilmesiyle sağlanabilir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

- Genellik ilkesi: Hukuk devletinden söz edebilmek için hukuk sisteminin kuralları kişiler için genel davranış standartları koymalıdır.
- Hukuk kuralları açık ve net olarak bu kurallardan yararlanacak vatandaşların bilgisine sunulmalıdır.
- Yasalar geçmişe değil ileriye dönük olmalıdır.
- Yasalar çelişik olmamalıdır ve olanaksız olan bir şeyi emretmemelidir.
- Resmi işlemler yasa arasında uyum olmalıdır (Erdoğan, 2001: 97).

HUKUK DEVLETİNİN TEMEL GEREKLERİ

Bir devletin hukuk devleti olabilmesi için belli koşulları taşıması gerekir. Bunlar; devletin hukuka bağlılığının yargısal denetimi, temel hakların güvence altına alınması ve hukuk önünde eşitliktir.

Devletin Hukuka Bağlılığının Yargısal Denetimi

Bir hukuk devletinde devletin yapmış olduğu faaliyetlerin hukuk kurallarına uygunluğunun yargısal denetimi ilgili devletin anayasasında belirlendiği şekilde yürütülür. Bunlar, yasama, yürütme ve yargı organlarının hukuka bağlılığı ile değerlendirilir.

Yasama Organının Hukuka Bağlılığı

Hukuk devletinin en önemli gereği yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanlarının açıkça tanımlanmış olması ve bu görev sınırlarına kesinlikle uyulmasıdır. Yasa yapma yetkisine sahip olan yasama organının yasayla bağlı olması mümkün olamayacağı için yasama organının hukuka bağlı olması anayasaya bağlı olması anlamına gelir. Yasaların anayasaya uygunluğunun bir denetim yolu siyasal denetimdir. Siyasal denetim, yasaların anayasaya uygun olup olmadıklarının siyasal organlarca denetlenmesi anlamına gelmektedir. Ancak, yasalar yürürlüğe girmeden yapılan böyle bir denetimde, hukuki değerlendirmelerden çok siyasal düşünceler ön plana çıkmaktadır. Bu yüzden bu yöntemin anayasanın üstünlüğünü sağlama bakımından pek de yeterli olmadığı görülmüştür. Bu nedenle yasaların Anayasaya uygunluğunun en etkili denetim yolu yargısal denetimdir. Örnek olarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 11. maddesine göre yasama organı Anayasayla bağlıdır ve yasalar Anayasaya aykırı olamaz. Yasama organının yaptığı bir yasa Anayasaya aykırı ise bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilir. Böylelikle Türkiye'de yargısal denetim özel bir mahkeme kurma yoluyla sağlanmış bulunmaktadır (Sabuncu, 1994: 34).



INTERNET

www.tbmm.gov.tr internet adresinde kanun ve kanun hükmünde kararnemelerde yapılan değişiklikleri ve hükümetin aldığı kararları incelemeniz mümkün.

Yürütme Organının Hukuka Bağlılığı

Bir devletin hukuk devleti olabilmesi için yürütme organının da hukuka bağlı olması gerekir. Tarihsel süreçte özgürlüklere yönelik olarak en ciddi tehlikelerin yürütme ve yönetim makamlarından geldiği bilindiği için bu konu ayrıca önemlidir. İdari işlem ve eylemler hukuki ilişkilerimizi, hak ve yükümlülüklerimizi doğrudan doğruya etkileyen sonuçlar yaratır. Ayrıca idari faaliyet devletin zor kullanma alanından sonra vatandaşın en çok karşı karşıya geldiği alandır. Yürütmenin vatandaşlara uyguladığı bazı yaptırımlar ceza yaptırımlarına benzer ve çoğunlukla vatandaşın iktisadi özgürlüklerini kısıtlar. Bundan dolayı idari faaliyetin bağımsız mahkemelerce denetlenmesi kesin bir gereklilik olarak karşımıza çıkar. Türkiye'deki hukuk düzeni yürütme organının Anayasayla bağlı olduğu esasını kabul eder. Anayasamızın 11. maddesine göre "Anayasa hükümleri yürütme organını ve idari makamlarını bağlayan temel hukuk kurallarıdır." Buna göre yürütme organı Anayasaya aykırı idari işlem yapamaz. Yürütme organı ayrıca yasalarla da bağlıdır. İdarenin "yasaya bağlılığı ilkesi" veya "yasaya saygı ilkesi", Anayasamızın 8. maddesinde "yürütme görevi ve yetkisi yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" denilerek kabul edilmiştir. Buna göre yürütme organı sahip olduğu yetkileri kullanırken ve üstlendiği görevleri yerine getirirken yasalara uygun davranmak zorundadır. Yürütme organı hukuka uygun hareket etmezse işlemleri idari yargı organları tarafından iptal edilir (Gözler, 2007: 95).



DİKKAT

Anayasanın 125. maddesine göre; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu durumda bizzat anayasanın getirdiği istisnalar dışında, idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunu kapatan yasalar anayasaya aykırı olacaktır. Anayasanın bu konuda getirdiği istisnalar ise 125. maddenin 2. fıkrasında "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları" yargı denetiminin dışındadır denilerek belirtilmektedir (www.anayasa.gov.tr).

Yargı Organının Hukuka Bağlılığı, Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Yargı organı hukuka bağlı olmayan bir devlette vatandaşların kendilerini güvencede hissetmeleri mümkün değildir. Anayasamızda yargı organlarının da hukuka bağlı olmaları gerektiği yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Anayasamızın 11. maddesi "Anayasa hükümleri yargı organlarını bağlayan temel hukuk kurallarıdır" denilmektedir.

Ayrıca yargı denetiminin gerçekten etkin olabilmesi mahkemelerin bağımsız ve yargıçların güvenceli olmalarına bağlıdır. Mahkemelerin bağımsızlığı hem organik hem de işlevsel anlamda düşünülmelidir. Organik bağımsızlık, mahkemelerin yasama ve yürütmeden bağımsız olarak örgütlenmeleri ve özlük işlerini kendilerinin yerine getirmeleridir. İşlevsel bağımsızlık ise hâkimlerin görevlerini yerine getirirken bağımsız olmaları yani yasama yürütme ve idareden hatta diğer yargı yerlerinden emir ve talimat almaksızın sadece hukuka ve kendi vicdani kanaatlerine göre karar verebilmeleri demektir. Yargıç

güvencesi ise bir tür statü garantisidir. Yargıç güvencesi, yargıçların siyasi nedenlerle görevden alınamamalarını, kendi istekleri dışında yasal yaş haddinden önce emekli edilememelerini gerektirir.

SIRA SİZDE

5



Yargının hukuka bağlılığına ilişkin olarak 1961 ve 1982 Anayasaları arasında ne gibi farklılıklar vardır?

Yargıya ait bir başka gereklilik tarafsız olmasıdır. Hukukun otoritesi politik olmamasından gelir. Tarafsızlık ise ancak hukukun bağımsız ve tarafsız hâkimler tarafından yorumlandığı varsayımına dayanır. Mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkim güvencesi ilk bakışta yargıya sağlanan özel ayrıcalıklar gibi görünmekle beraber, bu düzenlemelerin asıl amacı kişilere devlet karşısında güvence sağlamaktır. Hâkimlerin ideolojik tarafsızlığı için de aynı şey söz konusudur. Hâkimlerin bağımsız ve tarafsız olmadıkları yerde diğer bütün kurumsal düzenlemeler anayasacılığın gereklerine uygun olsa dahi kişiler güvence altında sayılmazlar (Erdoğan, 2001: 105).

Temel Hakların Güvence Altına Alınması

On sekizinci yüzyıldan bu yana ortaya çıkan anayasacılık hareketlerinin temel amacı, devlet yapısını ve bu yapının çalışma mekanizmasını belli kurallara bağlamak olmuştur. Devlet içindeki güçlerin bir elde toplanmasını önlemek, yetki kullananları karşılıklı denetleme yollarına bağlı tutmak, belli görevleri belli dönemlere ve belli yetkilere bağlamak anayasa metinlerini hazırlarken iktidarı sınırlamak üzere başvurulmuş çarelerdir. Bir başka deyişle hukuk devletini gerçekleştirme çabaları anayasacılık hareketinin bir başka yönü sayılabilir (Soysal, 1997: 247).

Temel hakların güvence altına alınmasının pratik anlamı ise insan haklarının anayasal haklar olarak tanınmasıdır. Böylelikle devlet bireyler karşısında ikinci konuma itilerek araç haline getirilmektedir. Bu aynı zamanda, devleti “ehliştirmenin ve onu kaba bir zorunluluk olmaktan çıkarıp ahlakileştirmenin de temelidir” (Erdoğan, 2001:105).

Hukuk Önünde Eşitlik

Hukuk devleti yukarıda sayılan güvenceleri herkese sağlaması beklenen devlet olduğu için eşitlik hukuk devletinin hem bir ilkesi hem de pratik gereğidir. Yasa ya da hukuk önünde eşitlik kamu otoritelerinin herkese hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit davranması demektir. Bu ilke bir yandan hukuk kurallarının genel olmasını diğer yandan ise ayrımsız herkese eşit davranılmasını gerektirir. Yasaların genel olması benzer durumların aynı çözümlere bağlanması demektir. 1982 Anayasası 10. maddesinde devlet organlarının ve idare makamlarının bütün işlemlerinde yasa önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda olduğu kuralını getirmiştir (Gözübüyük, 2002: 164). Başka bir deyişle, yasalar önünde eşitlik ilkesi, devlete, bireyler arasında ayırım yapmama borcunu yüklerken, kişilere de eşit davranılmasını isteme hakkını verir. Bu ilke bir düzenleme yaparken yasama organının eşitliği gözetme ödevi olduğunu da beyan eder. Aksi halde, yasalar eşit uygulanırsa bile, yasa yapılırken eşitlik ilkesi gözetilmemişse eşitsizlik durumu yine ortaya çıkacaktır (Sabuncu, 1994: 36).

SIRA SİZDE

6



Yasaların farklı konumda bulunan kişilere farklılıkları ölçüsünde farklı kuralların uygulanmasını öngördüğü durumlara örnek verebilir misiniz?

Genel eşitlik ilkesi de kişiler arasında haklı neden olmaksızın ayırım yapılmamasını gerektirmektedir. Evrensel anlayışa göre din, dil, ırk, cinsiyet, soy, sınıf, felsefi ve siyasi inanç farklılıkları farklı muameleyi haklı kılmazlar. Ayrıca İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de bu ilkeye yer vermişlerdir. Bu konuda genel bir uzlaşma olmasına karşılık eşitlik dışına çıkılmasını gerektiren durumların neler olduğu konusunda bir fikir birliği tam olarak yoktur. Aslında bu konularda somut koşulların dışında genel- geçer bir ölçüt koymak da çok olanaklı değildir. Bu konuda genel çıkar ya da kamu yararı gibi birtakım ölçütler bazı eşitsizlikleri haklı gösterebilir. Ne var ki “kamu yararı”nın çoğunluğun, devletin veya Hazine’nin yararı anlamına gelmediği de unutulmamalıdır (Erdoğan, 2001: 106).

Ancak bütün bunlardan yasaların “farklı konumlarda bulunan kişilere farklılıkları ölçüsünde farklı kuralların” uygulanmasını öngöremeyeceği sonucu da çıkarılamaz.

HUKUKUN EVRENSEL İLKELERİNE SAYGI

Hukuka bağlı devletin ayrıca uymakla yükümlü olduğu “hukukun evrensel ilkeleri” vardır. Esasında yukarıda gereklilik olarak saydığımız ilkeler de hukukun evrensel ilkeleridir. Ancak evrensel ilkeler bunlarla sınırlı değildir. Çünkü evrensel düzeyde kabul gören hukuk ilkeleri dediğimiz zaman belli bir anda varolan belli ilkelere söz etmeyiz. Hukukun evrensel ilkeleri hukuk anlayışındaki gelişmeye göre zaman içinde değişkenlik gösterirler. Bu doğrultuda yerel ve uluslararası yargı organları da evrensel ilkeler kategorisinin içeriğini zaman zaman değiştirmektedirler. Ülkemizde ulusal ve uluslar üstü yargı içtihatlarında hukukun evrensel ilkelerini anayasa- üstü değerinde saymak yönünde genel bir eğilim vardır.

KAZANILMIŞ HAKLARA SAYGI

Hukuk güvenliğini sağlamada önemli bir unsur da hukuki istikrardır. Hukuki istikrar ilk olarak hukuk kurallarının sık sık ve keyfi olarak değiştirilmemesi anlamında gelir. Böylelikle insanlar var olan hukuki düzenin aynı biçimde kalacağına güvenerek geleceği öngörebilirler. İkinci olarak ise hukuki istikrar “kazanılmış hak” ilkesi ile ilgilidir. Kazanılmış hak ile kastedilen yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak kişiler lehine doğmuş olan hukuki durumlardır. Bunlar her zaman teknik anlamda “hak” olmak durumunda değildir; hukuka güven bakımından korunmasında yarar olan çıkarlar biçiminde de ortaya çıkabilirler. Burada belirtilmesi gereken, henüz tamamlanmamış olan hukuki durumlar genellikle kişiler lehine kazanılmış hak yaratmazlar. Dolayısıyla kesin bir koruma talep edebilmek için hakkın gerçekten “kazanılmış” olması gerekmektedir (Erdoğan, 2001: 109).

SUÇ VE CEZALARA İLİŞKİN İLKELER

Suç ve cezalara ilişkin birtakım evrensel kuralların kabul edilmesi hukuk devleti anlayışının gereğidir. 1982 Anayasasının 38. maddesi bu ilkeleri birer anayasa kuralı haline getirip anayasal güvenceye almaktadır (Sabuncu, 1994: 38). Buna göre bu ilkeler şunlardır:

- Kimse işlediği zaman yürürlükte bulunan yasanın suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.
- Kimseye suçu işlediği zaman yasada o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.
- Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik önlemleri ancak yasayla korunur.
- Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.
- Hiç kimse kendisini ve yasada gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.
- Ceza sorumluluğu şahsidir.
- Genel müsadere cezası verilemez.
- İdare, kişi özgürlüklerinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir yaptırım uygulayamaz.
- Vatandaş suç nedeniyle yabancı bir ülkeye geri verilemez.

HAK ARAMA GÜVENCESİ

Ayrıca hukuk devletinde hak ve özgürlüklerin gerçek anlamda güvence altında olabilmesi için, kişilerin haklarının çiğnendiğini düşündükleri zaman bu ihlalin ortadan kaldırılması ve gerekiyorsa telafi edilmesini sağlamak üzere başvurabilecekleri hak arama yollarının da açık olması gerekir. Kişiler meşru yollardan haklarını arama güvencesine sahip olmalıdırlar. Meşru hak arama yollarından en önemlileri dava açma, resmi başvuru, sivil hakların serbestçe kullanılmasıdır. Sivil haklardan kasıt ifade özgürlüğü, dernek toplantı ve gösteri yürüyüşleri gibi haklardır.

Demokrasi sözcüğü ilk olarak Eski Yunan'da karşımıza çıkıyor. Demokrasinin ilk örneklerini de Eski Yunan kent devletlerinde görmekteyiz. 1789 yılı aynı zamanda Fransız Devrimi, burjuvazinin, iktidarı aristokrasinin elinden almasının da tarihidir. Burjuvazi sınıfı zaman içinde gelişmiş ancak bu gelişim yeni yeni kurulmaya başlayan fabrikalarda işçilerin uzun saatler boyunca son derece düşük ücretlerle çalışması pahasına gerçekleşmiştir.

Ülkemizde şu anda uygulanmakta olan temsili demokratik sisteme bir dizi tarihsel deneyim sonucu ulaşılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonraki tek partili dönemin ardından 1946'da CHP'den ayrılan bir grubun kurduğu Demokrat Parti'nin seçimlere katılmasıyla beraber ülkemizde çok partili hayata geçilmiştir.

Demokrasinin söz konusu olabilmesi için gerekli koşullar özgürlük, eşitlik, çoğunluğun yönetme hakkı şeklinde sıralanabilir. Bir toplumda doğal olarak, yukarıda belirtilen demokrasinin temel koşullarını yerine getirme görevini üstlenen veya siyasi iktidara talip olan siyasi partilerin varlığından söz edebiliriz. Aynı şekilde kendi çıkar ve taleplerini genişletmeye veya uygulamaya çalışan baskı gruplarının ve sosyo-ekonomik, kültürel, siyasi gelişimlerinin yarattığı etkileşime göre tutum ve davranışlarını ayarlayarak, karar ve etki mekanizması oluşturan/oluşturulan kamuoyu varlığından bahsedebiliriz.

Demokratik yönetimin kaynağı ve olmazsa olmazı sayılan halkın onayı ya da popüler deyişle halkın iradesi özgür, eşit ve serbest seçimlerle ortaya çıkar.

Bir yönetim kendisini cumhuriyet olarak nitelemekle beraber aslında demokratik bir nitelik taşımayabilir. Aynı biçimde cumhuriyetle yönetilmedikleri halde demokratik yönetimlere sahip olan ülkeler de söz konusudur. Dahası, demokrasi, devlet iktidarının halkın ellerinde olmasına vurgu yaparken liberal sözcüğü bu iktidarın bireysel özgürlüklere zarar vermeyecek biçimde sınırlandırılmasını anlatır.

Modern demokratik hukuk devleti idealinin özelliği devlet iktidarının bireyin hak ve özgürlükleri adına ve bunlar lehine sınırlandırılmak istenmesidir. Dolayısıyla modern demokratik hukuk devleti tasarımının ana değerleri bireyin özgürlüğü ve insan haklarıdır.

Bir devletin hukuk devleti olabilmesi için esas olarak demokrasi ve insan haklarının yer aldığı anlamıyla hukuka dayanması, kendi koyduğu yasalara kendisinin de uyması ve devlet gücünü

kullanmaların eylem ve işlemlerinin denetlenebilir olması gerekir. Bir devletin hukuk devleti olabilmesi için belli koşulları taşıması gerekir. Bunlar; devletin hukuka bağlılığının yargısal denetimi, temel hakların güvence altına alınması ve hukuk önünde eşitliktir.

Bir hukuk devletinde devletin yapmış olduğu faaliyetlerin hukuk kurallarına uygunluğunun yargısal denetimi ilgili devletin anayasasında belirlendiği şekilde yürütülür. Bunlar, yasama, yürütme ve yargı organlarının hukuka bağlılığı ile değerlendirilir.

Devlet içindeki güçlerin bir elde toplanmasını önlemek, yetki kullanmaları karşılıklı denetleme yollarına bağlı tutmak, belli görevleri belli dönemlere ve belli yetkilere bağlamak anayasa metinlerini hazırlarken iktidarı sınırlamak üzere başvuru çarelerdir.

Hukuk önünde eşitlik kamu otoritelerinin herkese hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit davranması demektir. Bu ilke bir yandan hukuk kurallarının genel olmasını diğer yandan ise ayrımsız herkese eşit davranılmasını gerektirir.

Hukuka bağlı devletin ayrıca uymakla yükümlü olduğu "hukukun evrensel ilkeleri" vardır. Evrensel düzeyde kabul gören hukuk ilkeleri dediğimiz zaman belli bir anda var olan belli ilkelerden söz etmeyiz. Hukukun evrensel ilkeleri hukuk anlayışındaki gelişmeye göre zaman içinde değişkenlik gösterirler.

Hukuk güvenliğini sağlamada önemli bir unsur da hukuki istikrar hukuk kurallarının sık sık ve keyfi olarak değiştirilmemesi anlamında gelir.

Suç ve cezalara ilişkin birtakım evrensel kuralların kabul edilmesi hukuk devleti anlayışının gereğidir.

Ayrıca hukuk devletinde hak ve özgürlüklerin gerçek anlamda güvence altında olabilmesi için, kişilerin haklarının çiğnendiğini düşündükleri zaman bu ihlalin ortadan kaldırılması ve gerekiyorsa telafi edilmesini sağlamak üzere başvurabilecekleri hak arama yollarının da açık olması gerekir.

Kendimizi Sıneyalım

1. Demokrasinin ilk örneklerine nerede rastlarız?

- a. Osmanlı İmparatorluğu'nda
- b. Roma İmparatorluğu'nda
- c. Amerika Birleşik Devletleri'nde
- d. Güney Fransa'da
- e. Eski Yunan Kent Devletlerinde

2. Burjuvazinin iktidarı, aristokrasinin elinden alması hangi olayla gerçekleşmiştir?

- a. Roma İmparatorluğu'nun yıkılması
- b. İstanbul'un fethi
- c. Doğu Roma'nın çöküşü
- d. Rus Devrimi
- e. Fransız Devrimi

3. Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahlık makamını ülkenin en yüce ve yetkili kurumu olarak ilan eden ilk belge aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Tanzimat Fermanı
- b. Sened-i İttifak
- c. Kanun-i Esasi
- d. I. Meşrutiyet
- e. II. Meşrutiyet

4. Siyasi partileri diğer topluluklardan ayıran en önemli özellik aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Belli sayıda üyeye dayanması
- b. Kitlelere hitap etmesi
- c. Aydınlar tarafından yönetilmesi
- d. Yasalar çerçevesinde hareket etmesi
- e. Siyasal iktidarı ele geçirmek amacıyla kurulması

5. Modern siyasi partilerin ilk örnekleri aşağıdaki ülkelerin hangilerinde görülür?

- a. ABD ve İngiltere
- b. İsviçre ve Finlandiya
- c. Rusya ve Bulgaristan
- d. İtalya ve Fransa
- e. Yunanistan ve Belçika

6. Hukuk devletinin karşıtı olan devlet tipine ne ad verilir?

- a. Jandarma devlet
- b. Zorba devlet
- c. Polis devleti
- d. Mutlak devlet
- e. İlkel devlet

7. Aşağıdakilerden hangisi devletin hukuka bağlılığının yargısal denetimini sağlamanın koşullarından biri **değildir**?

- a. Yasama organının hukuka bağlı olması
- b. Yürütme organının hukuka bağlı olması
- c. Yargı organının hukuka bağlı olması
- d. Yargının bağımsız ve tarafsız olması
- e. Yasama ve yürütme organlarının tek elde toplanması

8. Anayasanın 125. maddesine göre; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu konuya getirilen istisnai durumlardan biri aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Yüksek Öğretim Kurulu kararları
- b. Yüksek Askeri Şura kararları
- c. Yüksek Seçim Kurulu kararları
- d. Bankacılık ve Devlet Denetleme Kurulu kararları
- e. Yüksek Mahkeme kararları

9. Hukuk kurallarının sık sık ve keyfi olarak değiştirilmemesine ne ad verilir?

- a. Hukuki güvence
- b. Hukuki istikrar
- c. Hukuki yasa
- d. Hukuk ilkesi
- e. Hukuki temel

10. Aşağıdakilerden hangisi meşru hak arama yollarından biridir?

- a. Adam kayırma
- b. Dava açma
- c. Kişisel cezalandırma
- d. Rüşvet verme
- e. Tehdit etme

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. **e** Yanıtınız yanlış ise “Demokrasi Tarihi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
2. **e** Yanıtınız yanlış ise “Demokrasi Tarihi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
3. **c** Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Demokrasinin Gelişimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
4. **e** Yanıtınız yanlış ise “Siyasi Partiler, Baskı Grupları ve Kamuoyu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
5. **a** Yanıtınız yanlış ise “Siyasi Partiler, Baskı Grupları ve Kamuoyu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
6. **c** Yanıtınız yanlış ise “Hukuk Devletinin Anlamı” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
7. **e** Yanıtınız yanlış ise “Hukuk Devletinin Gerekleri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
8. **b** Yanıtınız yanlış ise “Hukuk Devletinin Gerekleri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
9. **b** Yanıtınız yanlış ise “Kazanılmış Haklara Saygı” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
10. **b** Yanıtınız yanlış ise “Hak Arama Güvencesi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Günümüzde insan nüfusunun artmasıyla doğrudan demokrasiyi Eski Yunan’da olduğu gibi bir arenada toplanıp kararlar almak biçiminde uygulamak mümkün değildir. Ancak teknolojinin gelişmesiyle beraber tele-demokrasi uygulamaları bir doğrudan demokrasi örneği sayılabilir de bugün ancak temsili demokratik sistemin, toplumun farklı kesimlerinin temsilini sağlaması ve katılımcı demokrasinin yaygınlaşmasıyla doğrudan demokrasi anlayışına bir parça yaklaşılabılır.

Sıra Sizde 2

Çoğulculuk, modern toplumun çoklu karmaşık yapısı içinde oluşan farklı çıkar ve dolayısıyla taleplerin kamusal ifadesine, buradan da siyasi karar alma süreçlerine aktarılmasına imkân veren bir kavramdır. “Çokluk” ile “çoğulculuk” farkı farklılıkların kamusal siyasi ifadesinin mümkün olması gerektiğinin kabulünde kaşımıza çıkar. Böyle konulduğunda da, çoğulculuk, siyasi sistemin kuruluşunda ve işleyişinde muhalefetin varlığı ve niteliği ile yakından ilgilidir.

Çünkü muhalefet, iktidar sahiplerinden farklı bir kamusal ifadelendirme imkânının somutlaşması demektir. Farklılık olmadan çoğulculuk olmayacağına göre, muhalefetin varlığı çoğulculuğun varlığı için, çoğulculuğun varlığı da seçimin ve dolayısıyla siyasal sistemin demokratikliği, bu da devlet düzeninin meşruluğu için zorunlu olmaktadır.

Sıra Sizde 3

İngiltere, Hollanda, İsveç gibi ülkelerde meşruti monarşi geçerli olmakla beraber bu ülkelerin demokratik yönetimlere sahip oldukları söylenebilir.

Sıra Sizde 4

Liberal demokrasi demokrasinin temsili ve dolaylı bir biçimdir. Siyasi eşitlik ilkesine uygun olarak yapılan düzenli seçimlerle iktidarın belirlendiği bir sistemi anlatır. Liberal demokrasi ancak rekabete dayanan seçimlerle sürdürülür. Liberal demokrasinin bir diğer özelliği devlet ile sivil toplum arasında açık bir ayrımın var olmasıdır. Bu ayrım ekonomik hayatın piyasa kurallarına göre işlemesi ve devlet dışında özerk olarak çalışan grup ve kurumların meşru kabul edilmesi esasına dayanır.

Sıra Sizde 5

1961 Anayasası yargıçlardaki sorumluluk duygusunu ve yargı onurunu güçlendirmek amacıyla yargı kuruluşlarını ve yargıçları başka anayasalarda ender rastlanacak ölçüde yüceltmmişti. Yargıçlara tam bir bağımsızlık ve geniş bir güvence sağlamak isteyen hükümlerin gerisinde “Anayasa yoluyla karakter yaratma” çabası yatıyordu. 1982 Anayasası, yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi bakımından geri gidiş gibi gözükecek birtakım küçük değişiklikler getirmiş olmakla beraber özde bu çabadan vazgeçmiş değildir. Yargıçların karakteri 1982 Anayasasında da hukuk devletinin temel dayanağı olarak kalmaktadır.

Sıra Sizde 6

Bu duruma örnek olarak gelir düzeyleri birbirinden farklı olanlara farklı vergi uygulanmasını ya da farklı süreler çalışmış olanlara farklı sosyal güvenlik haklarının sağlanmasını ya da değişik toplum kesimlerine değişik mali mevzuat uygulanmasını verebiliriz. Bütün bu durumlarda yapılan farklı düzenlemeler “haklı nedenlere dayanması ve imtiyaz oluşturmaması koşuluyla eşitlik ilkesiyle çelişmezler.

Yararlanılan Kaynaklar

- Burdeau, George. (1964). **Demokrasi**. Ankara.
- Erdoğan, Mustafa. (2001). **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Gözler, Kemal (2007). **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük Şeref (2002). **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Özlem, Doğan (2001). “Hukuk Devleti Üstüne”, *Doğu- Batı*, Yıl: 4, sayı: 13, Kasım, Aralık.
- Öztekin, Ali (2001). **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Sabuncu, Yavuz. (1994.) **Anayasaya Giriş**, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Soysal, Mümtaz (1997). **100 Soruda Anayasanın Anlamı**. Ankara: İmge Yayınları.
- Türküne, Mümtazer. (2005). **Siyaset**. Ankara: Lotus Yayınları.

3

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Laiklik kavramının anlamını ve tarihsel süreçte Batı’da din-devlet ilişkisinin dönüşümünü açıklayabilecek
-  Türkiye’de laikliğin gelişimi ve din eğitiminin nasıl gerçekleştiğini listeleyebilecek
-  İnsan hakları kavramının anlamını açıklayabilecek
-  İnsan haklarını tarihsel evrimine göre sınıflandırabilecek
-  İnsan Haklarının korunmasının hangi mekanizmalarla gerçekleştiğini listeleyebilecek
-  Kadınların İnsan haklarının günümüzde aldığı biçimi açıklayabilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|---|---|
|  Laiklik |  Kamu özgürlükleri |
|  Sekülerizm |  Yurttaş hakları |
|  Reform |  Dayanışma hakları |
|  İnanç hürriyeti |  Anayasa |
|  İnsan hakları |  İç hukuk |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Tarihsel Süreçte Batı’da Din- Devlet İlişkisi
- ❖ Türkiye’de Laikliğin Tarihsel Gelişimi
- ❖ İnsan Hakları Kavramı
- ❖ İnsan Haklarının Tarihsel Gelişimi
- ❖ İnsan Haklarının Korunması
- ❖ Kadının İnsan Hakları

Modern Devlette Laiklik ve İnsan Hakları

GİRİŞ

Din, insanoğlunun var olduğu günden bu tarafa temel bir toplumsal kurum olarak toplumsal yapının ve kültürün önemli unsurlarından biri olmuştur. İnsanlar kendilerini içine doğdukları toplumsal grupta belirli bir dinin değer ve inançlarıyla örülü olarak bulurlar. Tarihsel süreçte gücü ve etkinliği değişmiş olsa da, örgütlü ya da örgütlenmemiş biçimleriyle din toplumsal yapıyı oluşturan ekonomi, siyaset, hukuk, ahlak, kültür vb. alanlarla karşılıklı ve sürekli bir ilişki içinde bulunmuştur (Türköne, 2005: 524).

Farklı din ve mezheplerin olduğu kadar farklı düşünce ve kimliklerin de bir arada barışçı ve özgürlükçü bir ortam içinde var olabilmelerinin mekanizmasını kurma çabası olarak laiklik köken olarak Yunanca “laikos” sözcüğünden gelmiştir. Eski Yunanlılar din adamı sınıfından olmayan halktan kişilere “laikos” demektedir. Laikliğin sözlük anlamı, “din adamı sınıfından olmayan kişi, dini olmayan şey, düşünce, sistem ve prensip”tir (İba, 2005: 335).

Laiklik yalnızca dindarların değil dinsizlerin de kamu gücünün güvencesi altında olmasına yönelik bir ilkedir. Laiklik ilkesinin yürürlükte olduğu rejimlerde insanların dindar ya da dinsiz olmalarının bir önemi yoktur. İnsanlar kendilerini ait hissettiği dinsel gruba karşı bağlılığını özgürlük içinde sürdürebilirler. Anayasal bir ilke olarak laiklik pozitif hukukun konusudur. Bu anlamdaki hukuki laiklik, temel insan haklarını baskılardan korur, kamu hizmetlerinden yararlanma eşitliği sağlar. Böylelikle kimse dini inancını başkasına dayatamaz ve kimse dinin inançlarından dolayı baskı altına alınamaz. Demokrasinin siyasal eşitlik ilkesi ancak laik bir hukuki temelde yaşama olanağı bulabileceği için, bu tür bir laiklik anlayışı demokrasinin yaşaması içinde bir ön koşuldur (Türköne, 2005: 540).

Sekülerizm” kavramı İngilizceden gelmektedir ve “dünyevilik ve dünyaya ait olma” anlamında laikliğin bir başka tanımını oluşturmaktadır. Ancak iki kavram arasındaki şu fark önemlidir: Sekülerizm “din ve devletin ayrı ayrı özerk ve bağımsız kurumlar olmalarını” laiklik ise “dinin devletin mutlak otoritesi altında olmasını” savunmaktadır. Laiklik, Katolik, Ortodoks ve Fransız kültüründe egemen bir oluşumdur. Sekülerizm ise Protestan, Anglikan Kilisesi, İngiliz ve Alman kültüründe etkili olmuştur. Katolik toplumlarda laiklik dinin siyasal alanının dışında faaliyet göstermesi anlamını taşıırken, Protestan toplumlarda sadece siyasal alan değil sivil ve kişisel alanların da din alanının dışına çıkarılması söz konusudur (İba, 2005: 335).

İnsan haklarının güvence altına alınması ise insanlık tarihinin en önemli ve en büyük mücadelelerinden biridir. İnsan hakları alanında yıllarca çalışmış bir hukukçu olan Bülent Tanör’e göre insan hakları, belli bir tarihsel evrede insanların sahip olmaları gerekli sayılan hak ve özgürlükleri ifade eder (Tanör, 1990: 16).

İnsan hakları her ne kadar bugün çağdaş dünyada vazgeçilmez bir değerler sistemi olarak kabul edilmişse de geçen yüzyılda, insanlık pek çok insan hakları ihlalleriyle karşılaşmış ve pek çok ülkede siyasal iktidarlara yönelik en yaygın çağrı insan haklarının gerçekleştirilmesi talebi olmuştur. Günümüzde de ne yazık ki insan haklarının gerçekleştirilmesi ile ilgili sorunlar dünya çapında halen çok önemli bir yer işgal etmektedir. Bundan dolayı da bir devlet düzeninin temel değerlendirmesi insan hakları karşısında takındığı tavırla ölçülmektedir. O halde insan haklarının neden bu kadar önemli olduğunu ve ne anlama geldiğini hep beraber inceleyelim.

İnsan hakları kavramı bütün insanların hiçbir ayırım gözetmeksizin yalnızca insan oluşlarından dolayı, insanlık onurunun gereği olarak sahip oldukları hakların bütününe kapsar ve esas olarak gerçekleşmiş bir durumdan çok varılmak istenen bir amacı, ideali belirler (Soysal, 1987: 83).

Esas olarak insan hakları, sözleşme ya da hukuktan değil ahlakilik düşüncesinden kaynaklansa da niteliği itibarıyla diğer herhangi bir ahlaki haktan da farklılaşır. Çünkü insan hakları diğer bütün ahlaki haklardan üstündür. Bu üstünlük ise insan haklarının en üstün ahlaki değer olan *insan değerini* korumasından kaynaklanır (Erdoğan, 1997: 14).

Sadece belli bir yer ve zamanda yazılı belgelerle tanınan hak ve özgürlükler değil, insanlığın ulaştığı bütün gelişme evrelerinde tüm insanlara tanınması gereken hak ve özgürlükler insan hakları kavramının kapsamındadır. Bu da insan haklarının evrensellik özelliğini işaret eder. Belli bir yere, belli bir zamana ve belli insanlara özgü olmayan insan hakları, bütün yer ve zamanlar, bütün insanlar içindir. Bir hakkın insan hakkı olarak tanımlanabilmesi için özü açısından genel ya da evrensel nitelikte olması gerekir. Ayrıca insan hakları insanların doğuştan sahip oldukları ve var oluşumuzun ve kişiliğimizin ayrılmaz bir parçası olan haklardır (Erdoğan, 2006: 20). Bir başka deyişle bu haklar, doğmamış olanlar da dâhil olmak üzere bütün insanlarındır.

Bu üniteye ilk olarak çağdaş toplumların devlet yönetimlerinde herhangi bir dini referans almadan uygulamalarını ifade eden laiklik kavramı işlenecektir. Devamında ise insan hakları ve üst kurum olarak bu hakları vatandaşlarına eşit bir şekilde uygulamaktan sorumlu olan devlet konusu işlenecektir.

TARİHSEL SÜREÇTE BATIDA DİN- DEVLET İLİŞKİSİ

Siyasal ve dinsel alanlar arasındaki ayrımlar ve ilişkiler tarih boyunca farklı biçimler almıştır. Batı dünyasında modern devletin tek bir merkezde toplanmasına kadar geçen süreçte din- devlet ilişkisi kilise ile devlet arasında değişik çatışmalara sahne olmuştur. Siyasal toplumun örgütlenmesinde batı düşünce ve uygarlığının ürünü olarak ortaya çıkan laiklik ilkesi Avrupa tarihinde kilise ve devlet arasındaki mücadele sonucu ortaya çıkmıştır (Türköne, 2005: 528).

Hristiyanlık başlangıçta siyasal iktidarla doğrudan ilgili görünmezken zaman içinde kilisenin hiyerarşik biçimde örgütlenmesiyle beraber kilise kendi devlet ve toplum felsefesini oluşturmuştur. Hristiyanlığın dünyevi iktidar karşısındaki ilk tavrı pasifizm biçiminde olmuştur. Roma egemenliği altında geçen ilk yüzyıllar içinde Hristiyanlar siyasi işlerden kendilerini uzak tutmuşlar ve cemaatlerini korumaya çalışmışlardır. Hristiyanlığın ikinci kurucusu sayılan Aziz Paulus'a göre bütün iktidarlara Tanrıdan kaynaklandığı için Hristiyanlar otoriteye boyun eğmelidirler. Bu görüşler ışığında Roma İmparatorluğunun resmi dinsel inanç sistemi haline gelen Hristiyanlık, kilise çerçevesinde hiyerarşik biçimde örgütlenmiş bir devlet kurumu niteliğini kazanmıştır. Batı Roma'nın zayıflaması ve çöküşüyle batı dünyasında merkezi ve güçlü bir iktidarın olmayışının yarattığı boşluk kilisenin siyasal iktidara üstün olduğu tezleriyle doldurulmuştur (Türköne, 2005: 528).

Onuncu ve onikinci yüzyıllar arasında "İki kılıç kuramı"na göre kilisenin dünyevi iktidar üzerindeki egemenliği kurumsallaştı. Bu kurama göre kilise hem devlet işlerini idare etme, düzeni, adaleti sağlama gücünü yani "maddi kılıcı" hem de ruhsal alanı yönetme güçlerini yani "ruhani kılıcı" elinde bulundurmaktaydı, ancak kilise maddi kılıcı kendisinin buyruklarına uygun olarak kullanmak koşuluyla, kralların Tanrının yeryüzündeki temsilcileri olma koşuluyla krallara vermişti. On ikinci yüzyıl, İngiltere'de din otoriteleri ile laik düşünürler arasında büyük çatışmalara sahne olmuştur. (Dinçkol, 1992: 14). Onüçüncü yüzyılda ise bu kurama karşılık Aquinumlu Thomas, insan yapısı yasanın yürürlükte olduğu "devlet" ile Tanrısal yasaya göre işleyen "kilise"nin ayrı alanlarda egemen olmaları düşüncesini savundu.

Ortaçağın sonlarında siyasal iktidarın laikleşme süreci hızlandı. Hem imparatorlar, hem de ulusal krallar iktidatlarını papazlardan bağımsız kılmak amacıyla Roma Kilisesi'ne karşı zorlu bir mücadeleye giriştiler. Bu dönemde Dante, Padovalı Marsilius, Ockhamlı William gibi düşünürler imparatorun gücünün kiliseye dayandırılmayacağını ve kilisenin bağımsız olduğunu ileri sürmüşlerdir (Dinçkol, 1992: 15).



Resim 3.1: Hindistan'da bir Hindu tapınağı

Reform hareketi her ne kadar Lutherci kiliselerin katılığını gevşetemediyse de laikleşme sürecine değişik biçimlerde katkıda bulunmuştur. Bu katkılardan en önemlileri Katolikliğin tek inanç dizgesi olmaktan çıkarılması, dinsel konularda değişik inanç sistemlerine olanak tanınması ve İncil'in herkesçe anlaşılmasını sağlayacak olan konuşma diline çevrilmesidir (Ozankaya, 2000: 79).

SIRA SİZDE



16. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın neredeyse bütün batısından doğusuna yaygınlaşan "Reform hareketi"nin sonuçları neler olmuştur?

Böylelikle laik modern devletin Avrupa'da onaltıncı ve onyedinci yüzyıllarda oluşmaya başladığı ileri sürülebilir. O dönemde modern devlet kuramının ihtiyacı olan temel öğeyi yani "egemenlik" kavramını ortaya çıkaran Jean Bodin olmuştur. Bodin, kralların kutsal hakları kuramını reddederek mutlak monarşiyi hukuksal temeller üzerine oturtmuş ve ona laik bir anlam kazandırmıştır. Buna göre egemenlik kuramı, feodal siyasi yapıyı dışlamaya ek olarak papalık ile imparatorluğun Fransa üzerinde hiçbir hak iddiasında bulunamayacaklarını gösterir. Egemenlik kuramını daha da geliştiren Hobbes'a göre ruhani ve dünyevi otorite ayrımı yapılamaz. Devlet yönetiminde dinsel kurallara başvurulması savaş durumuna düşülmesine yol açacak ve devletin sonunu getirecektir. Hobbes kilisenin devlet egemenliği altına alınarak denetim altında tutulacağını düşünür (Türköne, 2005: 530).

K İ T A P



Din ve laikliğin günümüzde aldığı biçimi incelemek için Oya Parker'in Vadi yayınları'ndan çıkan Günlük Düşüncede Modernlik Din ve Laiklik kitabını okuyabilirsiniz.

Rönesans hareketiyle beraber dinsel düşüncenin sanat, bilim, düşünce, siyaset felsefesi üzerindeki egemenliği sona ermiştir. Devlet ve toplumun yönetilmesi artık pozitif bilimlerle halledilebilecek bir uzmanlık işi haline dönüştü. Descartes, Voltaire gibi düşünürler akla dayalı fikirler öne sürerken toplumu yönetecek yasaların da akıl ve deneyime dayanması ilkesinin yolunu açmışlardır (Ozankaya, 2000: 80).

Toplum sözleşmesi kuramlarının gelişmesi ve doğal hukukun dinden ayrışmasıyla birlikte Tanrının yerine bireylerin ya da yönetilenlerin egemen olduğu bir toplumsal kuram anlayışı belirmeye başlamıştır. Sonuç olarak, Batı’da laiklik anlayışının gelişmesinin ruhani iktidara sahip kilise ile dünyevi iktidarlar arasındaki mücadelenin bir sonucu olduğu söylenebilir.

TÜRKİYE’DE LAİKLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Batıdan gelen ve laiklik konusunda birtakım düzenlemeleri içeren düşünce akımları Tanzimat döneminde gelişmeye başlamıştır. Bu dönemde batılılaşma konusunda nasıl bir yol izlenmesi gerektiği üzerine tartışan aydınlar olmakla beraber laikliğin İslam’ın toplumsal ve siyasal düzenini tehdit ettiğini iddia eden dini çevrelerin etkisiyle çok da etkili olamamışlardır. Tanzimat döneminde, laiklik alanında kaydedilen en önemli gelişmelerden biri Şer’iye mahkemelerini yetkisinin sınırlandırılarak Nizamiye mahkemelerinin kurulmuş olmasıdır. Dolayısıyla Tanzimat döneminde laiklik konusunda birtakım atılımlar yapılmışsa da Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan bu yana uygulanan İslami ilkelere bütünüyle vazgeçilmemiştir (Dinçkol, 1992: 29- 30).

Özellikle 1876 yılında ilan edilen Meşrutiyet’le beraber ilkel biçimde de olsa laik bir düzene geçilmiştir. İlk kez bu dönemle beraber halkın kendi yasalarını seçtiği temsilcilerle yapması anlayışı söz konusu olmuştur (Hafizoğulları, 1999: 64).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Kemalist hareket modernleşmeci bir tutumla Tanzimat’tan beri devam eden ve İttihat ve Terakki Partisi döneminde de duraksamayan batılılaşma çabalarına hız vermiştir (İba, 2005: 336). Cumhuriyet dönemi özellikle tek partili dönem sonrası en çok tartışılan sorun alanlarından birisi din- siyaset ilişkisi ve bu bağlamda laiklik konusu olmuştur. Farklı kesimler, çeşitli kişi ve gruplar bu kavramlardan farklı şeyler anlamakta, laikliği farklı tanımlamaktadır.

Modernleşme de diyebileceğimiz toplum projesi akılcı ve bütüncül bir bu proje olarak devletin kültür, sanat, dil ve din gibi alanlarda bir dizi dönüşüm ve değişimin öncülüğünü yapması esasına dayanır. Kökenlerini Osmanlı’nın son dönemlerinden alan sekülerleşme süreci ülkemizde de Fransa’da olduğu gibi devrimci ve kökten yollardan ivme kazanmıştır. Bu yüzden bu dönemi bir tür laik toplumsallaşma sürecinin ifadesi olarak laisizm olarak adlandırmak gerekecektir (Türköne, 2005: 554).



Laikliğin Türkiye’de farklı biçimlerde tanımlanmasının siyasal sonuçları nelerdir?

Bu kavramla anlatılmak istenen dinin bireylerin özel alanında bir özgürlük konusu olmasına karşılık özel alanın dışında resmi ve hiyerarşik bir örgütlenmeye konu olacak biçimde denetim altında olmasıdır. Bir başka deyişle özel alan dışında bireyler dinlerini ancak devletin tanımladığı biçimde öğrenebilirler. Bu dönemdeki bu laiklik tanımı, devlet eliyle batılılaşmanın gerçekleştirilmesi ve bunun için de bütüncül bir kültür devrimini gerçekleştirmeye yönelik Cumhuriyetin, “dini oluşumları” bu hedefinin önünde engel olarak görmesi ve laiklik politikalarını “irticayı önlemek”, “gericiliği önlemek” için zorunlu uygulamalar olarak düşünmesinden kaynaklanmıştır (Türköne, 2005: 554).

Cumhuriyet Döneminde Yapılan Değişiklikler

1924 Anayasası’nın “Türkiye devletinin dini İslam’dır” ibaresi ve onunla ilişkili bazı maddelerinin çıkarılması 1928 yılında gerçekleşmiş ve laiklik bir ilke olarak anayasalarımıza 1924 Anayasasında 1937 yılında yapılan değişiklikle girmiştir. Laikliğin hukuksal açıdan kurumsallaştırılması için atılan adımlar arasında, en önemlileri olarak, hilafetin kaldırılması ve eğitimin birleştirilmesi ile ilgili kanunlar (1924), tekke ve zaviyelerin kapatılması (1925), Medeni Kanunu’nun Kabulü (1926) sayılabilir.

Bir başka değişiklik, 1924’de Şeriye ve Evkaf Vekâleti’nin kaldırılarak din ile ilgili işlerin ve hizmetlerin görülmesinin Başbakanlığa bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı’na verilmesidir. Böylelikle dinin özerk bir biçimde örgütlenmesinden çok devlet yapısı içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı Kurumu ile din hizmetlerinin devlet tarafından karşılanmasına çalışılmıştır. 1982 Anayasası’nın 136. maddesine göre “Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek” görevlerini yerine getirir (Sabuncu, 1994: 59- 62).

Din ve İnanç Özgürlüğü Konusundaki Düzenlemeler

İnsanların Tanrı ve dinler konusundaki düşünceleri, inanç ve davranışları din ve inanç özgürlüğü başlığı altında hukukun koruması altına girer. İnanç ve din özgürlükleri sadece inananların ve dindarların değil, tanrısal veya dinsel bir inanç beslemeyenlerin de özgürlüğü demektir. Dini inançlara sahip biri inancından dolayı suçlanamayacağı gibi aynı şekilde inanmayan kişi de bundan dolayı suçlanamaz ve kınanamaz. Bunun gibi kişiler dinsel inançlarının gereği olan ibadetleri yerine getirmekten dolayı özgür oldukları gibi, ibadete ve ayine zorlanmama hak ve özgürlüğüne de sahiptirler. Tanrı ve dinler konusundaki tercihleri, kişinin kendi i  dünyasının en dokunulmaz alanı olmak durumundadır. İnsan hakları ve özgürlükleri çağına gelene kadar bu konuda epeyce baskılarla karşılaşmıştır. Hatta bugün bile bazı ülkelerde ve dönemlerde bu alanda baskılarla karşılaşabilmektedir (Tanör: 2000: 98-99).

Laikliğin yöneldiği temel amaç olan “dini inanç özgürlüğü ve bu inancın gerektirdiği ibadeti uygulayabilme hakkı” konusunda da anayasalarımızda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’na paralel olarak “din ve vicdan hürriyeti” başlığı altında bu konuyu düzenlemiştir: “Herkes, vicdan, dini inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; dini inanç ve kanaatlerinden dolayı kınanamaz ve suçlanamaz.” (m. 24). İbadet özgürlüğü ise evrensel bir ilke olan “temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması” (m. 14) koşulu ayrıca belirterek tanınmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte 24. maddenin son fıkrası, din özgürlükleriyle ilgili kısıtlayıcı bir hüküm ya da laikliği güvence altına alan ve yalnızca “istismar” ve “kötüye kullanma”yı yasaklayan bir hüküm olduğu üzerinde ciddi tartışmalar yaşanmış olan bir hüküm de içermektedir: “Kimse devletin sosyal, ekonomik, siyasi veya hukuki temel düzenini kısmen de olsa, din kurallarına dayandırma veya siyasi veya kişisel çıkar yahut nüfuz sağlama amacıyla her ne surette olursa olsun, dini veya din duygularını yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar edemez ve kötüye kullanamaz.” (m. 24). Hangi davranışların “istismar etme” ya da “kötüye kullanma” anlamına geleceği ise yasalar ve yargı kararları aracılığıyla saptanacaktır (Tanör, 2000: 100- 101).

Laikliğin bir diğer yönünü oluşturan dini inanç özgürlüğü 1982 Anayasası 10.maddesinde “kanun önünde eşitlik” başlığı altında düzenlenmiştir: “Herkes, dil, din, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep vb. sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorundadır.”

İnkıl p Kanunlarının Korunması

Laiklikle ilgili Anayasa’nın 174. maddesi “İnkıl p Kanunlarının Korunması” başlığını taşıy ve tarihleri ve yasalarıyla saydığı sekiz yasayı ülkenin diğer yasalarından farklı bir konuma oturtur (T rk ne, 2005: 552). Bu maddeye göre “Anayasanın hiçbir h k m , Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyeti’nin laiklik niteliğini koruma amacını güden, aşağıda gösterilen inkıl p kanunlarının, Anayasanın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin, Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamaz ve yorumlanamaz” (Soysal, 1969: 232).

Maddede sayılan yasalar şu şekildedir:

- Tevhidi Tedrisat kanunu
- şapka İktisası Hakkında Kanun
- Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddi ne ve T rbedarlıklar ile Birtakım
- Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanun

- Türk Kanunu Medeniyesiyle Kabul Edilen, Evlenme Akdinin Evlendirme
- Memuru Önünde Yapılacağına Dair Medeni Nikâh Esası ile aynı kanunun 110.
- maddesi hükmü.
- Beynelmilel Erkânın Kabulü Hakkında Kanun
- Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanun
- Efendi, Bey, Paşa gibi Lakap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun
- Bazı Kisvelerin Giyilemeyeceğine Dair Kanun” (T.C. 1982 Anayasası, md.174).

Mümtaz Soysal bu yasayı şu şekilde yorumlamaktadır: “Aslında bu ifadelerle söylenmek istenen şudur: Söz konusu yasalarda özellikle klasik özgürlükler bakımından, Anayasaya aykırı görülebilecek yönler olabilir; ama bu hükümlerin hepsi Türkiye Cumhuriyetinin laik niteliğini koruma amacını gütmektedir. Onun için bunları şu ya da bu yoldan Anayasaya aykırı bulmak doğru olmaz” (Soysal, 1969, s.233).

Türkiye’de Devlet ve Din Eğitimi

Ülkemizde din eğitim ve öğretimi değişik yollarla yerine getirilmektedir. Bunlardan başlıcaları; Diyanet İşleri Başkanlığı’nın faaliyetleri, Milli Eğitim Bakanlığı denetimindeki Kuran kursları, TRT yayınları, İmam Hatip Liseleri ve zorunlu din dersleri olarak sayılabilir.



Ülkemizde son dönemde laiklik alanında yapılan anayasa değişikliklerini www.anayasa.gov.tr adresinden inceleyebilirsiniz.

Zorunlu din dersleri konusu tarihsel gelişimi içinde değerlendirildiğinde 1948-49 öğretim yılında ilkokulların 4 ve 5. sınıflarına din dersleri yeniden konulduğu görülür. Öğrencilerin, velilerinin talepleriyle katılabilecekleri bu dersler ilk başta sınıf öğretmenleri tarafından veriliyor ve öğrencinin sınıf geçmesinde etkisi bulunmuyordu. Ancak daha sonraları fiili olarak derse katılma değil katılmama velinin talebine bağlandı ve böylelikle bu dersler fiilen zorunlu hale getirilmiş oldu (Tanör, 2000: 102).



Ülkemizde bugün din eğitim ve öğretimi hangi yollarla yerine getirilmektedir, bu konudaki son gelişmeler nelerdir? Tartışınız.

1982 Anayasasında din eğitimi düzenleyen 24. maddesinin dördüncü fıkrasına göre; din ve ahlak eğitim ve öğretimi devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Din kültürü ahlak öğretimi ilk ve orta öğretim kurumlarında okutulan zorunlu dersler arasında yer alır. Bunun dışındaki din eğitim ve öğretimi ancak, kişilerin kendi isteğine, küçüklerin de kanuni temsilcilerinin talebine bağlıdır. Ancak Tanör’e göre uygulamada bu dersler genel olarak bir din ve mezhebin aşılınması doğrultusunda işlenmiştir (Tanör, 2000: 102). Diğer taraftan, ortaya konan temel görüşe göre de, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu Hristiyan ve Musevi çocuklara İslam dinine ilişkin pratik bilgiler verilemeyeceği ve öğrencilerin bunlardan sorumlu tutulamayacakları vurgulanmaktadır.

İNSAN HAKLARI KAVRAMI

İnsan hakları kendisine yakın anlamlarda bazı kavramlarla beraber anılan bir alandır. Bu kavramlar arasında “temel haklar ve özgürlükler”, “kamu özgürlükleri”, kişi hakları ve özgürlükleri” ve yurttaş hakları yer almaktadır (Özdek, 1993: 9).

İnsan hakları yerine de kullanılan temel hak ve özgürlükler deyimi insan hakları kavramının içeriğini tam olarak yansıtamaz. Çünkü bu haklar bugün genellikle, yalnızca anayasalarda düzenlenmiş olan hak ve özgürlükleri anlatırlar. Ayrıca anayasa koyucunun, anayasa dışında bıraktığı hakları kapsamazlar ve

temel hak, temel olmayan hak ayrımının bir sonucu olarak temel kabul edilmeyen hakları içermeme tehlikesini de taşırlar. Bu nedenle temel hak ve özgürlükler, insan hakları kavramına oranla daha dar bir kavramdır.

İnsan hakları anlamında kullanılan bir başka kavram *kamu özgürlükleridir*. Özgürlük, devletle ilgili bir bağlamda belirdiğinde, özgürlükler sözcüğünün başına “kamu” teriminin eklenmesi ile kamu özgürlükleri kavramı yaratılmıştır. Bu kavram kamu otoritelerince tanınan ve hukuk eliyle düzenlenen özgürlükleri içerir. İnsan haklarının devlet tarafından tanınan ve pozitif (yürürlükteki) hukuka girmiş olan bölümünü ifade eder (Tanör, 1990:16,17).

İNSAN HAKLARININ TARİHSELGELİŞİMİ

İnsan hakları alanındaki tarihsel devamlılık ve değişim sürecini bilmek, bugünkü birikmiş deneyimin bir sonucu olarak kavramın özünü ve biçimini anlamaya yardım eder. İnsan haklarını, tarihsel gelişimine dayanarak üç kuşak olarak sınıflandırmak mümkündür. Bunlar sırasıyla, “birinci kuşak kişi hakları ve siyasal haklar”, “ikinci kuşak ekonomik, sosyal ve kültürel haklar” ve “üçüncü kuşak dayanışma hakları” olarak tanımlanmaktadır.

Birinci Kuşak Kişi Hakları ve Siyasal Haklar

Birinci kuşak insan hakları İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimleri ile örgütlenen XVII. ve XVIII. yüzyıl reformist kuramlarından ve pozitif hukukun gelişiminden kaynaklanır (Tomuschat, 2003: 26).

Klasik hakların arkasında o dönemde ticaret yoluyla zenginleşen yeni bir sınıf olan burjuvazi vardır. O dönem ileri sürülen hak talepleri, toplumsal ve siyasal düzen değişikliği anlamına gelen devrimler sonucunda işlerlik kazanmıştır. Burjuvazi feodal düzenden ve kapitalizme geçiş sürecinde eski egemen sınıf olan aristokrasiden kurtulmuştur (Uygun, 2000: 22). Dolayısıyla dönemin insan haklarının karakteristiği hakların bireyci bir nitelik taşıması ve devlete bireylerin özel alanına karışmama yükümlülüğü getirmesidir. Gerçekte buradaki birey o dönemde yükselişe geçen burjuva bireydir. Çünkü o dönem ekonomik düzenin temelini çıkarlarının oluşturduğu birey, mülkiyet hakkına, serbest rekabet olanaklarına, sözleşme özgürlüğüne gereksinimi olan “burjuva”dır. Dolayısıyla birey hakları olarak ifade edilen haklar da o dönemin koşulları içinde çözümlendiğinde, yeni yükselen toplumsal sınıf olan burjuvazinin haklarıdır (Özdek, 1993: 29). Tarihte ilk olarak burjuvazinin kendi sınıfsal çıkarlarını savunmak için klasik hakları ileri sürmesi biçiminde ortaya çıkmış olsa da insan hakları kuramı, zaman içinde bu kökenden ayrılmış ve evrenselleşmiştir.

Onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda, çeşitli ülkelerde, bildirge ve anayasalarla kabul edilen haklara bakıldığında belli başlılarının şunlar olduğu görülür:

Birinci Kuşak Haklar (klasik haklar):

- Yaşam hakkı ve kişi dokunulmazlığı
- Kişi özgürlüğü ve güvenliği
- Düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü
- İnanç ve ibadet özgürlüğü
- Konut dokunulmazlığı
- Mülkiyet hakkı
- Eşitlik hakkı
- Dernek kurma hakkı
- Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı
- Çalışma özgürlüğü

- Dilekçe hakkı
- Seçme ve seçilme hakkı
- Kamu hizmetine girme hakkı
- Tarafsız bir yargıç önünde yargılanma hakkı (Uygun, 2000: 22).



XVII. yüzyıl düşünürleri için, insanın doğal hak ve özgürlüklerinin siyasal otoritenin baskısına karşı güvence altına alınması önem taşıdığından, insanın doğuştan özgür ve eşit olduğu görüşünü kabul etmek gerekmiştir.

Birinci kuşak hakların dayalı olduğu doğal hukuk öğretisinin varsayımı “toplum sözleşmesi”nin ana ilkeleri özgürlük, eşitlik ve mülkiyettir. Öte yandan özgürlük ve bireycilik kavramları kapitalizmi rasyonalize etmiştir. Özgürlük fikri özgür mülkiyet ve ona eklenilen özgür girişim fikridir, eşitlik ise mülkiyetin yeni tipinin bir görünümüdür.

Klasik haklar kişiye devlet, toplum ve üçüncü kişilerce dokunulamayacak özel, bağımsız bir eylem alanı sağlar ve kişileri devlete karşı korur. Bu alan içinde bireyler diledikleri gibi hareket etme özgürlüğüne sahiptirler. Devletin de bireylerin özel alanına karışmama yükümlülüğü vardır. Siyasal haklar da birinci kuşak haklardan sayılır ve siyasal iktidarın ve kamusal iradenin kuruluş ve işleyişine yurttaşların katılma haklarını ifade eder. Siyasal haklar bakımından burjuvazi, ilke edindiği hukuksal eşitliği tam olarak gerçekleştirmemiş, yurttaşları gelir ya da servet düzeylerine göre aktif ya da pasif yurttaşlar biçiminde ikiye ayırarak, seçme ve seçilme hakkını yalnız “aktif” yurttaşlara tanımış, geniş halk kesimleri bu hakların kapsamı dışında bırakılmıştır (Tanör, 1990: 49) .



Siyasal hakların yasalarla güvence altına alınmış olması demokratik ülkeler açısından yeterli midir?

Bugüne kadar, farklı ülkelerdeki uygulamalara rağmen, birinci kuşak haklar anayasalardan asla çıkarılmamıştır. Bu hakların hükümetlerin keyfi güç kullanımına karşı bir savunma stratejisinin merkezinde yer aldığı düşünülmüştür (Tomuschat, 2003: 26).

İkinci Kuşak Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar

İkinci kuşak haklar, anayasal gelişmeler sonucunda ortaya çıkmışlardır ve toplumların toplumsal meselelerle ilgilenmeye başladığı 20. yüzyılın ürünleridir.

Onsekizinci yüzyıl sonlarında İngiltere’de başlayan ve daha sonra Kıta Avrupa’sına sıçrayan sanayi devrimi ve ona eşlik eden endüstriyel kapitalizm, sermayenin belli ellerde toplanmasına yol açmış ve bunun sonucunda toplumsal eşitsizlikler çok daha derinleşmiştir (Özdek, 1993: 34). Kişi haklarının anayasalarla güvence altına alındığı Avrupa ülkelerinde her ne kadar herkesin bu haklara doğuştan sahip oldukları ileri sürülse de insanların büyük çoğunluğu bu haklardan yararlanamıyordu. İnsanların yaşam hakkı vardı ama sağlık hizmetlerinden yararlanacak paraları dahi yoktu ve en basit hastalıklar sonucunda hayatlarını yitirebiliyorlardı. Konut dokunulmazlıkları vardı ama başlarını sokacak konutları yoktu. Düşünce özgürlükleri de vardı ama sabahın köründen akşamın geç saatlerine kadar çalışmaktan ne düşünecek zamanları ne de düşünmek için gerekli asgari eğitimleri vardı (Uygun, 2000: 23).

Tarif etmeye çalıştığımız bu dönem, bir taraftan hümanist felsefenin ve bazı insancıl, ahlakçı düşüncelerin etkisiyle diğer yandan da Avrupa’yı sarsan 1848 Fransız Komünü ve 1871 Paris Komünü deneyinden, 1917 Sovyet Devrimine ve İkinci Dünya Savaşı’na kadar bir dizi tarihsel mücadeleye tanıklık etmiştir (Özdek, 1993: 34–35). Esas olarak Portekiz’den İspanya’ya, Almanya’dan İngiltere’ye kadar anayasal haklar konusunda bir duyarlılık ortaya çıkmış ve devletler birey hakları konusunda epeyce yol kat etmişlerdir (Tomuschat, 2003: 28). Sonuçta toplum yapısında meydana gelen değişiklikler sosyal hakların tanındığı yasa ve anayasaların doğumu ile sonuçlanmıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları

Evrensel Bildirgesi ile ilk defa, uluslararası düzleme de yansıyan bu yeni “sosyal, ekonomik ve kültürel haklar” insan haklarının ikinci kuşağını oluşturur.

Böylelikle bir yandan birey hakları ve siyasal haklar güvence altına alınırken diğer yandan sosyal, ekonomik ve kültürel haklarda da ilerlemeler sağlanmaya başlanmıştır. Genellikle sosyal haklar olarak anılan bu kuşak hakların en önemlilerinden biri olan eğitim hakkı bu konuda iyi bir örnektir. Anayasamızda “Kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. İlköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır” denmektedir.



İkinci kuşak sosyal ve kültürel hakların gelişiminde etkili olan tarihsel olaylar hangileridir?

İkinci kuşak hakların önemli bir bölümü pozitif statü hakları (isteme hakları) da adı verilen haklardır ve kişiye devlet ya da üçüncü kişilerden olumlu bir davranışın yerine getirilmesini isteme yetkisini verir. Devlet ve üçüncü kişilere de bu davranışı gerçekleştirme yükümlülüğü yükler. Sosyal güvenlik hakkı, sağlık hakkı, konut hakkı, çalışma hakkı, öğrenim özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerde devlet, sosyal alanda belirli ödev ve işlevler yüklenmiştir. Bununla beraber, isteme hakları yalnız devleti ödevli kılmaz. Örneğin, işçi- işveren ilişkileri de işçilerin işverene bazı haklarını yöneltmeleri sonucunu doğurur. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi, ücretlerin yükseltilmesi gibi istemler doğrudan doğruya işverene yöneltilen istemlerdir (Tanör, 1978: 53).

Birinci kuşak hakların güvence altına alınmasında burjuvazi önemli rol oynarken İkinci kuşak haklar bakımından itici güç, sanayi devrimi ile ortaya çıkan işçi sınıfı olmuştur. (Uygun, 2000: 23).

Üçüncü Kuşak Dayanışma Hakları

“Dayanışma hakları” da denilen üçüncü kuşak insan hakları, II. Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan “yeni” insan haklarıdır ve bu hakların oluşum ve gelişim süreci halen devam etmektedir. Bu hakları doğuran nedenlerin başında, bilimsel ve teknik ilerlemenin yarattığı sorunlar gelmektedir. Bunlar çevre kirliliği, nükleer silahların insanlığı tehdit etmesi, ülkeler ve bölgeler arası gelişme bakımından eşitsizlikler gibi sorunlardır (Uygun, 2000: 24).

Üçüncü kuşak haklar aynı zamanda halklarla birbirine bağlanan daha önceki iki kuşak hak ile yeniden kavramlaştırılan örgütlü taleplerin bir ürünü olarak anlaşılır. Bu kategoride barış hakkı ve onun doğal bir sonucu olarak silahsızlandırılmış bir dünyada yaşama hakkı, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, ekonomik ve sosyal açıdan gelişme hakkı, halkların kendi durumlarını özgürce belirleme hakkı, herkesin insanlığın ortak malvarlığından yararlanma hakkı yer alır (Özdek, 1993: 41).

Birinci kuşak haklar burjuvazi ile aristokrasi, ikinci kuşak haklar işçi sınıfı ile burjuvazi arasında bir çekişme ya da mücadeleyi yansıtır. İnsan haklarının hukuksal güvenceye bağlanması bakımından üçüncü kuşak haklar için kişiler, kurumlar ve devletler kadar sınıflar arası bir dayanışmanın da gerekliliğinden söz edilir. Örneğin; temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşamak için çevrenin kirlenmemesi, kirlenenlerin de yasa ve yaptırımlarla engellenmesi gerekir. Devlet, kişiler, gruplar ve kurumlar bu hakları gerçekleştirebilmek için dayanışma içinde beraber çalışmalıdırlar. Üç hak kuşağına onları güçlü biçimde savunan devletler açısından bakıldığında, birinci kuşak haklarda batılı ülkeler, ikinci kuşak haklarda sosyalist ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler, üçüncü kuşak haklarda ise daha çok gelişmekte olan ülkelerin ön planda olduğu görülür (Uygun, 2000: 25).

İNSAN HAKLARININ KORUNMASI

Günümüzde insan haklarının korunmasına ilişkin çabalar özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası 1948 Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile başlamıştır. Uluslararası alanda BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’ni Avrupa İnsan Hakları Beyannamesi (1950) izlemiştir. İnsan haklarına gösterilen önem gelişmekte olan ülkelerin iç hukuklarında yer almaya başlamış ve üzerinde ödün verilemeyecek bir olgu olmuştur. Diğer gelişmekte ve az gelişmiş ülkelere de emsal teşkil etmiş

olan insan hakları konusu, bugün uluslararası boyutta birçok uluslararası örgütün temel ilkeleri arasında yer almaktadır.

İç Hukuka Göre İnsan Haklarının Korunması

“İç hukukumuza göre, “usulüne göre yürürlüğe konulmuş” anlaşmalar kanun hükmünde olduğundan taraf olduğumuz anlaşmalardaki uluslararası insan hakları kuralları yasa kuralı gibi uygulanabilir. Bu bakımdan öteki iç hukuk kuralları gibi asli nitelik taşırlar. Ancak, bu kuralların uluslararası koruma sistemleri önünde öne sürülebilmeleri için “iç hukuk yollarının tüketilmesi” gerekmektedir” (Akıllıoğlu, 1995: 326). Çünkü uluslararası koruma iç hukuka göre ikincil niteliktedir. Ancak iç hukuk yollarının tüketilme koşulundan söz edebilmek için sadece bir iç hukuk kuralına aykırılık değil fakat aynı zamanda bir uluslararası insan hakları kuralının da ihlal edilmesi gerekir (Akıllıoğlu, 1995: 326).

İnsan haklarının iç hukukta korunması, insan haklarına uymakla yükümlü olanların (devlet, kamusal ve özel topluluklar ile bireyler), bu yükümlülüklerini yerine getirmeleri konusunda önlem alınmasını gerektirir. Ülke içinde insan hakların korunması konusunda, özellikle yasama ve yargı erklerine önemli görevler düşer. Burada yürütme organının insan haklarına saygılı bir hukuk düzeninin gerçekleşmesine yönelik politikalar üretmesinin yanı sıra, yasama ve yargı organları tarafından bizzat yürütme organından insan haklarına gelebilecek ihlallerin önlenmesi ve giderilmesi önem taşır.

Türkiye’de insan haklarının yasama organına karşı korunmasında 1982 Anayasası’nın 148. maddesi önem taşır. Buna göre “Anayasa Mahkemesi, kanunların kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM iç tüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler”. Bu maddeye göre anayasa, insan haklarını, yasama organının bunları ihlal edecek işlevlerine karşı korumuş olmaktadır (Yüzbaşıoğlu, 2000: 399).

Tarihsel gelişimi içinde insan haklarının korunması denince akla ilk olarak yürütmeye karşı korunma gelir. Bunun nedeni özgürlük mücadelelerinin ilk olarak o dönem yürütmenin başında bulunan kral, padişah ya da imparatorlara karşı yürütülmesidir. Bugün yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanı ve hükümetin demokratik yöntemlerle seçilmeleri ve iş başında kalmaları insan hakları açısından en temel güvenceyi oluşturur. Nitekim 1982 Anayasası’nın 125. maddesi “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu” belirtir.

Yargının kendisi insan haklarına karşı koruyucu işlev gördüğü için insan haklarının yargı yönünden korunmasında ilke olarak sorun yoktur. Ancak, yine de, belli nedenler ileri sürüldüğünde taraflarca yargıç reddetme hakkı veya yargıcın kendiliğinden davadan çekilme hakkı da bir koruma işlevi olarak yer bulur (Yüzbaşıoğlu, 2000: 403).

Uluslararası Alanda İnsan Haklarının Korunması

Günümüzde insan haklarının tanınması ve korunması iç hukuk boyutunu aşarak evrensel nitelik kazanmıştır. Başta Birleşmiş Milletler Örgütü ve Avrupa Konseyi olmak üzere, evrensel ve bölgesel örgütlerin kuruluş nedeni ve bu örgütlerce kabul edilen insan haklarına ilişkin bildiri, sözleşme ve diğer belgelerin amacı insan haklarını uluslar- üstü koruma altına almak ve bunlara ilişkin evrensel standartlar belirlemektir. Birleşmiş Milletler Örgütünün başlıca kuruluş amaçlarından biri olan insan haklarına ve temel özgürlüklerine karşı saygıyı sağlamak ve geliştirmek amacı Birleşmiş Milletlerin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ni 10 Aralık 1948 tarihinde ilan etmesi ile somutlaşmıştır.

Birleşmiş Milletler Örgütü

Türkiye’nin de aralarında bulunduğu Birleşmiş Milletler Örgütü’nün kurucusu olan devletler, büyük ölçüde, kendisine karşı savaştıkları, Nazi Almanyası ve yandaşı ülkelerin savunduğu değerlerin karşısında insan haklarının da korunmasını içeren bir değerler dizisi savunuyorlardı.

Birleşmiş Milletlerin kurulmasından sonraki ilk dönem, temel insan hakları konusundaki uluslararası standartların belirlenmesine yönelik çalışmaların ön planda olduğu bir dönem olmuştur. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin (10 Aralık 1948) kabulü de, bu sürecin ilk adımını oluşturmuştur. Ancak bu

dönemde dahi sömürgecilik hala göz ardı edilemeyecek bir olguydu ve birçok ülkede, sömürgeci yöntemlere karşı kurtuluş mücadeleleri sürmekteydi (Tarhanlı, 2000: 407).

Birleşmiş Milletler sisteminde, insan haklarının uluslararası zeminde korunmasıyla ilgili işlevi iki başlık altında incelenebilir:

Birleşmiş Milletlerin Kurucu Anlaşması Bağlamında Oluşturulan, İnsan Haklarını Korumaya Dair Usuller ve Mekanizmalar

Bu başlık altında aslında Birleşmiş Milletler sistemine dâhil bütün organların bir şekilde insan hakları alanında bir işleve sahip olduğunu söylemek gerekir. Birleşmiş Milletlerin insan haklarının korunmasıyla ilgili olarak uyguladığı usuller veya mekanizmalar, her şeyden önce, Birleşmiş Milletler Örgütü'nün asli organlarının görev ve yetkileri bağlamında ele alınmalıdır. Birleşmiş Milletler Örgütü'nün altı asli organı vardır: Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Sekreterlik, Vesayet Konseyi ve Uluslararası Adalet Divanı.

— Birleşmiş Milletler İçinde Hazırlanan İnsan hakları Anlaşmaları ile Öngörülen Usuller ve Mekanizmalar

“BM sistemine bağlı organ, kurum ve değişik düzeylerdeki birimlerde, hukuken anlaşma sayılmamakla beraber, insan haklarının korunması konusunda uluslararası standartların oluşumuna katkıda bulunacak nitelikte metinler de kabul edilir” (Şahin – Kanat, 2007: 32). Bu metinler bir anlaşma gibi hukuki bağlayıcılığa sahip olmasalar da bunların kabulünde oy vermiş, desteklemiş devletler bakımından, bir uluslararası örf ve adet kuralının oluşumu bağlamında bağlayıcı oldukları ileri sürülebilir. (Şahin – Kanat, 2007: 32) Bu başlık altında ele alınacak uluslararası anlaşmalar ve oluşturulmasını öngördükleri denetim yapıları şunlardır:

- Medeni ve Siyasi Haklara Dair Uluslararası Misak- İnsan Hakları Komitesi
- Irk Ayrımcılığının Tüm Biçimlerinin Ortadan kaldırılmasına Dair Uluslararası Sözleşme- Irk Ayrımcılığının Ortadan kaldırılmasına Dair Komite
- İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi- İşkenceye Karşı Komite
- Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Tüm Biçimlerinin Ortadan kaldırılmasına Dair Sözleşme - Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan kaldırılmasına Dair Komite
- Çocuk Hakları Sözleşmesi- Çocuk hakları Komitesi (Tarhanlı, 2000: 409).

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Soğuk savaş döneminde bloklara üye devletlerle, tarafsız ve bağılantısızların bir araya geldiği bir görüşme süreci olarak başlamış, 1990 sonrasında kurumsallaşmasına rağmen geçmişinin başlıca niteliklerini korumuştur. AGİT'in hazırlık evresinden sonra 30 Temmuz - 1 Ağustos 1975 tarihleri arasında yapılan Helsinki Zirvesi ile doğduğu söylenebilir. Dönemin Arnavutluk dışındaki bütün Avrupa devletleri ile ABD ve Kanada'nın devlet ya da hükümet başkanlarının katıldığı zirvenin sonunda kabul edilen Helsinki Sonuç Belgesi, katılan devletler arasındaki ilişkileri yöneten ilkeleri belirlemiş ve bir konferans diplomasisi başlatmıştı. Kısaca “on ilke” adı verilen bu ilkeler, egemen eşitlik; uyumsuzlukların barışçı çözümü; içişlerine karışmama; insan hakları ve temel özgürlüklere saygı; halkların hak eşitliği ve self determinasyon hakkı; devletler arasında işbirliği ve uluslararası hukuk yükümlülüklerinin iyi niyetle yerine getirilmesine ilişkindi. Bu ilkelerin kapsamları süreç içinde değişse de hala AGİT'in temel ilkeleri olarak doğrulanmaktadırlar (Alpkaya, 2000: 437).

Avrupa Konseyi

Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'yle şekillenmeye başlayan insan haklarının uluslararası düzeyde korunması sürecine Avrupa Konseyi alanında hukuki bağlayıcılık kazandıran belge Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesidir. Bu belge iki temel özelliğiyle uluslararası insan hakları hukukunda

önemli bir dönemeç noktası oluşturur. Bunlardan ilki sözleşmenin 1. maddesi uyarınca taraf devletlerin kendi yargı etkileri içinde bulunan herkes için Sözleşmede tanımlanan hak ve hürriyetleri güvence altına alma yükümlülüğüdür. Sözleşme’yi onaylayan devletler iç hukuklarını sözleşmeye göre uyarlama yükümlülüğü altına girerler. Sözleşme bununla paralel olarak bireylere de Sözleşme’yle tanınmış hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmesi durumunda, ulusal makamlar önünde etkili sonuç doğuracak başvuruda bulunma hakkı tanır.

Sözleşme’nin diğer özelliği ise taraf devletlerin Sözleşme’nin 1. maddesinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak amacıyla öngördüğü denetim mekanizmasıdır. Türkiye 28 Ocak 1987 tarihinde kişisel başvuru hakkını tanımıştır (Çavuşoğlu, 2000: 457).

KADINLARIN İNSAN HAKLARI

İnsan Hakları Hukuku’nun gelişiminin “üç kuşak” hakkın gelişimiyle tanımlandığını ikinci bölümde gördük. Ne var ki kadınlar açısından bakıldığında her üç kuşak hakkın tanımı ve gelişiminin önemli bir ortak paydaya sahip oldukları görülür. Bu haklar, erkeklerin yaşam deneyimlerini ve önceliklerini temel aldığı için, varolan yapılarıyla, kadınların karşı karşıya kaldığı riskleri tam olarak dikkate almamakta ve kadınların ihtiyaçlarına yanıt vermemektedir. Kadınların insan hakları kavramı da bu noktada gündeme gelmiştir.

Kadınların deneyimleri insan haklarına ilişkin egemen tanımlardan dışlanmış olsa dahi insan hakları kavramı tıpkı demokrasi gibi ne tek bir grubun tekelindedir ne de durağandır. Kadınlar son yıllarda insan hakları kavramını, kadınların insan onurunu zedeleyen ve insanın yaşama, özgürlük ve güvenlik haklarını tehdit eden temel ihlalleri ve aşağılamaları kapsayacak biçimde dönüştürüyorlar. Yasa karşısında herkesin eşit olduğu anlayışıyla yetinmeyip cinsiyete dayalı iktidar ilişkilerinin eşitsizlikçi niteliğini ortaya koyan ve somut farklılıkları dikkate alan bir feminist haklar söylemi geliştirmek bugün teorik ve pratik açıdan çok önemli hale gelmiştir (Berktaş, 2000: 350).

Uluslararası hukukun kadınlar açısından yeniden yorumlanması, kadınlara aile içinde ya da topluluk içinde, barış ya da savaş zamanında yöneltilen şiddetin onların fiziksel ve ahlaki bütünlüğüne ve insanlık onuruna saldırı olduğunun kabul edilmesini içermektedir. Bu açıdan, “kamusal” ile “özel” alanlar arasındaki yapay sınırların ortadan kaldırılması ve kültürel, dinsel ya da diğer geleneksel önyargılar çevresindeki suskunluğun ortadan kaldırılmasını içerir. Böylece kadına yönelik aile içinde ve dışındaki dayatma, tecavüzün vb. açıkça insan hakları ihlalleri olarak tanınması ve cezalandırılması yönünde atılan adımlar can alıcı bir önem taşımaktadır.

BM’in 1979’da özel bir sözleşme *Kadınlara Karşı her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)* ile “kadınların insan hakları”nın özgüllüğünü tanımış olması, önemli bir aşamadır. Bu sözleşme kadınlara yönelik ayrımcılığın kendine özgü niteliğine yanıt veren hukuksal bir yaklaşıma sahiptir. Çünkü kadınlara yönelik ayrımcılığın kapsamlı ve sistemli niteliğini ortaya koyar ve ayrımcılığın “her türlü biçimi”nden söz ederek kadın- erkek eşitsizliğinin toplumsal nedenlerini de dikkate alır. Bu açıdan öteki insan hakları belgelerinden daha ileri bir tutum almakta ve böylece kadınların karşılaştıkları ayrımcılığın özel niteliğine ve farklılığına yanıt verebilmektedir (Berktaş, 2000: 365).

Siyasal toplumun örgütlenmesinde batı düşünce ve uygarlığının ürünü olarak ortaya çıkan laiklik ilkesi Avrupa tarihinde kilise ve devlet arasındaki mücadele sonucu ortaya çıkmıştır.

Laiklik, bir öğreti olarak Hristiyan dininin, dini alan- siyasi alan ayrımı yapmasından çok tarihsel süreçteki örgütlenmesinin ve iktidar mücadelesinin sonucudur.

10. ve 12. yüzyıllar arasında “İki kılıç kuramı”na göre kilisenin dünyevi iktidar üzerindeki egemenliği kurumsallaştı. 13. yüzyılda ise bu kurama karşılık Aquinumlu Thomas, insan yapısı yasanın yürürlükte olduğu “devlet” ile Tanrısal yasaya göre işleyen “Kilise”nin ayrı alanlarda egemen olmaları düşüncesini savundu.

Ortaçağın sonlarında siyasi iktidarın laikleşme süreci hızlandı. onaltıncı yüzyıldan itibaren “Reform hareketi” devlet iktidarını Roma kilisesinin etkisinden kurtararak daha da güçlendirmiştir. Bütün bu gelişmeler çerçevesinde laik modern devlet Avrupa’da 16. ve 17. yüzyıllarda somutlaşmıştır.

Her ne kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda bir aydınlanma döneminde söz edilemeye de “laik düşünce akımları” Tanzimat döneminde gelişmeye başlamıştır. Batı tarzında idari sistemin yeniden düzenlenmesi, okulların açılması, ticaret kanunlarının çıkarılması, yeni mahkemelerin kurulması vb. çabaları da laik bir hukukun gelişmesinde etkili olmuştur.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde başlayan askeri, idari ve kültürel reformlar Batı uygarlığının etkisini git gide artırmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Kemalist hareket modernleşmeci bir tutumla Tanzimat’la başlayan ve İttihat ve Terakki Partisi döneminde de devam eden batılılaşma çabalarına yeniden hız vermiştir. Cumhuriyet ile birlikte 1928 yılında, Anayasada yer alan “Türkiye devletinin dini İslam’dır” ibaresi çıkarılmış, laiklik bir ilke olarak anayasalarımıza 1937 yılında yapılan değişiklikle girmiştir.

Laikliğin yöneldiği temel amaç olan “dini inanç özgürlüğü ve bu inancın gerektirdiği ibadeti uygulayabilme hakkı” konusunda da anayasalarımızda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’na paralel olarak “din ve vicdan hürriyeti” başlığı altında bu konuyu düzenlemiştir.

İnsan hakları, belli bir tarihsel evrede insanların sahip olmaları gerekli sayılan hak ve özgürlükleri ifade eder. Bütün insanların hiçbir ayırım gözetmeksizin yalnızca insan oluşlarından dolayı, insanlık onurunun gereği olarak sahip oldukları hakların bütününe kapsayan terim, bu niteliğiyle gerçekleşmiş bir durumdan çok varılmak istenen bir amacı, ideali belirler.

Birinci kuşak insan hakları İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimleri ile örgütlenen onyedinci ve onsekizinci yüzyıl reformist kuramlarından kaynaklanır. Bu dönemin insan haklarının karakteristiği hakların bireyci bir nitelik taşımasıdır.

Yalnız hümanist felsefenin ve bazı insancıl, ahlakçı düşüncelerin etkisiyle değil aynı zamanda 1848 Fransız Komünü ve 1871 Paris Komünü deneyinden, 1917 Sovyet Devrimine ve İkinci Dünya Savaşı’na kadar bir dizi tarihsel mücadeleyle bizzat toplum yapısında meydana gelen değişiklikler sosyal hakların tanındığı yasa ve anayasaların doğumu ile sonuçlandı. “Dayanışma hakları” da denilen üçüncü kuşak insan hakları, son yıllarda ortaya çıkan “yeni” insan haklarıdır. Bu hakları doğuran nedenlerin başında, bilimsel ve teknik ilerlemenin yarattığı sorunlar gelmektedir. Bunlar çevre kirliliği, nükleer silahların insanlığı tehdit etmesi, ülkeler ve bölgeler arası gelişme bakımından eşitsizlikler gibi sorunlardır.

İnsan haklarının iç hukukta korunması, insan haklarına uymakla yükümlü olanların (devlet, kamusal ve özel topluluklar ile bireyler), bu yükümlülüklerini yerine getirmeleri konusunda önlem alınmasını gerektirir. Günümüzde insan haklarının tanınması ve korunması iç hukuk boyutunu aşarak evrensel nitelik kazanmıştır.

Kadınların deneyimleri insan haklarına ilişkin egemen tanımlardan dışlanmış olsa dahi kadınlar son yıllarda insan hakları kavramını, kadınların insan onurunu zedeleyen ve insanın yaşama, özgürlük ve güvenlik haklarını tehdit eden temel ihlalleri ve aşağılamaları kapsayacak biçimde dönüştürüyorlar. Yasa karşısında herkesin eşit olduğu anlayışıyla yetinmeyip cinsiyete dayalı iktidar ilişkilerinin eşitsiz niteliğini ortaya koyan ve somut farklılıkları dikkate alan bir feminist haklar söylemi geliştirmek bugün teorik ve pratik açıdan çok önemli hale gelmiştir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi sekülerizmin etkili olduğu kültürlerden biri **değildir**?

- a. Protestan,
- b. Fransız
- c. İngiliz
- d. Alman
- e. Anglikan Kilisesi

2. Batı düşünce ve uygarlığının ürünü olarak ortaya çıkan laiklik ilkesi Avrupa tarihinde hangi iki kurum arasındaki mücadele sonucu arasındaki mücadele sonucu ortaya çıkmıştır.

- a. Kilise ile işçi sınıfı
- b. Kilise ile devlet
- c. Ordu ile devlet
- d. Ordu ile halk
- e. Burjuvazi ile devlet

3. Ortaçağın sonlarında Roma Kilisesi'ne karşı zorlu bir mücadeleye girişen Dante, Padovalı Marsilius, Ockhamlı William gibi düşünürler hangi görüşler ileri sürmüşlerdir?

- a. Dünyevi iktidarın bağımsızlığını savunan görüşler.
- b. Ruhani iktidarı savunan görüşler
- c. Kilisenin üstünlüğünü savunan görüşler
- d. Ordunun üstünlüğünü savunan görüşler
- e. Burjuvazinin iktidarını savunan görüşler

4. Ülkemizde laik bir hukukun gelişmesinde aşağıdakilerden hangisinin doğrudan etkisi olmamıştır?

- a. İdari sistemin yeniden düzenlenmesi
- b. Okulların açılması
- c. Ticaret kanunlarının çıkarılması
- d. Yeni mahkemelerin kurulması
- e. Batıya elçiler gönderilmesi

5. 1982 Anayasası'nda kanun önünde eşitlik başlığı altında düzenlenen ve laikliğin bir diğer yönünü oluşturan özgürlük çeşidi aşağıdakilerden hangisidir?

- a. İfade özgürlüğü
- b. Mülkiyet özgürlüğü
- c. Dini inanç özgürlüğü
- d. Laik düşünce özgürlüğü
- e. Din değiştirme özgürlüğü

6. Yalnızca anayasalarda düzenlenmiş olan hak ve özgürlükleri anlatan terim aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Temel hak ve özgürlükler
- b. İnsan hakları
- c. Yurttaş hakları
- d. Sosyal haklar
- e. Kültürel haklar

7. Birinci kuşak diye bilinen klasik hakları arkasında aşağıdaki toplumsal sınıflardan hangisi vardır?

- a. Burjuvazi
- b. İşçi sınıfı
- c. Orta sınıflar
- d. Köylü sınıfı
- e. Aristokrasi

8. Birinci kuşak insan hakları nasıl bir nitelik taşımaktadır?

- a. Kolektif
- b. Bireyci
- c. Köylüden yana
- d. Aristokrat
- e. Sosyal

9. Üçüncü kuşak dayanışma haklarını doğuran temel nedenler aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Bilimsel ve teknik ilerlemenin yarattığı sorunlar
- b. Ülkeler arası çekişmeler
- c. Demokrasinin gelişimi
- d. İşçi sınıfının yükselmesi
- e. Orta sınıfların yükselmesi

10. İkinci Kuşak İnsan Hakları'nın konusunu oluşturan sosyal eşitsizlikler aşağıdaki olayların hangisinin sonucunda ortaya çıkmıştır?

- a. Fetih hareketleri
- b. Dinsel eşitsizlikler
- c. Endüstriyel kapitalizm
- d. Rönesans
- e. Aydınlanma

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. e Yanıtınız yanlış ise “Giriş” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

2. b Yanıtınız yanlış ise “Tarihsel süreçte batıda din- devlet ilişkisi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

3. a Yanıtınız yanlış ise “Tarihsel süreçte batıda din- devlet ilişkisi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

4. e Yanıtınız yanlış ise “Tarihsel süreçte batıda din- devlet ilişkisi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

5. c Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Devlet ve Din Eğitimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

6. a Yanıtınız yanlış ise “İnsan Hakları Kavramı” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

7. a Yanıtınız yanlış ise “Birinci Kuşak Kişi Hakları ve Siyasal Haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

8. b Yanıtınız yanlış ise “Birinci Kuşak Kişi Hakları ve Siyasal Haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

9. a Yanıtınız yanlış ise “Üçüncü kuşak kişi hakları ve siyasal haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

10. c Yanıtınız yanlış ise “İkinci Kuşak Kişi Hakları ve Siyasal Haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Reform sonucunda, Batı da aydınlanma hareketinin başlamasına neden olmuştur. Yeni kilise örgütlenmelerinin birleşmesi, dünya üzerinde iktidarın tekleşmesi olmuştur. Reformla birlikte yaşanan kilise ile devletin ayrılması anlamında bir laiklik değil, dinsel olanın (kilise) dünyevi olana (devlet) bağımlı olması anlamında bir dünyevileşmedir

Sıra Sizde 2

Dini siyasete alet” ederek laikliğin ortadan kaldırılmaya çalışıldığı iddiası, demokratik siyasal süreci kesintiye uğratan otoriter müdahalelerin laikliği korumak adına yapılması, temel hukuki metinlerdeki birçok hükmün devletin temel niteliklerinden biri olan laikliğe atıfla açıklanması gibi noktalar laiklik kavramının anlamlandırılması çerçevesinde düşünülebilir. Buna göre Laiklik kavramı Türkiye’deki siyasi kutuplaşmanın etrafında şekillendiği temel kilit kavramlardan bir tanesidir.

Sıra Sizde 3

Ülkemizde din eğitim ve öğretimi değişik yollarla yerine getirilmektedir. Bunlardan başlıcalar; Diyanet İşleri Başkanlığı’nın faaliyetleri, Milli Eğitim Bakanlığı denetimindeki Kuran kursları, TRT yayınları, İmam Hatip Liseleri ve zorunlu din dersleridir. 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu tavsiye kararıyla, zorunlu ilköğretim süresi beş yıldan sekiz yıla çıkarılmış ve İmam Hatip Liselerinin orta kısımları bu uygulama kapsamında kapatılmıştır.

Sıra Sizde 4

Siyasal haklar demokratik ülkelerde siyasal katılımın ön koşulu olmakla birlikte ve bazı toplumlarda yasalar cins, dil, din, ırk, cinsiyet ayrımı gözetmeksizin herkese eşit haklar verdiği halde uygulamada bu hakların yeterince kullanılamadığı görülmüştür. Bunun başlıca nedeni sosyal ve ekonomik hakların yeterince gelişmemiş olmasıdır. Örneğin Türkiye’de kadınlara erkeklerle pek çok konuda eşit hak verilmekle beraber özellikle kırsal kesimde kadınların bu haklarını yeterince kullanamadıkları bilinmektedir.

Sıra Sizde 5

1848 Fransız Komünü ve 1871 Paris Komünü deneyinden, 1917 Sovyet Devrimine ve İkinci Dünya Savaşı’na kadar bir dizi tarihsel mücadeleyle bizzat toplum yapısında meydana gelen değişiklikler ikinci kuşak sosyal ve kültürel hakların gündeme gelmesinde etkili olmuştur.

Yararlanılan Kaynaklar

Akıllıoğlu, Tekin (1995). **İnsan Hakları**, Ankara: İnsan Hakları Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Alpkaya, Gökçen, (2000). “Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)” içinde edt Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Berktaş, Fatmagül, (2000). “Kadınların İnsan Hakları: İnsan Hakları Hukukunda Yeni Bir Açılım” içinde edt. Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Çavuşoğlu, Naz (2000). “Avrupa Konseyi: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin Denetim Sistemi” içinde edt. Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Dinçkol, Bihterin (1992). **1982 Anayasası Çerçevesinde ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Laiklik**, İstanbul.

Hafizoğulları, Zeki (1997). **Laiklik, İnanç, Düşünce ve İfade Hürriyeti**, Ankara: Us- A Yayıncılık.

İba, Şaban (2005), “Laiklik”, içinde edt. Fikret Başkaya, **Kavram Sözlüğü**, Ankara: Maki Basım Yayın.

Kapani, Münici, (1991). **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, Ankara: Bilgi Yayınevi.

Kapani, Münici, (1981). **Kamu Hürriyetleri**, Ankara: AÜHF Yayınları.

Öztekin, Ali, (2001). **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Ozankaya, Özer (2000), **Türkiye’de Laiklik-Atatürk Devrimlerinin Temeli**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Özdek, Yasemin. E, (1993). **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, Ankara: TODAİE Yayınları.

Sabuncu, Yavuz (2006) **Anayasaya Giriş**, Ankara: İmaj Yayınları.

Soysal, Mümtaz, (1987). 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ankara: Gerçek Yayınları.

Soysal, Mümtaz (1969), **Anayasaya Giriş**, Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Şahin, Neşe ve Kanat, Levent (2007). **İzleme Rehberi**, Ankara: Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Yayın No.42,

Tanör, Bülent (2000). “İnanç ve Din Özgürlüğü”, içinde **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tanör, Bülent, (1991). **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, İstanbul: BDS Yayınları.

Tanör, Bülent (1978). **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul: May Yayınları.

Tarhanlı, Turgut (2000). “Birleşmiş Milletler Örgütü ve İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Başlıca Usuller”, içinde edt. Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Türküne, Mümtazer (2005). **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınları.

Tomuschat, Christian (2003). **Human Rights: Between Idealism and Realism**, Oxford: Oxford University Press.

Uygun, Oktay (2000). “İnsan Hakları Kuramı”, içinde edt Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Yüzbaşıoğlu, Nemci, (2000). “İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması”, içinde edt Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

4

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Sosyal devletin anlamını ve tarihsel olarak nasıl bir değişim geçirdiğini listeleyebilecek,
-  Sosyal devletin gerçekleşmesinin hangi koşullara bağlı olduğunu açıklayabilecek,
-  Sendikal hakların neler olduğunu ve sosyal devlet açısından sendikal hakların önemini açıklayabilecek
-  Sosyal ve ekonomik hakların sınırlılıklarını listeleyebilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|---|---|
|  Sosyal devlet |  Toplu sözleşme |
|  Kamu yararı |  Sosyal güvenlik |
|  Sendikal haklar |  Neo-liberal politikalar |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Sosyal Devletin Anlamı
- ❖ Sosyal Devletin Tarihsel Gelişimi
- ❖ Türkiye’de Sosyal Devlet
- ❖ Sosyal Devletin Gerçekleşme Koşulları
- ❖ Sosyal Devlet ve Sendikal Haklar
- ❖ Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı

Sosyal Devlet

GİRİŞ

Sanayi Devrimi ve liberal ekonomi anlayışının ortaya çıkarttığı toplumsal sorunlar karşısında giderek büyüyen toplumsal muhalefetin sisteme yönelik tepkileri karşısında devlet, ekonomik ve sosyal anlamda düzenleyici bir rol üstlenmek durumunda kalmıştır. Özellikle yirminci yüzyılın ilk yarısında yaşanan iki dünya savaşı ve bir büyük ekonomik kriz, devletin sosyal bir işlev üstlenerek toplumsal yaşamda etkin hale gelmesini sağlamıştır. Bu bağlamda özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında toplumsal sınıflar ve devlet arasında bir uzlaşmanın da ürünü olarak sosyal/refah devleti uygulamaları yaygınlaşmıştır.

1940'ların ikinci yarısından itibaren dünyada yaşanan ekonomik ve toplumsal krizin çıkış yolu olarak görülen sosyal/refah devleti uygulamaları, 1970'lerin başlarında ortaya çıkan yeni bir krizin nedeni olarak görülmüştür. 1970'lerden başlayarak günümüze kadar hâkimiyetini devam ettiren küresel kapitalizm ve neo-liberal ekonomi anlayışı içerisinde sosyal/refah devletinin tasfiyesi sürdürülmektedir.

Sosyal / refah devleti kavramını açıklamadan önce sosyal devlet ile refah devleti arasındaki kavramsal benzeşme/ayrışmayı açıklamak gerekmektedir. Refah devleti gelişmiş kapitalist ülkeler için kullanılırken, toplumsal düzeyde “refah”tan söz edilemeyen gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülkelerde “sosyal devlet” kavramı tercih edilmektedir.

En genel tanımıyla sosyal/refah devleti, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir. Sosyal/refah devleti, her şeyden önce kendisine verilmiş olan bu yetkiyle, kamusal hizmetlerin vergilendirme yoluyla finanse edildiği bir model uygular. Bu yetki devletin, piyasada fiyatları denetlemesinden kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla doğrudan üretimde yer almasına ve fiyatların oluşumunda belirleyici rol üstlenmesine kadar uzanır. Kapsamlı vergilendirme ve doğrudan kamu üreticiliği üzerinde yükselen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma, istihdam ihtiyaçlarının karşılanması ve bu ihtiyaçların nüfusun her kesimine eşit biçimde ulaşılabilir olması devletçe güvence altına alınan hak alanları olarak görülür. Böyle bir devlet biçimi, kapitalist toplumlarda nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan emekçi kitleler için ileri tarihsel kazanımlar alanını temsil eder.

Sosyal devlet kavramı Anayasa hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiştir. Tartışmalara yol açan bu kavram 1982 Anayasası'nda da yer almış ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Her ne kadar sosyal haklara temelden karşı çıkan neo-muhafazakâr ideolojinin günümüzde egemen olmasıyla sosyal devlet anlayışından geriye gidilmişse de bir ideal olarak sosyal devlet hâlâ varlığını korumaktadır. Sosyal devletin gerçekleştirilebilmesi ancak devletin ekonomik ve toplumsal alanda etkili olarak bir dizi hak ve özgürlüğe imza atmasıyla mümkün olabilir.

SOSYAL DEVLETİN ANLAMI

Sosyal/refah devleti, bireysel ya da kurumsal riskleri “toplumsallaştırma” işlevi üstlenmiştir. Burada risklerin toplumsallaştırılması sadece emekçi sınıflar için değil aynı zamanda sermaye sınıfı için de geçerlidir. Örneğin özel işletmelerin başarısızlığının yalnızca bireysel hatalardan değil, ekonomik sistemin dalgalanmalarından da kaynaklanabileceği kabul edilerek iflas zararlarının kamu kaynaklarından karşılanabileceği bir yapılanmaya gidilmiştir. Devlet fonları, toplumsal yarar adına, tek tek şirketlerce

gerçekleştirilmesi güç büyük yatırımlarda kimi zaman önder-ortak, kimi zaman destekçi-iştirakçi, kimi zaman da teşvik uygulayıcısı olarak özel sermaye için harekete geçirilmiştir. Bu işbirliği, sisteme “tekelci devlet kapitalizmi” adının verilmesine neden olacak kadar gelişmiş ve sosyal devlet yapısı, özel tekellerle devlet kurumlarının iç içe geçtiği bir birlikte yönetim şekline doğru değişime uğramıştır. Böylece sosyal/refah devleti, yalnızca emekçi kitleleri doğrudan ilgilendiren işlev ve aktarımlarla toplumun bu kesimine değil, aynı zamanda riskleri toplumsallaştırma ve sınıf olarak sermaye kesiminin çıkarlarını gerçekleştirme hedefiyle doğrudan sermaye kesimine de açık bir kategori olmuştur.

“Sosyal devlet”; genellikle “vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen” devlet diye tanımlanmaktadır. Sosyal devlet, vatandaşlarının sosyal güvenlik, sendika, toplu sözleşme ve grev, asgari ücret, eğitim, insan hakları ve sağlık hakları gibi ekonomik ve sosyal haklardan yararlanmaları için gerekli önlemleri alır. Böyle bir tanımlama, Batı toplumlarında çoğunlukla “refah devleti” (welfare state) denilen devlet anlayışından pek farklı değildir.

“Refah” çok çeşitli anlamlara sahip bir terimdir. Fakat genellikle sosyal politikanın özel bir ögesini belli etmek anlamında kullanılmıştır. ABD’de bu terim; dar anlamıyla kullanılır ve ölçülen gelirin dışında kalan miktar devletin sağladığı yardım anlamına gelir. Oysa İngiltere’de ve diğer çoğu Avrupa ülkelerinde bu terim geniş bir anlam kazanmıştır. Burada, politika sahaları sık sık refah terimi bünyesinde- bazen sosyal refah denilmektedir- gelir güvencesi, sağlık, sosyal konut, eğitim ve kişisel sosyal hizmetlerle çevrelenmiştir.

SOSYAL DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sosyal devlet anlayışı ondokuzuncu yüzyılda egemen olan polis (jandarma) devlet anlayışının yerinden edilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bülent Tanör’e göre sosyal devlet ekonomik, toplumsal ve siyasal nitelikli olayların sonucu olarak belirmiştir (Tanör, 1978: 106). Ondokuzuncu yüzyılda gelişen Batı burjuvazisi sanayileşme sonucunda gelişen işçi sınıfının bilinçlenmesi ve mücadelelere girişmesi sonucunda bazı ödünler vermek zorunda kalmıştır. Ancak burjuvazinin esas amacı bu ödünleri vererek işçi sınıfını yanına çekmek ve siyasal iktidarını sürdürmektir. Böylece sosyal nitelikli anayasalar ve sosyal devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle kapitalizmin ayakta kalışı ve işçi hareketleriyle dünyadaki uyanışla ve sisteme getirilen eleştirilere rağmen ayakta kalabilmesi bu tür bir sosyal devlet anlayışını benimsemesiyle mümkün olabilmektedir (Soysal, 1994: 232).

Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı

Sanayi devrimi ve kapitalist dönüşümü yaşamaya başlayan toplumlarda yepyeni bir sosyoekonomik düzen ortaya çıkmıştır. Sanayiler arası yeni tür ilişkiler ve bölüşüm gerilimi, bu süreçlerin belirlediği politik oluşumlardır. Bu süreçte belirleyici olan, çalışan sınıfların toplumsal ve politik mücadelesi olarak tanımlanabilir. Sanayi devriminin giderek yaygınlık kazanması ve dünyanın önemli bir bölümünün sanayi kapitalizmine açılması ve sanayileşen ülkelerde toplumsal gerilimin yükselmesiyle birlikte kapitalist merkezler arasında giderek keskinleşen bir rekabetin gündeme gelmesi bu dönemin temel özellikleri olarak sayılabilir (Şaylan, 2003: 72).

Sanayi devrimi ile birlikte egemen olan kapitalist üretim tarzı ve ona eşlik eden liberal devlet anlayışı, ekonomik ve toplumsal yapıda büyük bir değişime neden olmuştur. Bu değişim sürecinde bir taraftan, mülkiyet dışındaki aile, kilise, cemaat gibi aidiyet mekanizmaları önemli ölçüde ortadan kalkmış, diğer taraftan ise kapitalist üretim sisteminin ortaya çıkarttığı yeni risklerle sosyal güvence, çok daha yaşamsal hale gelmiştir.

Kapitalist üretim tarzının iki temel özelliğinden birincisi, üretimin değişim, kâr etme amacıyla yapılması, diğeri ise emeğin metalaşmış olması yani, emek gücü haline gelmesidir. Emeğin metalaşması, bir piyasa mekanizması içinde satılması ve karşılığında emek gücü sahibinin ücret elde etmesi anlamına gelmektedir. Bu, emek gücünün alınıp satılmadığı durumda diğer metalar gibi ortadan kalkması sonucunu da beraberinde getirmektedir. Ancak, emek gücünün sahibi insandır ve emek gücünün satılmayarak ortadan kalkması, insanın yaşamını sürdüremeyeceği anlamına gelmektedir (Arın, 69). Sanayi devriminin ilk yıllarından itibaren emek gücünü satamama yani işsizlik, hastalık, malullük gibi

riskler emekçi kesimlerin yaşamlarını sürdürecektir bir gelire ulaşmaktan yoksun kalmaları sonucunu ortaya çıkartmıştır. Bu süreçte bir taraftan önemli bir sermaye birikimi yaratılırken, diğer taraftan, iş bulabilenler son derece kötü koşullarda çalışmayı kabullenmek zorunda kalmışlar, iş bulabilme olanağına sahip olamayanlar ise bütünüyle yoksulluğa ve sefaletle sürüklenmişlerdir.

Emekçilerin içinde bulundukları sefaletten kurtularak güvence içerisinde yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli koşullar, kapitalist üretim sistemine ve dönemin sermaye birikim modeline bütünüyle aykırıdır. Bu nedenle, “...ondokuzuncu yüzyıl başlarında insanca çalışma ve yaşam hakkı, siyasal ve ekonomik eşitlik gibi taleplerde bulunan emekçiler, mülkiyeti korumakla görevli liberal devlet tarafından baskı altında tutulmuş, örgütlenmeleri ve siyaset yapmaları engellenmiştir” (Okur- Güzel, 2003: 16).

Buna karşılık emekçi kesimler, yüzyıl boyunca sürecektir toplumsal bir mücadeleye girişmişlerdir. Sermaye sınıfı ve onların iktidarda bulunan temsilcileri emekçilerden gelen bu tepkiler karşısında, emekçileri sistemle bütünleştirmek için bir takım demokratik düzenlemelere gitmek durumunda kalmışlardır. Buna da işçi sınıfının en yaşamsal talebi olan sosyal güvenceyi sağlamaya yönelik düzenlemelerden başlanmıştır.

Sosyal devletin ön düzenlemeleri sayılabilecek sosyal güvenlik konusunda ilk kurumsal düzenlemelerin, o dönemde sosyalist akımların merkezi sayılan Almanya’da ortaya çıktığı görülür. Almanya’da Bismarck, işçi sınıfından gelen yoğun tepkiler karşısında, sosyalizmin etkisini azaltmak ve işçi sınıfını sistemle bütünleştirmek amacıyla, bir yandan sosyalist partileri kapatmak, dernek kurmayı yasaklamak gibi geleneksel baskı politikalarını uygularken diğer yandan da devlete sosyal bir nitelik kazandırmaya çalışmıştır. Bu doğrultuda 1883’te hastalık sigortası, 1884’te kaza sigortası, 1889’da emeklilik sigortasını yürürlüğe koymuştur. Almanya’daki uygulamaların işçi sınıfının tepkisini büyük ölçüde azalttığı ve reform yanlısı sosyal demokratlarca da desteklendiği görülünce diğer ülkeler tarafından da benimsenmiş ve sosyal güvenlik uygulamaları yaygınlaşmıştır (Okur- Güzel, 2003: 17).

Birinci Dünya Savaşı’nın sona ermesiyle birlikte Avrupa’da ekonomik ve toplumsal sorunlar derinleşmiş ve siyasal alanda belirsizlikler hâkim olmuştur. Bu koşullar içerisinde savaştan önemli kazanımlar elde ederek çıkan Sovyetler Birliği, kapitalist dünya karşısında önemli bir güç haline gelmiştir. Sovyetler Birliği’nin gücü sadece uluslararası ilişkiler boyutuyla sınırlı kalmamış, 19. yüzyılın sosyalizm tehdidini yeniden canlandırmıştır. Ekonomik ve toplumsal çöküntü yaşayan kapitalist ülkeler, sosyalizme yönelimi engellemek amacıyla sosyal devletin oluşumuna basamak oluşturacak biçimde sosyal haklarda yeniden bir takım iyileştirmeler yapmak durumunda kalmıştır (Müftüoğlu, 2005: 11).

İki savaş arası dönemde yaşanan ekonomik ve toplumsal çöküntünün kapitalist devlet düzenini sorgulanır hale getirmesi ile mevcut düzene alternatif düzen öneren işçi ya da emekçi sınıfı siyasal hareketler üzerinde devlet baskısını ağırlaştırmıştır. Birinci dünya savaşından sonra bütün Avrupa’da yaygınlık gösteren faşist devlet oluşumu da bu çerçevede içinde düşünülmesi gereken bir olgudur (Şaylan: 2003, 73).

Faşizm, özellikle Avrupa ülkelerinde ve Avrupa’nın yakın çevresinde demokrasi özleminin ve demokrasiyi temel alan siyasi değerlerin yükselişinde belirleyici bir rol oynamıştır. Sovyetler Birliği’nin varlığı ve onun temsil ettiği ya da oluşmasına neden olduğu düşünce akımları da demokrasinin mutlak eşitlikçi bir özellik taşıması gerektiği yolunda yaygın bir uzlaşmaya yol açmıştır. Bu sürece İkinci Dünya Savaşı’nın kan ve yıkımı ile yığınların özverisi katılınca savaş sonrası dünyanın yeniden yapılanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunalımdan alınan dersler ve geliştirilen çözümler, yaygın demokrasi talebi ve gelişme arzusu bir araya gelerek yeni bir uzlaşmaya ve bu uzlaşma temeli üzerinde yeni bir yapılanmaya yol açmıştır. Bu oluşumu kısaca refah devletinin yükselişi biçiminde tanımlamak olanaklıdır (Şaylan: 2003, 92- 93).



Sosyal devlet ile sosyalist devlet kavramları arasında ne gibi farklılıklar vardır, tartışınız.

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğine kadar büyük ölçüde işçi sınıfının ve reel sosyalizmin tehdidi ile gelişme gösteren sosyal devlet, 1929 yılında kapitalist sistemin içsel çelişkileri nedeniyle ortaya çıkan krizle birlikte yeni bir boyuta taşınmıştır. Taylorizm ve Fordizmin üretim sisteminde yaratmış olduğu büyük değişim ile gerçekleşen kitleselleşen üretim, tüketimin de kitleselleşmesini gerektirmiştir. Artık üretilen malların sadece varlıklılar tarafından değil, o üretimi gerçekleştiren işçiler tarafından da satın alınmasına ihtiyaç vardır. Yeni üretim ve yönetim teknikleri emek verimliliğini ve karlılığı öylesine arttırmıştı ki işçilerin ürettikleri malları satın almalarını sağlayacak bir miktar ücret artışı işletme yönetimlerince kabul edilebilir hale gelmişti. Bu koşullar içerisinde ekonomide talebi düzenleyici politikaların uygulanması benimsenmiştir. İlk uygulamalarına 1930'lu yıllarda ABD'de başlanan talep yönlü ekonomi politikaları; parasal ve mali önlemler, çalışma hayatı ve sendikaların rolüne yasal bir çerçeve getirilmesi, tarımsal ürün stoklarının düzenlenmesi gibi devlet müdahalesinin tüm yönlerini bir araya getirmektedir. Bu kapsamda üretim araçları büyük ölçüde devletin eline geçmekte, ayrıca devlet, talebi arttırmak üzere sosyal harcamaları yükseltmektedir (Brunhoff, 1988: 398).

Sosyal Devletin Yükselişi

İkinci Dünya Savaşının ardından özellikle merkez kapitalist ülkeler olarak da ifade edebileceğimiz erken sanayileşmiş ülkelerde sosyal güvenlik başta olmak üzere sosyal haklar, kurumsal bir yapı içerisinde düzenlenmiş ve bu haklar hukuksal olarak da güvence altına alınmıştır. Böylece devlet, yalnızca mülkiyeti güvence altına almakla kalmayıp sosyal hakları da güvence altına alan “sosyal devlet” kimliğine bürünmüştür. Sosyal devlet anlayışı, gerek üretim sürecinde gerekse ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde sendikalar aracılığı ile işçi sınıfını da karar mekanizmalarına dâhil etmiştir. Özellikle kamu işletmeciliğinin bu noktada önemli katkıları olmuştur. Zira devletin ekonomideki etkin rolünün bir gereği olarak benimsenen politikalar öncelikle kamu işyerlerinde uygulanmaktadır. Bu bağlamda kamu işyerlerinde sendikal örgütlenme için son derece uygun bir ortam sağlanırken, toplu pazarlık sistemi ve sendikalar aracılığı ile işçilerin yönetime katılması sağlanmıştır (Müftüoğlu, 2001: 265).

İkinci Dünya Savaşından sonra sanayileşmiş, gelişmiş ülkelerde çalışan kesimler, işverenler ve devlet arasında varılan bir uzlaşmaya bağlı olarak refah devleti uygulamaları gelişim göstermiştir. Bu bağlamda refah devleti, bir siyasal oluşumun kurumsal yapısını simgeleyen bir kavram olarak da algılanmıştır. Bu siyasal oluşum, kendini devletin meşruiyet temellerinde ve işlevlerinde değişim biçiminde göstermiştir. Böylece bir taraftan devletin toplumsal rol ve işlevleri değişirken, siyasal rejim hızla demokratikleşme sürecine girmiştir. Devletin bu yeni meşruiyet ölçütünü, kamu kuruluşları aracılığıyla toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesi biçiminde tanımlamak mümkündür. Bu uzlaşma, tüm yurttaşların üretilen mal ve hizmetlere sahip olmaları ya da yararlanmaları gerekliliğine dayanmaktadır. Burada devletin işlevi, mal ve hizmetlerin adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamaktır. Yani, liberal devlet anlayışına tamamen karşıt olarak, refah devletinin temel özelliği sosyoekonomik yaşama müdahaledir (Şaylan, 2003: 93-94).



Refah devletinin özellikle kuramsal alanda oluşumuna en büyük katkı İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes tarafından sağlanmıştır. Bu nedenle refah devleti ya da sosyal devlet Keynezyen devlet anlayışı olarak da anılmaktadır. İki savaş arası dönemde yaşanan ekonomik sorunları ele alan ve çözüme yönelik olarak çalışmalar yapan Keynes, devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliği sonucuna ulaşmıştır. Keynes, 1936 yılında yayınladığı İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi (General Theory of Employment, Interest and Money) adlı eseriyle bu çalışmalarının sonuçlarını kuramsal hale getirmiştir.

Refah devleti, “etkin talebi” sağlamak üzere vergi-sosyal harcama döngüsü içerisinde yeniden bölüştürme işlevini yerine getirirken diğer taraftan da adil bir toplum düzeni sağlamak, ekonominin sağlıklı biçimde işlemesini güvence altına almak için bizzat işletmeci olmayı da kapsayan biçimde ekonomiye müdahale etmektedir. Devletin yatırımları ve işletmeciliği özellikle temel endüstriler, alt yapı ve sosyal hizmetler alanlarında yoğunlaşmaktadır. Bu sektörler, diğer sektörler ve özellikle imalat sanayi

için yaşamsal önem taşımaktadır. Çünkü özel imalat sanayi sektörü için hem üretim maliyetlerinin belirlenmesi açısından hem de toplam talep için sözü edilen kamu kesiminin büyüklüğü belirleyici bir öneme sahiptir. Temel endüstriler ile enerji, ulaşım, haberleşme gibi sektörler diğer sektörlerin mal ve hizmet üretimi için gerekli olan girdileri sağlar, yani diğer sektörlerin maliyet yapılarını önemli ölçüde etkilerler. Bu sektörlerin devletin elinde olması, talep yönetimi ve gerektiği zaman özel kesimi canlandıracak kaynak aktarımı bakımından büyük avantajlar sağlar. Keynesyen politikalara da uygun olan kamu işletmeciliği 1950- 1980 yılları arasında Avrupa’da yaygın olarak uygulanmıştır. Bütün gelişmiş Avrupa ülkelerinde temel sanayiler alanında önemli ölçüde “kamulaştırmalara” gidilmiş, devlet altyapı inşası görevini de üstlenmiştir (Şaylan, 2003: 99, 100).

SIRA SİZDE



Keynes, nasıl bir ekonomi anlayışı ileri sürmüştür, tartışınız.

Bu çerçeve içinde sosyal devletin amacı ve programı genel olarak burjuva demokrasisinin ekonomik ve siyasal temellerine dokunmadan sosyal güvenlik, işsizliğin önlenmesi, hayat düzeylerinin yükseltilmesi, emekçilerin korunması gibi alanlarda reformlar yapmayı içerir. Ancak gelişmiş ve geri kalmış ülkeler arasında şöyle bir farktan da söz edilebilir: Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet anlayışı burjuvazilerinin iç ve dış sömürü yoluyla biriktirdikleri servet ve zenginliklerin devlet eliyle biraz daha adil bir biçimde yeniden paylaştırılması anlamına gelirken geri kalmış ülkelerde bu anlayış her şeyden önce ulusal zenginliklerin yaratılması için kalkınma sorunlarını ön plana çıkarmıştır. Bu da, devletin sosyal alanda daha aktif olmasını ve köklü reformlara öncülük etmesini gerektirmiştir (Tanör, 1978: 109).

Sosyal Devletin Çözülüşü

1970’lere kadar uzanan dönemde gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesyen devlet müdahaleciliği ve sosyal/refah devleti uygulamaları, azgelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikaları eşliğinde görece genişlemeci bir dönem yaşanmıştır. Kapitalizm, düşen kâr oranlarıyla birlikte hızlı büyüme ve kalkınmanın gerçekleştiği, toplumsal refahın üst seviyelere ulaştığı, sınıf mücadeleleriyle birlikte toplumsal ilişkilerin belirli bir istikrar kazandığı “altın” çağını geride bırakmıştır. Önceki dönemin Keynesyen projesi ile birlikte refah devleti uygulamaları ve ulusal kalkınmacı devlet projesi, krizin ardından kapitalizmin küresel aşırı birikime yönelmesiyle çözülmeye başlamıştır.

SIRA SİZDE



Sosyal devletin yükselişe geçtiği dönemde sosyal devlet uygulamaları farklı ülkelerde nasıl görünüm almıştır, tartışınız.

1970’li yılların ikinci yarısında iyice belirginleşen ve etkileri halen sürmekte olan kriz, kapitalizmin diğer tarihsel bunalımlarından önemli yapısal farklılıklar göstermiştir. Bunalım çerçevesinde genel olarak üretim düşmekle beraber bazı sektörlerde üretim artışı sağlanmıştır. Bununla beraber üretim artışı sağlanan sektörlerde istihdam artmamış, aksine üretim düşmesiyle beraber hızla bir işsizlik sorunu gündeme gelmiştir. Toplam yatırımlarda genel bir azalma eğilimi gözlenirken enflasyon artmayı sürdürmüş ve birçok ülkede çift hanelere çıkmıştır. Böylece yaklaşık yirmi yıllık bir dönemi kapsayan gelişme ve zenginleşme, yerini karmaşık ve uzun dönemli bir bunalıma bırakmıştır. Bunalımın sosyo-politik yaşamdaki etkisi, refah devletinin çöküşü olmuştur. Müdahaleci kalkınma politikasına olan inanç kökünden sarsılmış ve dünya pazarındaki performans, üretkenlik ölçütü haline gelmiştir. Uygulamada refah devleti gerilerken, kapsamlı özelleştirme girişimleriyle devletin küçülmesi gündeme gelmiştir (Şaylan, 2003: 121, 122).

K İ T A P



Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi Uğur Kara’nın Maki Basım Yayın’dan çıkan “Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü” isimli kitabında sosyal devletin uğradığı dönüşümleri ayrıntılı olarak inceleyebilirsiniz.

1980'lerden sonra sosyo-ekonomik temeldeki köklü değişikliklerle beraber sosyal devleti öne çıkaran iktisat anlayışı yerini neo-liberal politikalara bırakmıştır. Kuramsal kökenleri 1930'lara kadar giden neo-liberalizm, Keynesyen ve diğer devletçi ekonomi politikalarının alternatifi olarak 1980 sonrasında daha geniş bir etki alanı bularak yaygınlaşmıştır. Böylelikle küreselleşme neo-liberalizmin hegemonik söylemi haline gelmiştir (Güzelsarı, 2008: 30, 31). Neo-liberal iktisat anlayışı, işsizliği azaltmak ve kitlelerin satın alma gücünü artırmak üzere devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmış ve bu doğrultuda sosyal devlet anlayışında geriye gidilmiştir. Böylelikle hem dünyada hem de Türkiye'de sosyal devlet uygulamalarında azalma gözlenmiştir. Sosyal haklara temelden karşı çıkan neo-muhafazakâr ideolojinin bütün dünyada egemen olmasıyla beraber "sosyal adalet", "kamu yararı" "devletin kamu hizmetlerindeki sorumluluğu" gibi kavramlar bir kenara bırakılmış sosyal devlet ilkesinden vazgeçilerek özelleştirme politikalarıyla devletin daha önceden sağladığı hizmetlerin vatandaşa ücret karşılığı sunulması gündeme gelmiştir (Kara, 2004: 251).

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET

Türkiye'de devletin sosyal alana müdahalesinde önemli bir artışın görüldüğü 1. Dünya Savaşı yıllarına kadar oluşturulan refah sisteminde devletin rolü asli olmaktan çok, toplumdan gelen girişimleri tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi devlet ve yerel yönetimler, genel olarak fukaraperver cemiyetleri olarak isimlendirilen hayır cemiyetleri aracılığıyla oluşacak sosyal yardım sistemini destekleyici bir işlev görmüştür. Çalışma ilişkilerine ilişkin düzenlemeler ise genellikle maden sektörüne ilişkin olmuştur. II. Meşrutiyet döneminin çalışma yaşamına ilişkin iki düzenlemesi, çalışanların örgütlenmesi ve grev gibi konulara dönemin bakışını yansıtmaları bakımından çarpıcıdır. 1908 tarihli Tatili Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat'ta (İşlerin Durdurulması Cemiyetleri Hakkında Geçici Yasa) greve ve sendikalaşmaya iyi gözle bakılmamış, fiili bir grev yasağı ve sendika kurmayı özendirme ve teşvik için de hapis cezası öngörülmüştür. 1909 Tatili Eşgal Kanunu (İşlerin Durdurulması Yasası) ile 1908 tarihli, geçici yasa genişletilmiş, kamu hizmeti gören kurumlarda çalışanların sendika kurmaları açıkça yasaklanmıştır (Kara, 2004: 214).

Cumhuriyet öncesi dönemde özellikle II. Meşrutiyet sonrasında devletin sosyal işlevler üstlendiği uygulamaları olmuştur. Sosyal yardım temeline dayanan bu uygulamaları özellikle savaş yıllarında devletin toplumsal ve ekonomik yaşama daha fazla müdahale etmesinin bir gereği olarak yorumlamak da mümkündür. Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomi politikaları liberal bir çerçevede içerisinde belirlenmiş ve daha çok sermaye kesiminin teşvik edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

1877 tarihli Mecelle ile işçi- işveren ilişkileri tümüyle bireyci ve liberal esaslara bağlanmış, işçi yararına hükümler konmamıştır. 1921 Anayasası'nda hak ve özgürlükler konusu ele alınmamıştır. 1924 Anayasası'nda ise sosyal devlet ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeler ve bu dönemdeki sosyal devlet uygulamaları son derece sınırlıdır. 1923- 1929 yıllarının 'dışa açık', özel sektörü esas alan ekonomi politikası 1929 dünya çapında yaşanan ekonomik krizle yerini devletçi- korumacı politikalara bırakmıştır.

Diğer kapitalist ülkeler gibi Türkiye'de de sosyal devlet uygulamaları İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yoğunlaşmıştır. Özellikle savaş sonrasında yeniden şekillenen dünyada uluslararası toplum içerisinde yer bulabilmenin bir koşulu olarak getirilen Keynesyen politikalar ve sosyal devlet uygulamaları Türkiye'deki bu gelişmede önemli rolü olmuştur. 1930- 1939 yıllarında sanayi kesiminde Cumhuriyet tarihinin hiçbir döneminde gerçekleşmeyen büyüme hızına ulaşılmıştır (Kara, 2004: 218). Aynı dönemde Türkiye, ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü)'nun sosyal haklar ve çalışma standartlarını düzenleyen temel sözleşmelerini imzalamıştır.



<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> ve <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm> internet adreslerine bakabilirsiniz.

Ancak Türkiye de sosyal devlet anlayışının yerleşmesinin başlangıcı olarak 1961 Anayasası gösterilebilir. Anayasanın 2. maddesinde Cumhuriyetin Nitelikleri başlığı altında "Türkiye Cumhuriyeti,

insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” ibaresiyle sosyal devlet anlayışını açıkça kabul etmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası devlete, ekonomik ve sosyal hayatı düzenleme görevi vermiş ve bu kapsamda herkese iş ve insan onuruna yaraşır bir yaşam sağlamak üzere kalkınma planları yapma görevi vermiştir. Sosyal güvenlik hakkı ve bu doğrultuda sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma görevi de yine devlete verilmiştir. Böylece devlet 1961 Anayasasında kabul edilen sosyal devlet ilkesini çıkarttığı kanunlarla destekleyerek devletin sosyal alandaki düzenleyici, denetleyici gücünü ortaya koymuştur.

1961 Anayasası ile devlet, ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek üzere sosyal devlet anlayışına da uygun olarak kalkınma planları yapmaya başlamıştır. Kalkınma planları aracılığı ile devlet Anayasa’da belirlenen hedefler doğrultusunda ülkenin sosyal ekonomik ve kültürel politikasını düzenleyici, yol gösterici ve bizzat bu politikaların uygulayıcısı olarak ekonomik ve sosyal hayata müdahalelerini arttırmıştır.

1961 Anayasası’nı rafa kaldıran 1982 Anayasası’nda da Türkiye Cumhuriyeti Devleti “demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlanmışsa da sosyal devlet uygulamalarına yönelik getirilen düzenlemeler 1961 Anayasası’na göre sınırlandırılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte sosyal refah rejimi pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de toplumsal uzlaşma temelinde şekillenmiştir. Bu dönemde toplumsal kalkınma ve tam istihdam eksenli bir zihniyet hâkim olmuş, toplumun çok geniş kesimlerini kapsayacak sosyal güvenlik kurumları oluşturulmuş ve refah rejimi, sosyal politikalar ve sosyal hizmetler aracılığıyla tamamlanmaya çalışılmıştır. O dönemde Türkiye’de sosyal devletin zayıf olduğu ve sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcı olmadığı ve biçimsel, dar, enformel bir nitelik taşıdığı düşüncesi oldukça yaygındır. Ne var ki, parçalı sosyal güvenlik yapısı, gecekondulaşmanın sunmuş olduğu olanaklar, kamu iktisadi teşebbüslerindeki istihdam politikaları ve tarım kesimine yönelik destekleme politikaları düşünüldüğünde Türkiye’de sosyal politikaların oldukça kapsamlı olduğu ortaya çıkmaktadır (Özbek, 2006: 343).

Kapitalist dünyada 1970’li yılların ortalarından itibaren sosyal/refah devleti uygulamalarından uzaklaşılması ve neo-liberal politikaların benimsenmesi, 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de geçerli olmuştur. Bu bağlamda özellikle 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle birlikte toplumsal sınıflar ve devlet arasındaki uzlaşma ortadan kalkmış, devlet küreselleşme sürecinde kendisine çizilen çerçeve içerisinde sosyal işlevlerinden hızla uzaklaşmaya başlamıştır. Bir taraftan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine gidilirken diğer taraftan da bütçe tercihleri sosyal harcamalardan, sermaye kesimine teşvikler yönüne kaymıştır.

Bir başka deyişle Türkiye’de sosyal devlet anlayışının büyük ölçüde sorgulanmaya başlanması sosyal devlet konusundaki yaklaşım değişikliği, kapitalizmin 1970’lerdeki ikinci yapısal krizi sonrasına Türkiye’nin dışa dönük kalkınma stratejisine geçtiği döneme denk düşmektedir. 24 Ocak 1980 kararları sosyal devlet anlayışının ve devletin sosyo- ekonomik konumunun değişmesiyle ilgili olarak dönüm noktası olmuştur. 1982 Anayasası’nın sosyal devlet olgusuna yaklaşımı 1961 Anayasası’na göre belirgin biçimde farklıdır. Bu farklılık sosyal devlet anlayışından geriye gidiş yönünde olmuştur (Kara, 2003: 234).

Küresel rekabet içerisinde tutunabilmek adına istihdam maliyetlerinin düşürülmesi savunularak, ücretler ve diğer sosyal ödemelerde kısıntıya gidilmiş ve kayıt dışı istihdam yaygınlaşmıştır. Özellikle 1990’lı yıllarda uluslararası kurumlarla imzalanan ikili ve çok taraflı sözleşmelerle devlet, eğitim ve sağlık başta olmak üzere hemen tüm kamu hizmet alanlarını özel sektöre devretmeyi ve/veya serbest piyasa kuralları içerisinde işletmeyi taahhüt etmiştir. Tüm bu taahhütler 2001 krizi sonrasında yapısal uyum programları adı altında uygulamaya konulmuş ve Türkiye’de sosyal devlet uygulamaları önemli ölçüde sonlanmıştır.

SOSYAL DEVLETİN GERÇEKLEŞME KOŞULLARI

Sosyal devletin gerçekleşmesi için bir dizi hukuki, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin devlet tarafından güvenceye kavuşturulması gerekmektedir. Bu hak ve özgürlükler aşağıda belirtilen alt başlıklardan oluşmaktadır.

Sosyal ve Ekonomik Hakların Sağlanması

Esas olarak sosyal devlet, sosyal adalet ilkesine dayanan devlet demektir. Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirttiği gibi sosyal devlet güçsüzleri, güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir (Sabuncu, 1994: 71). Görüldüğü üzere sosyal devletin sağlamakla yükümlü olduğu sosyal adalet, toplumda belli kesimlerin ezilmesine izin vermemeyi, ekonomik ve toplumsal bakımdan zayıf olanları korumayı ve desteklemeyi gerektirir.

Sosyal ve ekonomik haklar, bireyi, topluma ve devlete karşı koruyan “kişi hakları”ndan farklı olarak bireyin toplumdan ve onun örgütlenmiş biçimi olan devletten bazı şeyler ve belirli tutumlar istemesini mümkün kılan haklardır. Bundan dolayı bu haklara “isteme hakları” adı da verilir (Soysal, 1997: 71).



Resim 4.1: Sosyal devlet aynı zamanda engelliler için en uygun koşulları sağlamakla yükümlü devlettir.

Sosyal ve Ekonomik haklardan en önemlileri şunlardır:

Çalışma Hakkı

İnsan onuruna yaraşan asgari bir yaşam seviyesi kazandırmak için her şeyden önce, herkese çalışma olanağının sağlanması gerekir (Özbudun, 2002: 128). İşsizlerin, yoksulların insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyini sürdürmeleri mümkün değildir. Ayrıca çalışma aynı zamanda bir “ödev” niteliği taşıdığından dolayı bireyin topluma karşı her zaman ileri sürebileceği bir haktır. Sosyal devlet ilkesine göre mali kaynakların yetersizliği yüzünden insanlar bütünüyle işsiz bırakılamazlar ya da cinsiyetlerine, yaşlarına, güçlerine uymayan işlerde çalıştırılmazlar. Örneğin, mali kaynakların yetersiz oluşu küçük çocukların ağır maden işlerinde çalıştırılmaları için özür sayılamaz (Soysal, 1997: 241).

Esas olarak çalışma herkesin sahip olması gereken bir haktır ve çalışanların dinlenme hakları da vardır. Ancak, bu hakların gerçek bir anlam ifade edebilmeleri işsizliği önleyici ekonomi politikalarının uygulanması ve ücretli tatil ya da izin haklarının düzenlenmesiyle mümkündür. Ayrıca aşağıda bahsedilecek olan adil ücret hakkı, sendika kurma, toplu sözleşme yapma ve grev hakkı yoksa yine çalışma hakkının tam olarak uygulanabilmesi mümkün değildir.

Adil Ücret Hakkı

Çalışan insanların insan onuruna yaraşır bir geçim seviyesine ulaşabilmeleri için gerekli koşullardan biri de adil bir ücret elde etmeleridir. İş olmakla beraber çok düşük bir ücret alan bir bireyin geçim düzeyini belli bir düzeyde tutması mümkün değildir. Anayasamız çalışanların ücret haklarını 55. maddede düzenlemiştir. Buna göre; “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet ücretlilerin yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde ülkenin sosyal ve ekonomik durumunu göz önünde bulundurur” demektedir. (Gözler, 2007: 85).

Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal güvenlik, yaşlılık, hastalık, sakatlık veya işsizlik gibi nedenlerle çalışamayan, bu nedenle de sürekli ya da geçici olarak gelir kaybına uğrayan kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli desteğin devlet tarafından sağlanması anlamına gelir. Sosyal güvenliğin yetersiz olması durumunda kişiler yaşlılık, hastalık, sakatlık, işsizlik gibi durumlarla karşılaştıklarında insanca yaşam düzeyini sürdüremezler. 1982 Anayasasının 60. maddesinde sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre “herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Anayasamızın 61. maddesinde de özel olarak korunması gereken kişiler şu şekilde sayılmıştır: “Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Ayrıca sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklar için de gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Sabuncu, 1994: 76).

Konut Hakkı

İnsanın insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için bir diğer gereklilik insana yakışır bir konutta yaşamını sürdürmesidir. Anayasamız konut hakkını 57. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre “devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözeten bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca konut teşebbüslerini destekler.” (Gözler, 2007: 85).

Sağlık Hakkı

Yine vatandaşın asgari yaşam düzeyinde yaşamasının en önemli koşulu sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesidir. 1982 Anayasası sağlık hakkını 56. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre, “herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Devlet, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.” (Gözler, 2007: 86)

Eğitim Hakkı

Devlet aynı zamanda vatandaşlarının eğitim ve öğrenimlerini sağlamak zorundadır. Anayasamızın 42. maddesine göre kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Bu nedenle, “kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunlu olan ilköğretim devlet okullarında parasızdır”. Türkiye’de toplam bütçe içinde eğitime yapılan harcamada 1989’dan itibaren zaman zaman gözle görünür artışlar yaşanmakla birlikte son yirmi yılın genel eğilimi eğitime ayrılan payın azaldığı yönündedir. Diğer taraftan bu süre içinde, eğitimin her kademesinde özel kesimin payında bir artış olduğu gözlenmiştir (Kara, 2004: 238).

SOSYAL DEVLET VE SENDİKAL HAKLAR

Sosyal devlet ilkesinin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için sendikal haklar adı verilen “sendika kurma hakkı”, “toplular iş sözleşmesi hakkı” ve “grev hakkı”nın tanınmış olması gerekir. Bu hakların tanınmadığı durumlarda tek tek işçilerin ve kamu çalışanlarının çalışma, adil ücret, dinlenme gibi haklarını işveren ve devletten talep etmeleri mümkün olamayacaktır.



INTERNET

www.sgk.gov.tr adresinden sosyal güvenlik ve sağlık alanında yapılan son düzenlemeleri izleyebilirsiniz.

Türkiye’de ilk defa 20 Şubat 1947 tarihli ve 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” ile işçilere sendika kurma hakkı tanınmıştır (Gözler, 2007: 89).

Sendika Kurma Hakkı

Anayasamızın 51. maddesine göre “çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir”. Burada üzerinde durulması gereken nokta Anayasada sendika kurma hakkının sadece işçi ve işverenlere değil bütün çalışanlara verilmiş olmasıdır. Dolayısıyla memurlar da sendika kurma hakkına sahiptir. Maddenin beşinci fıkrası “işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir” demekte ve memurların da sendika kurma hakkını kabul etmektedir. 51. maddenin ilk şeklinde sendika kurma hakkı, bütün çalışanlara değil sadece işçilere tanınıyordu. 2001 yılında yapılan değişiklikle “işçiler” kelimesi “çalışanlar” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca sendika kurma hakkının kullanılmasında izin sistemi değil bildirim sistemi geçerlidir (Gözler, 2007: 176- 177).

Grev Hakkı

İşçilerin var olan çalışma ve ücret koşullarını kendi lehlerine değiştirmek için topluca iş bırakmalarına grev adı verilir. 1982 Anayasası grev hakkını yalnızca işçiler için öngörmüştür. Ayrıca Anayasa bu hakkı toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması durumuyla sınırlı olarak güvenceye almıştır. Bir başka deyişle kazanılmış işçi haklarının ihlal edilmesi durumunda yapılabilecek hak grevleri güvence dışında bırakılmıştır (Sabuncu, 1994: 78).



Anayasamızda grev hakkı sadece işçilere mi tanınmıştır? Nedenini tartışınız.

Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu İş Sözleşmesi, işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını, çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla yaptıkları sözleşmeye verilen isimdir. Anayasamızın 53. maddesi toplu iş sözleşmesi hakkını tanımıştır. 1982 Anayasasının getirdiği bir yeniliğe göre “aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz” (Soysal, 1997: 243). Anayasamızın 53. maddesine 1995 senesinde eklenen bir fıkayla da kamu görevlilerine de toplu iş görüşmesi yapma hakkı tanınmıştır (Gözler, 2007: 90).

SOSYAL VE EKONOMİK HAKLARIN SINIRI

Yukarıda bahsettiğimiz, sendika, toplu iş sözleşmesi, grev, ücretsiz ilköğretim hakkı gibi sosyal haklar doğrudan uygulanabilir bir nitelik taşırlar ve bunları gerçekleştirmenin devletin mali kaynaklarıyla ilgisi yoktur. Buna karşın çalışma, sosyal güvenlik, konut, eğitim, sağlık gibi sosyal hakların gerçekleşmesi için devletin bunları tanımış olması yeterli değildir. Bunların gerçekleştirilebilmeleri için devletin yasal sorumluluk yüklenmesi gerekmektedir. Örneğin, devletin okul, hastane, bakımevi vb. yapması gerekir ki

bu haklar gerçekleşebilsin. Dolayısıyla bu tür hakların salt Anayasada yer almaları kişilere dava yoluyla talep edebilecekleri subjektif kamu hakları vermez. Bu tür dava ve talep hakları ancak yasama organının o alandaki yasal düzenlemesinden doğabilir. Bu açıdan bu tür sosyal hakları tanıyan Anayasa hükümleri, doğrudan doğruya uygulanabilir hukuk kuralları değil, yasama organına siyasal nitelikte direktifler veren veya yol gösteren programlar niteliğindedir (Gözler, 2007: 86).



Sosyal haklar içinde, yasalara giriş sırası bakımından bir öncelik-sonralık eğiliminden söz edilebilir mi?

1982 Anayasasının “sosyal ve ekonomik hakların sınırı” başlıklı 65. maddesi sosyal hakların bu niteliğini ortaya koymaktadır: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarını yeterliliği ölçüsünde yerine getirir. Dolayısıyla ülkemizde sosyal devletin ne ölçüde ve hangi araçlarla sağlanacağını takdiri siyasal iktidarın ekonomi politikalarına kalmış bir konudur (Gözler, 2007: 86).

Özet

En genel tanımıyla sosyal/refah devleti, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir.

Sosyal devlet anlayışı ondokuzuncu yüzyılda egemen olan polis (jandarma) devlet anlayışının yerinden edilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Sosyal devlet ekonomik, toplumsal ve siyasal nitelikli olayların sonucu olarak belirmiştir.

Sosyal devletin ön düzenlemeleri olarak da sayılabilecek sosyal güvenlik konusunda ilk kurumsal düzenlemeler, sosyalist akımların merkezi durumunda bulunan Almanya’da gerçekleştirilmiştir.

1970’lere kadar uzanan dönemde gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesyen devlet müdahaleciliği ve sosyal/refah devleti uygulamaları, azgelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkımcı devlet politikaları eşliğinde görece genişlemeci bir dönem yaşanmıştır.

1980’lerden sonra sosyo-ekonomik temeldeki köklü değişikliklerle beraber sosyal devleti öne çıkaran iktisat anlayışı yerini neo-liberal politikalara bırakmıştır. Neo-liberalizm, Keynesyen ve diğer devletçi ekonomi politikalarının alternatifi olarak 1980 sonrasında daha geniş bir etki alanı bularak yaygınlaşmıştır. Böylelikle küreselleşme neo-liberalizmin hegemonik söylemi haline gelmiştir.

Türkiye’de devletin sosyal alana müdahalesinde önemli bir artışın görüldüğü 1. Dünya Savaşı yıllarına kadar oluşturulan refah sisteminde devletin toplumdan gelen girişimleri tamamlayıcı nitelikte olmuştur. 24 Ocak 1980 kararları sosyal devlet anlayışının ve devletin sosyo- ekonomik konumunun değişmesiyle ilgili olarak dönüm noktası olmuştur. 1982 Anayasası’nın sosyal devlet olgusuna yaklaşımı 1961 Anayasası’na göre belirgin biçimde farklıdır. Bu farklılık sosyal devlet anlayışından geriye gidiş yönünde olmuştur.

Sosyal devletin gerçekleşmesi için bir dizi hukuki, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin devlet tarafından güvenceye kavuşturulması gerekmektedir. Bu hak ve özgürlüklerin başlıcaları şunlardır. 1. *Çalışma Hakkı*: Herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam seviyesi kazandırmak için her şeyden önce, herkese çalışma olanağının sağlanması gerekir İşsizlerin, yoksulların insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyini sürdürmeleri mümkün değildir. 2. *Adil Ücret Hakkı*: Çalışan insanların insan onuruna yaraşır bir geçim seviyesine ulaşabilmeleri için gerekli koşullardan biri de adil

bir ücret elde etmeleridir. 3. *Sosyal Güvenlik Hakkı*: Sosyal güvenlik, yaşlılık, hastalık, sakatlık veya işsizlik gibi nedenlerle çalışamayan, bu nedenle de sürekli ya da geçici olarak gelir kaybına uğrayan kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli desteğin devlet tarafından sağlanması anlamına gelir. 4. *Konut Hakkı*: İnsanın insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşabilmesi için bir diğer gereklilik insana yakışır bir konutta yaşamını sürdürmesidir.

Sosyal devlet ilkesinin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için sendikal haklar adı verilen “sendika kurma hakkı”, “toplu iş sözleşmesi hakkı” ve “grev hakkı”nın tanınmış olması gerekir. 1. *Sendika Kurma Hakkı*: Anayasamızın 51. maddesine göre “çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. 2. *Grev Hakkı*: İşçilerin var olan çalışma ve ücret koşullarını kendi lehlerine değiştirmek için topluca iş bırakmalarına grev adı verilir. 3. *Toplu Sözleşme Hakkı*: Toplu Sözleşme, işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını, çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla yaptıkları sözleşmeye verilen isimdir.

Sendika, toplu iş sözleşmesi, grev, ücretsiz ilköğretim hakkı gibi sosyal haklar doğrudan uygulanabilir bir nitelik taşırlar ve bunları gerçekleştirmesinin devletin mali kaynaklarıyla ilgisi yoktur. Buna karşın çalışma, sosyal güvenlik, konut, eğitim, sağlık gibi sosyal hakların gerçekleşmesi için devletin bunları tanımış olması yeterli değildir. Bunların gerçekleştirilebilmeleri için devletin yasal sorumluluk yüklenmesi gerekmektedir. 1982 Anayasasının “sosyal ve ekonomik hakların sınırı” başlıklı 65. maddesi sosyal hakların bu niteliğini ortaya koymaktadır: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarını yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Kendimizi Sıneyalım

1. Aşağıdakilerden hangisi sosyal devletin gerçekteştirilmesi yönünde bir hak değildir?

- a. Konut hakkı
- b. Eğitim hakkı
- c. Çalışma hakkı
- d. Tüketim hakkı
- e. Sosyal güvenlik hakkı

2. On dokuzuncu yüzyılda gelişen batı burjuvazisi hangi sınıfı yanına çekmek için bazı ödünler vermek zorunda kalmıştır?

- a. Küçük burjuvazi
- b. İşçi sınıfı
- c. Köylü sınıfı
- d. Aristokrat sınıfı
- e. Aydın sınıfı

3. Ulusal zenginliklerin yaratılması için kalkınma sorunlarının ön plana çıktığı ülke biçimleri aşağıdakilerden hangisidir?

- a. Geri kalmış ülkeler
- b. Sanayileşmiş ülkeler
- c. Gelişmiş ülkeler
- d. Avrupa ülkeleri
- e. Tarım ülkeleri

4. 1980'lerden sonra sosyo- ekonomik temeldeki köklü değişikliklerle beraber sosyal devleti öne çıkaran iktisat anlayışı yerini hangi politikalara bırakmıştır?

- a. Refah devleti politikalarına
- b. Neoliberal politikalara
- c. Keynesyen politikalara
- d. Gelişmeci politikalara
- e. Kalkınmacı politikalara

5. Sosyal ve ekonomik haklara verilen bir diğer isim aşağıdakilerden hangisidir?

- a. İsteme hakları
- b. Pozitif haklar
- c. Kişi hakları
- d. Temel haklar
- e. Birey hakları

6. Aşağıdakilerden hangisi çalışma hakkının tam olarak uygulanabilmesi için gerekli koşullardan biri **değildir**?

- a. Adil ücret hakkı
- b. Sendika kurma, hakkı
- c. Toplu sözleşme yapma hakkı
- d. Grev hakkı
- e. Mülkiyet hakkı.

7. Yaşlılık, hastalık, sakatlık veya işsizlik gibi nedenlerle çalışamayan, bu nedenle de sürekli ya da geçici olarak gelir kaybına uğrayan kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli desteğin devlet tarafından sağlanmasına ne ad verilir?

- a. Sosyal güvenlik
- b. Yardımlaşma
- c. Dayanışma
- d. Geçim yardımı
- e. Devlet yardımı

8. 2001 yılında yapılan değişiklikle sendika kurma hakkını kazana kesimler sayılırken "işçiler" kelimesin yerine hangi kelime kullanılmıştır?

- a. Köylüler
- b. Çalışanlar
- c. Emekçiler
- d. Patronlar
- e. Sermaye sahipleri

9. Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek hangi ölçüde yerine getirir?

- a. Mali kaynaklarını yeterliliği
- b. Askeri gücü
- c. Sanayi gelişmişlik derecesi
- d. Petrole sahip olup olmaması
- e. Gelişmiş bir ülke olup olmaması

10. Toplu iş sözleşmesiyle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- a. Toplu iş Sözleşmesi, işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak yaptıkları bir sözleşmedir.
- b. Toplu iş sözleşmesi işçi ve işverenlerin
- c. Ekonomik ve sosyal durumlarını, çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla yaptıkları sözleşmeye verilen isimdir.
- d. Anayasamızın 53. maddesi toplu iş sözleşmesi hakkını tanımıştır.
- e. Kamu görevlilerine toplu iş görüşmesi yapma hakkı tanınmamıştır.

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

- 1. **d** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Gerçekleşme Koşulları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 2. **b** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Tarihsel Gelişimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 3. **a** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Tarihsel Gelişimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 4. **b** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Tarihsel Gelişimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 5. **a** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Gerçekleşme Koşulları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 6. **e** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Gerçekleşme Koşulları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 7. **a** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devletin Gerçekleşme Koşulları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 8. **b** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devlet ve Sendikal Haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 9. **a** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.
- 10. **e** Yanıtınız yanlış ise “Sosyal Devlet ve Sendikal Haklar” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Sosyalist devlet üretim araçlarının kamulaştırılması sonucunda sömürünün ortadan kalkacağı ve egemenliğin emekçilerin elinde olacağı iddiasına dayan devlet demektir. Sosyal devlet kavrayışında ise üretim araçlarının kamulaştırılması söz konusu değildir, ne de yönetimin emekçilerin eline geçmesinden söz edilebilir. Batı’daki anlamıyla refah devleti ya da sosyal devlet anlayışını kapitalist sistem içinde yürütmek mümkündür.

Sıra Sizde 2

Refah devleti uygulamalarında İngiltere öncü bir yere sahiptir. Savaştan hemen sonra yapılan 1946 seçimlerinde, adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için radikal reformlar uygulayacağını öne süren İşçi Partisi iktidara gelmiştir. İşçi Partisi iktidarı tarafından hazırlanan ve uygulamaya konan Beveridge Planıyla birlikte refah devletinin inşası bir taraftan yaygın kamulaştırmalar ile diğer taraftan da sağlık ve diğer toplumsal sigortalar alanında yapılan düzenlemeler ile yürütülmüştür. Refah devleti uygulamalarına yönelik eğilim, İkinci Dünya Savaşından sonra yürürlüğe giren 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman Anayasası ve 1958 Fransız Anayasası tarafından da benimsenmiştir. Refah devleti uygulamasının farklı ölçülerde de olsa Amerika’dan Batı Avrupa’ya, Kanada ve Avustralya’ya uzanan bir alanda yaygınlaştığı söylenebilmektedir. Refah devleti uygulaması ile kapitalizm, “altın çağ” olarak adlandırılacak kadar büyük bir gelişme göstermiştir. Bu uygulama içinde devlet, en büyük işveren haline gelmiş; çeşitli devlet kurumları mal ve hizmet üretmeye başlamıştır. Böylece toplam ekonomik ve mali kaynakların önemli bir bölümü devlet tarafından denetlenip yönlendirilmişlerdir. Çalışan kesimler için refah ve güvence sağlayıcı işlevler yerine getirilmiş ve kapitalizmin çaresiz bıraktığı bireyi koruyucu önlemler yaşama geçirilmiştir. Bununla beraber, refah devleti emekçi kesimlere yönelik faaliyetlerini önemli ölçüde emekçi kesime finanse ettirmektedir. İş bulabilenler, ödedikleri vergiler ve sosyal güvenlik payı ile refah devletinin finansmanına katılmışlardır (Şaylan, 2003: 116, 117).

Sıra Sizde 3

Keynes'in kuramsal yaklaşımı oluşturduğu süreçte hakim olan liberal devletten beklenen, kamu harcamalarının mümkün olan en alt sınırdaki tutulması, devletin bir girişimci gibi piyasada mal ve hizmet üretmemesi, gelirleri mümkün olan en düşük oranda vergilendirmesi ve yalnızca piyasa işlemleri aracılığıyla ve dolaylı olarak faiz oranlarını enflasyon ortamında yükseltmeye, deflasyon (durgunluk) ortamında da düşürmeye çalışmasıdır. Böylelikle ekonominin kendi işleyiş kuralları çerçevesinde en etkin kaynak dağılımını gerçekleştiren üretim biçim ve düzeyini sağlayacağı, devlet müdahalesinin varlığı halinde ise bundan uzaklaşılacağı ileri sürülmektedir. Keynes ise bu düşüncenin tam aksine piyasanın kendiliğinden dengeye gelebileceğini, etkin kaynak dağılımı ve tam istihdam ancak devlet müdahalesiyle gerçekleştirilebileceğini savunmuştur. Keynes'e göre kamu harcamalarının düzeyi; ihracat-ithalat dengesi ve faiz oranları devlet tarafından dolaysız bir biçimde denetlenmelidir. Aksi halde toplumda "etkin talep"le arz düşük düzeyde dengeye gelecektir ki bunun sonucu 1929 Krizi'nde görülen yüksek işsizlik ve ekonomik durgunluktur.

Sıra Sizde 4

Anayasamızda grev hakkı tüm çalışanlara değil sadece işçilere tanınan bir haktır. Memurlar kamu hizmeti yerine getirdiğinden ve kamu hizmetinin devamlılığı esas alındığından dolayı memurların grev yapma hakları yoktur. Ayrıca yine Anayasaya göre grev bir iş hukuku kurumudur. Memurlar ise iş hukukuna değil idare hukukuna tabi olarak çalışırlar.

Sıra Sizde 5

Bu konuda göze çarpan eğilim neredeyse bütün gelişmiş kapitalist ülkelerde ilk yasal düzenlemelerin çalışan çocuklar ve kadınlarla ilgili oluşudur. Yetişkin işçilerin sorunlarına, genel eğilim olarak bundan sonra el atıldığı görülmektedir. Çalışan çocuk ve kadınların sefaletinin ondokuzuncu yüzyıldaki vahşi kapitalist çalışma koşullarının en sivri örneğini vermesi, konunun o dönemdeki bütün insancıl düşüncelerin yakın ilgisini çekmiş olması ve nihayet toplumun genel sağlığını da çok yakından ilgilendirmesi, bu önceliklerde rol oynamıştır.

Yararlanılan Kaynaklar

Arın, T. (1985). "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm". **Onbirinci Tez Kitap Dizisi: 1**. Kasım, (104-138).

Brunhoff, S. (1988). "Kapitalist Bunalım ve Ekonomik Politika" **Dünya Kapitalizminin Bunalımı**. Der. Nail Satlıgan ve Sungur Savran. İstanbul: Alan Yayıncılık (391-406).

Erdoğan, M. (2001). **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Gözler, K. (2007). **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2002). **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Yayınevi.

Güzelsarı, S. (2008). **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları.

Kara, U. (2004). **Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü**. Ankara: Maki Basım Yayın.

Kazgan, G. (2000). **Küreselleşme ve Ulus-Devlet**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Müftüoğlu, Ö. (2005). "Tarihsel Süreçte Bir Parantez: "Sosyal Güvenlik Hakkı"", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Mart-Nisan 2005, Cilt 20, Sayı 2.

Müftüoğlu Ö. (2001). "Kapitalizmde Dönüşüm Dinamikleri ve Sendikal Kriz", **TMMOB Sanayi Kongresi 2001 Bildiriler Kitabı**, Yayın no. E/2001/291, (263-269).

Okur, A. R. ve Güzel, A. (2003) **Sosyal Güvenlik Hukuku**. İstanbul: Beta Yayınevi.

Özbek, N. (2006). **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı.

Özbudun, E. (2002). **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları.

Sabuncu, Y. (1994). **Anayasaya Giriş**, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Soysal, M. (1997). **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara: İmge Yayınları.

Şaylan, G. (2003). **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi.

Tanör, B. (1978). **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul: May Yayınları.

5

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- 👁️ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) oluşumunu açıklayabilecek,
- 👁️ TBMM üyelerinin hukuki statüsünü tanımlayabilecek,
- 👁️ TBMM'nin işleyişi ile görev ve yetkilerini ifade edebilecek,
- 👁️ Yürütme organının kimlerden oluştuğunu ve yürütmenin düzenleyici işlemlerini açıklayabilecek,
- 👁️ Türk yargı düzeninde yer alan mahkemelerin görev ve yetkilerini sıralayabilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

🔑 Yasama	🔑 Bakanlar Kurulu
🔑 Yürütme	🔑 Kanun Hükmünde Kararname
🔑 Yargı	🔑 Anayasa Mahkemesi
🔑 Türkiye Büyük Millet Meclisi	🔑 Adli Yargı
🔑 Cumhurbaşkanı	🔑 İdari Yargı

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Yasama Organı: Türkiye Büyük Millet Meclisi
- ❖ Yürütme Organı: Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu
- ❖ Yargı Organı: Bağımsız Mahkemeler
- ❖ Yargı Düzenleri

Devletin Temel Organları ve İşleyişi: Yasama, Yürütme ve Yargı

GİRİŞ

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel işlevi vardır. Bu işlevleri yerine getiren organlar Anayasamızda belirtilmiştir. Buna göre yasama işlevi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, yürütme işlevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, yargı işlevi ise bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Genellemenin yapılacağı olursa, TBMM yasa yapma yoluyla genel hukuk kurallarını koyar; yürütme organı, ilke olarak, bu hukuk kurallarını uygular; yargı ise, kişisel olaylara hukuk kurallarını uygulayarak anlaşmazlıkları kesin çözüme kavuşturur. Görüldüğü gibi, yasama, yürütme ve yargı organları devletin temel kuruluşunu oluşturur.

YASAMA ORGANI: TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

1982 Anayasası, yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmiştir (AY md. 7).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Oluşumu

1961 Anayasası, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan iki meclisli bir yasama organı kurmuştu. 1961 Anayasası döneminde uygulanan iki meclisli yapıdan umulan yararların gerçekleşmediği ve yasama işlevinde tikanıklıklar yaşandığı için 1982 Anayasası iki meclisli yapıyı kaldırarak 1924 Anayasası'nın tek meclisli sistemine geri dönmüştür (Sabuncu, 1997:123).

Anayasa'mıza göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen beş yüz elli milletvekilinden oluşur" (AY md. 75). 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde TBMM'nin üye sayısı 400 olarak belirlenmişti. Milletvekili sayısı, 1987 yılında Anayasa'da değişiklik yapılarak 450'ye yükseltilmiştir. Anayasa'da 1995 yılında yeniden yapılan bir değişiklikle de TBMM üye sayısı 550'ye çıkarılmıştır (Özbudun, 2005:259).

Anayasa'nın 77. maddesinde 2007 yılında yapılan değişiklikle daha önce beş yılda bir yapılan TBMM seçimlerinin dört yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak, Meclis, bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği gibi, Anayasa'da belirtilen şartlar altında Cumhurbaşkanınca verilecek karara göre de seçimler yenilenir. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir. Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer (AY md. 77). Türkiye'de milletvekili seçilebilme yaşı 2006 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 30'dan 25'e indirilmiştir. Buna göre 25 yaşını dolduran ve milletvekili seçilebilmek için Anayasa'da öngörülen gerekli diğer koşulları taşıyan her Türk vatandaşı milletvekili seçilebilir (AY md. 76). Seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. On sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halk oylamasına katılma haklarına sahiptir (AY md. 67). Seçimlerin yönetim ve denetim mekanizmasının başında Yüksek Seçim Kurulu vardır.

TBMM Üyelerinin Hukuki Statüsü

Yasama görevinin niteliği ve öneminden dolayı TBMM üyelerinin hukuki statüsüne ilişkin Anayasa'da çeşitli hükümler bulunmaktadır. Bunlar arasında milletin temsili, yasama sorumsuzluğu, yasama dokunulmazlığı ve üyeliğin düşmesi sayılabilir.

Milletin Temsili

Anayasa'nın 80. maddesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler." Milletın temsili ilkesiyle milletvekillerinin kendilerini seçenlerin istek ve direktifleriyle bağılı bir delege değil, kendi serbest iradeleriyle tüm milletin yararının ne olduğuna karar verebilecek birer temsilci oldukları vurgulanmaktadır (Özbudun, 2005:275). Usulüne göre seçilip mazbatasını alan milletvekili, milleti temsil ehliyetini kazanmış olur ve and içerek görevine başlar (Erdoğan, 2005:258).

Yasama Sorumsuzluğu

Tüm demokratik ülkelerde, parlamento üyelerine yasama faaliyetlerini serbestçe yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, kişisel değil, fakat kamu yararı için bazı bağıışıklıklar (muafiyet) tanınmıştır (Teziç, 2004:374). Parlamenter bağıışıklıklardan birisi yasama sorumsuzluğudur. Yasama sorumsuzluğu Anayasa'mızın 83. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar" (AY md. 83/1). Yasama sorumsuzluğunun amacı, bir yandan millet iradesinin tam bir serbestlikle parlamentoda gerçekleşmesini sağlamak, diğer yandan da milletvekillerine görevlerini hiçbir baskı altında kalmadan bağımsızca yerine getirme güvencesini sağlamaktır. Yasama sorumsuzluğu sürekli nitelikte olup, milletvekilliği sıfatı sona erdikten sonra da geçerlidir (Teziç, 2004).

Yasama Dokunulmazlığı

Parlamenter bağıışıklığın bir diğer türü de yasama dokunulmazlığıdır. Yasama sorumsuzluğu, milletvekilinin yasama çalışmalarındaki söz ve düşünce hürriyetini korumaya yönelik olmasına karşın, yasama dokunulmazlığı milletvekilini keyfi veya asılsız ceza kovuşturmalarından ve tutuklamalardan korumaya yöneliktir. Yasama dokunulmazlığı, yasama sorumsuzluğundan farklı olarak, milletvekilliği süresince geçerli olduğu için geçici bir koruma sağlar. Ayrıca, yasama dokunulmazlığı Meclis kararıyla kaldırılabilir (Özbudun, 2005).

Yasama dokunulmazlığı, Anayasa'mızın 83. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, "Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hâli ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasa'nın 14. maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu hâlde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır." (AY md. 83/2). Ayrıca, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zaman aşımı işlemez" (AY md. 83/3).

Üyeliğin Düşmesi

Anayasa'nın 84. maddesine göre milletvekili üyeliği aşağıdaki durumlarda sona erer:

- İstifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifanın geçerli olduğu TBMM Başkanlık Divanınca tespit edildikten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kararlaştırılır.
- Anayasa'nın 82. maddesinde belirtilen milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine Genel Kurul gizli oyla karar verir.
- Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, durumun Meclis Başkanlık Divanınca tespit edilmesi üzerine, Genel Kurulca üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir (AY md. 84).



Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı arasında ne tür benzerlikler ve farklılıklar vardır? Size göre bu ayrıcalıklara gerek var mı?

TBMM'nin İç Yapısı ve İşleyişi

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iç yapısı ve işleyişine ilişkin düzenlemeler Anayasa ve Meclis İç Tüzüğü'nde yer almıştır.

İç Tüzük

Anayasa'mızın 95. maddesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İç tüzük hükümlerine göre yürütür. İç tüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir." Hukuki açıdan Meclis İç tüzüğü bir TBMM kararıdır. İç Tüzük'ün Anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir (Sabuncu, 1997:134).

Başkanlık Divanı

Anayasa'ya göre "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkan vekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur. Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur. Siyasi parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder (AY md. 94).

Meclis Başkanı gizli oyla ve en fazla dört oylamada seçilir. Buna göre ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte ikisi, üçüncü oylamada ise 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 üye, Başkan seçilmiş olur (AY md. 94/4).

Siyasal Parti Grupları

TBMM çalışmalarında siyasal partilerin önemli bir yeri vardır. Siyasal partiler Meclis çalışmalarını parti meclis grupları aracılığıyla yürütürler. Anayasa'mıza göre, bir siyasal partinin TBMM'de grup kurulabilmesi için en az 20 milletvekiline sahip olması gerekmektedir (AY md. 95/2).

TBMM Komisyonları

TBMM Komisyonları bir konunun Meclis Genel Kuruluna gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı kurullardır. Komisyonlar, kendilerine verilen işler hakkında rapor hazırlarlar ve bunu Meclis Başkanlığına sunarlar. Komisyonlarda siyasal parti grupları üye sayıları oranında temsil edilir (Özbudun, 2005).

TBMM'de Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Anayasa'mızın 96. maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılamadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir" (AY md. 96). TBMM üye sayısı 550 olduğuna göre, bu durumda TBMM'nin toplantı yeter sayısı 184, karar yeter sayısı ise en az 139'dur.



TBMM’nin Görev ve Yetkileri

Parlamentar sistemlerde yasama organının yasa yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etmek olmak üzere üç temel işlevi vardır (Özbudun, 2005: 293). Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, genel olarak, 1982 Anayasası’nın 87. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar:

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak
- Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek
- Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek
- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek
- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek
- Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek
- Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

TBMM’nin en temel işlevi yasa yapmak olduğu için yasa yapma süreci hakkında bilgi vermek yararlı olacaktır.

Yasaların Yapılması

TBMM’nin en kapsamlı yetkisi yasa yapma yetkisidir. TBMM, Anayasa’ya aykırı olmamak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapabilir. Bu onun Anayasa’dan aldığı genel yetkidir (Sabuncu, 1997:140). Anayasa’mıza göre, yasa önermeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (AY md. 88). Bakanlar Kurulu tarafından yapılan öneri “kanun tasarısı”, milletvekillerce yapılan öneri ise “kanun teklifi” olarak adlandırılmaktadır.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları Meclis İç Tüzüğü’nde düzenlenmiştir. İç Tüzük’e göre, gerekçeli olarak TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarısı ve teklifleri ilgili komisyonlara gönderilir. Komisyonlarda yürütülen incelemelerden sonra Meclis Genel Kurulunda görüşülür. Genel Kurulda oylanıp kabul edilen tasarı veya teklif yasalaşmış olur. Ancak, TBMM’de kabul edilen yasaların yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için yayımlanmaları gerekir. Yasaların 15 gün içinde yayımlanması görevi Cumhurbaşkanına aittir. Anayasa’mıza göre, Cumhurbaşkanı “yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.” (AY md. 89).



YÜRÜTME ORGANI: CUMHURBAŞKANI VE BAKANLAR KURULU

Günümüzün özgürlükçü demokrasilerinde yürütme organının görevleri ve devlet içindeki ağırlığı gitgide artmaktadır. Yürütme organı, yapısal olarak, tekçi (monist) ve ikici (düalist) olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Tekçi sistemde yürütme yetkisi tek bir organda toplanmıştır. Buna örnek olarak, yürütme yetkisinin tümünün, halk tarafından seçilmiş bir başkana ait olduğu Amerikan başkanlık sistemi verilebilir. İkici sistemde ise yürütme yetkisi, bir kişi (devlet başkanı) ile bir kurul (Bakanlar Kurulu) arasında paylaşılmaktadır. İkici yürütme sistemi, parlamenter sistemlerin temel özelliklerinden biridir (Özbudun, 2005:305).

Parlamenter rejimi benimseyen Türkiye’de de yürütme organı iki başlıdır. Anayasa’nın 8. maddesine göre “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” 1982 Anayasası, kendinden önceki Anayasalara göre daha güçlü bir yürütme organı oluşturmayı düşündüğü için yürütmeyi yalnız bir görev olarak değil, aynı zamanda bir yetki olarak da düzenlemiştir.

Yürütme organının bir kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı siyasal bir sorumluluğu yoktur. Parlamentoya karşı sorumlu olan yürütme organı Bakanlar Kuruludur. Özetle, Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumluluk taşımayan kanadını, Bakanlar Kurulu da sorumlu kanadını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları merkezî yönetimin incelendiği 6. ünite de ele alındığı için burada sadece yürütmenin düzenleyici işlemleri üzerinde durulacaktır.

Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri

Anayasamızda yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve yönetmelik yer almıştır.

Kanun Hükmünde Kararnameler

1924 Anayasası’nda ve 1961 Anayasası’nın ilk biçiminde öngörülmeyen Kanun Hükmünde Kararname (KHK), 1971 yılında 1488 sayılı Yasa’yla 1961 Anayasası’nda yapılan değişiklikten sonra hukuk sistemimize girmiştir. 1982 Anayasası da Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermiştir (AY md. 91). Anayasa’mız biri olağan dönem KHK’leri, diğeri sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde çıkarılabilen KHK’ler olmak üzere iki tür KHK öngörmüştür. Anayasa’da bunlarla ilgili hukuksal düzenlemeler farklılık göstermektedir.

Olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerle ilgili temel düzenlemeler şöyle sıralanabilir:

- KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Yürütmenin başka bir organı KHK çıkaramaz.
- Bakanlar Kurulunun KHK çıkarabilmesi için TBMM’nin yetki vermesi (yetki yasası) gerekir.
- Yetki yasasında, çıkarılacak KHK’nin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı belirtilir. Bakanlar Kurulu bu yetki çerçevesinde KHK çıkarabilir.
- Anayasa’nın temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler bölümleri KHK ile düzenlenemez.
- KHK’ler Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır.
- KHK’ler Resmî Gazete’de yayımlanır ve yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.
- KHK’ler Resmî Gazete’de yayımlandığı gün TBMM’nin onayına sunulur.
- Yetki kanunları ve bunlara dayanan KHK’ler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve genel kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.
- KHK'ler, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabidir.

Yukarıda anlatılanlar olağan dönem KHK'ler için geçerlidir. Ancak olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılabilen KHK'ler, olağan KHK'lerden oldukça farklıdır. Bu farklılıklar Anayasa'nın 91, 121 ve 122. maddelerinden hareketle şu şekilde özetlenebilir:

- Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK'leri Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır.
- Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kararnameleri için TBMM tarafından bir yetki yasası çıkarılmasına gerek yoktur.
- Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK'leriyle temel haklar, kişi hakları ile siyasi haklar ve ödevler düzenleme konusu yapılabilir.
- Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK'leri Resmî Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. TBMM bu kararnameleri otuz gün içinde görüşüp sonuçlandırır.
- Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK'leri için Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Ancak hemen belirtelim ki sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri sıkıyönetim ve olağanüstü halin yürürlükte olduğu bölge ve zaman dilimi içinde geçerlidir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda yer almayan yeni bir düzenleyici işlem türü olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesine yer vermiştir. Anayasa'nın 107. maddesine göre "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir."

Tüzükler

Tüzük, yürütmenin düzenleyici kurallarından bir tanesidir ve Anayasa'da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 115. maddesi tüzükleri şu şekilde düzenlemiştir: "Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır". Anayasadaki bu düzenlemeden yola çıkarak tüzüklerin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Tüzük çıkarmaya yetkili tek organ Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tüzük yapma yetkisine sahip değildir.
- Tüzüklerin konusu, yasanın uygulanmasını göstermek veya yasanın emrettiği işleri belirtmektir. Tüzükler yasaların boşluklarını doldurmak için çıkarılamaz.
- Tüzükler her zaman bir yasaya dayanmalıdır. Yasayla düzenlenmemiş bir konuda tüzük çıkarılamaz.
- Tüzükler, Danıştay'ın incelemesinden geçirilmelidir. Danıştay'ın incelemesinden geçmemiş bir tüzük tasarısı tüzük olarak çıkarılamaz.
- Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır.
- Cumhurbaşkanınca imzalanan tüzükler yasalar gibi Resmi Gazete'de yayımlanır.
- Tüzükler, yasalara aykırı olamaz. Yasaya aykırı olan tüzüğün iptali için Danıştay'a dava açılabilir.

Yönetmelikler

Yürütme organının bir diğer düzenleyici işlemi yönetmeliklerdir. Bakanlar Kurulu yönetmelik çıkarabilir. Ancak hemen belirtelim ki tüzük çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kurulu'na verilen bir yetki olmasına karşın Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri de kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla, yönetmelikler çıkarabilirler (AY md. 124).

Yönetmeliklerin tümünün Resmî Gazete'de yayımlanması zorunluluğu yoktur. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı konusu yasal düzenlemeye bırakılmıştır.

Ayrıca, yönetmelikler idari yargı denetimine tabidir. Üst hukuk kurallarına aykırı olan yönetmeliklerin iptali için idari yargıya dava açılabilir.



Tüzükler ve yönetmelikler arasındaki benzerlik ve farklılıklar nelerdir?

YARGI ORGANI: BAĞIMSIZ MAHKEMELER

Devletin temel işlevlerinden birisi de yargıdır. Yargı işlevi, hukuki uyuşmazlıkların bağımsız mahkemelerce kesin olarak çözüme kavuşturulması ve karara bağlanmasıdır. Yargı işlevinin amacı, hukuk düzeninin korunması ve gerçekleştirilmesidir. Anayasa'mıza göre yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (AY. Md. 9).

Yargıya İlişkin Temel İlkeler

Demokratik hukuk devletinde mahkemelerin siyasal organlar olarak nitelendirilen yasama ve yürütme organları karşısında bağımsızlığı ilkesi kabul edilmiştir (Özbudun, 2005:354). Yargıçların bağımsızlığı, hukuk devletinin vazgeçilmez koşuludur. Yargı bağımsızlığını gerçekleştirmek için yargı işlevini yerine getiren yargıçların, diğer kamu görevlilerinden daha güvenceli bir statüye kavuşturulmaları benimsenmiştir. Anayasa'mızda da yargının ve yargıçların bağımsızlığını güvence altına alacak düzenlemeler yer almıştır. 1982 Anayasa'sının "Mahkemelerin Bağımsızlığı" başlığını taşıyan 138. maddesine göre:

- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasa'ya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.
- Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.
- Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.
- Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez (AY md.138).

Yargı bağımsızlığı ise ancak yargıç güvencesiyle sağlanabilir (Eroğul, 2004:347). Anayasa'nın "Hakimlik ve Savcılık Teminatı" başlıklı 139. maddesine göre ise "Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasa'da gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz." Bunlardan başka, mahkemelerin kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri, yargılama yöntemlerinin yasayla belirleneceği, duruşmaların kural olarak herkese açık olduğu ve bütün mahkemelerin her türlü kararlarını gerekçeli olarak yazacağı, hâkimler ve savcılarının altmış beş yaşını bitirinceye kadar hizmet görebilecekleri Anayasa'da belirtilmiştir. Ayrıca, Anayasa'da yargıç ve savcılarının güvencesini sağlamak üzere Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu adında anayasal bir organ oluşturulmuştur.

YARGI DÜZENLERİ

Türk yargı sisteminde dört yargı düzeni vardır. Bunlar anayasa yargısı, adli yargı, yönetsel yargı ve askerî yargıdır. Şimdi bunlarla ilgili genel bilgiler verelim:

Anayasa Yargısı ve Anayasa Mahkemesi

Geniş anlamda anayasa yargısı, doğrudan doğruya anayasaya uyulmasını sağlamak amacını güden her türlü yargı işlemini veya anayasa hukuku sorunlarının yargısal usuller içerisinde bir karara bağlanması sürecini ifade eder. Dar ve teknik anlamda anayasa yargısından ise, kanunların ve diğer bazı yasama işlemlerinin, anayasaya uygunluğunun yargı organları tarafından denetimi anlaşılır. Anayasa yargısı, hukuk devletinin gelişiminde ulaşılan son ve en önemli aşama olarak tanımlanmaktadır (Özbudun, 2005:367).

Türkiye’de ilk kez 1961 Anayasası ile anayasa yargısını gerçekleştirmek ve anayasa ile verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere bir yüksek mahkeme olan Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. 1982 Anayasası da Anayasa Mahkemesinin kuruluş, görev ve yetkilerini ayrıntılı bir biçimde 146 ve 153. maddeler arasında düzenlemiştir.



1982 Anayasası’nda yer alan yüksek mahkemeleri sayınız.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu

1982 Anayasasında Anayasa Mahkemesinin üye sayısı on bir asıl ve dört yedek üye olarak belirlenmişken, 12 Eylül 2010 tarihinde Anayasada gerçekleştirilen değişiklikle üye sayısı on yediye çıkarılmıştır. Üye seçimine ilişkin hükümler Anayasanın 146 ve 147. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.

Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday göstermek için yapılacak seçimlerde, her boş üyelik için, en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday için yapılacak seçimde en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır.

Anayasa Mahkemesine üye seçilebilmek için, kırkbeş yaşın doldurulmuş olması kaydıyla; yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör veya doçent unvanını kazanmış, avukatların en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış, birinci sınıf hâkim ve savcılarının adaylık dâhil en az yirmi yıl çalışmış olması şarttır.

Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve iki başkanvekili seçilir. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Anayasa Mahkemesi üyeleri aslı görevleri dışında resmî veya özel hiçbir görev alamazlar.

Anayasa Mahkemesi üyeleri on iki yıl için seçilirler. Bir kimse iki defa Anayasa Mahkemesi üyesi seçilemez. Anayasa Mahkemesi üyeleri altmış beş yaşını doldurunca emekliye ayrılırlar. Zorunlu emeklilik yaşından önce görev süresi dolan üyelerin başka bir görevde çalışmaları ve özlük işleri kanunla düzenlenir.

Anayasa Mahkemesi üyeliği, bir üyenin hâkimlik mesleğinden çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymesi halinde kendiliğinden; görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceğinin kesin olarak anlaşılması halinde de, Anayasa Mahkemesi üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı ile sona erer.

Anayasa Mahkemesinin Görev ve Yetkileri

Anayasa Mahkemesi'nin görevlerinin neler olduğu, Anayasa'nın ilgili maddelerinde gösterilmiştir. Buna göre, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemek (AY md. 148/1),
- Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuruları karara bağlamak,
- Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak (AY md. 148/3),
- Genelkurmay Başkanını, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanını görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak,
- Siyasal partilerin mali denetimini yapmak (AY md. 69/4),
- Siyasal partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak (AY md. 69/6),
- Milletvekillerinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilmesi hallerinde, ilgililerin kararın Anayasaya, kanuna veya İç tüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla ileri sürdükleri iptal istemlerini karara bağlamak (AY md. 85),
- Uyuşmazlık Mahkemesine Başkanlık edecek üyeyi, kendi üyeleri arasından seçmek (AY md. 158/2).

Anayasa'ya Uygunluk Denetimi

Anayasa Mahkemesinin yukarıda sayılan görevleri içinde en önemlisi, kuşkusuz, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İç Tüzüğü'nün Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektir. Anayasa Mahkemesi bu denetimi şekil (biçim) ve esas (öz) olmak üzere iki açıdan yapabilir. Şekil bakımından denetim, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Meclis İç Tüzüğü'nün Anayasa'da belirtilmiş usul ve şekil kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadıklarının araştırılmasıdır. Esas bakımından denetim ise bir yasa, KHK ya da TBMM İç tüzüğü hükümlerinin Anayasa hükümleri ile çatışıp çatışmadığının denetlenmesidir (Özbudun, 2005; Sabuncu, 1997). Yasaların Anayasa'ya uygunluğunun denetiminde Anayasa Mahkemesi kendiliğinden harekete geçmez. Yasaların Anayasa'ya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince denetlenmesi "iptal davası" (soyut norm denetimi) ve "itiraz yolu" (somut norm denetimi) olmak üzere iki yolla olmaktadır.

Anayasanın 150. maddesine göre, Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisi şunlara tanınmıştır:

- Cumhurbaşkanı,
- İktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler. İktidarda birden fazla siyasî partinin bulunması hâlinde, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır (AY md. 150).

İptal davası açma süresi, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İç Tüzük'ün Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gündür (AY md. 151).

İtiraz yolu ise Anayasanın 152. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.

Mahkeme, Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.

Anayasa Mahkemesi Kararlarının Niteliği

Anayasa Mahkemesi kararlarının niteliği 1982 Anayasası'nın 153. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.
- 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.
- Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hâllerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.
- İptal kararları geriye yürümez.
- Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar (AY md. 153).

Adli Yargı ve Yargıtay

Adli yargı, “adliye mahkemeleri” olarak da bilinir. Bu mahkemeler, kişiler arasında ortaya çıkan özel hukuk uyuşmazlıklarını çözmek ve Ceza Kanununu uygulamakla görevli adliye mahkemeleridir. Adli yargı düzeni esas itibarıyla hukuk ve ceza davalarına bakan mahkemelerden oluşur. Adli yargıda ilk derece mahkemeleri olarak sulh hukuk, asliye hukuk, sulh ceza, asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleri bulunmaktadır. Ayrıca, her iki grupta da iş mahkemeleri, çocuk mahkemeleri gibi özel görevli mahkemeler vardır.

Adli yargı alanındaki en yüksek mahkeme Yargıtay'dır. Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrılmış adli yargı hâkimleri ve Cumhuriyet savcıları arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkan vekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler; süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler (AY md. 154).

Yönetmel (İdari) Yargı ve Danıştay

Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu ve kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu anayasal hüküm çerçevesinde, idari yargı, idare ve bireyler arasında idari işlem ve eylemler nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözen yargı koludur (Sabuncu, 1997:203). Türk yönetmel yargı düzeninde yer alan mahkemeler Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. Bunlardan idare ve vergi mahkemeleri ilk derece mahkemeleridir. Bölge idare mahkemeleri, ilk derece mahkemelerinin kararlarına yapılan itirazları inceler. İdari yargıdaki en yüksek mahkeme olan Danıştay ise temyiz merciidir (Erdoğan, 2005:290).

1982 Anayasası'nın 155. maddesinde Danıştay'la ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre: Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler (AY md. 155).



Adli yargı ve idari yargı ayrımı her ülkede var mıdır?

Askerî Yargı

Anayasa, askerî yargıyı sivil yargının dışında tutmuştur. Askerî yargı düzeninde Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi vardır. Askerî Yargıtay, askerî mahkemelerde verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Ayrıca, asker kişilerin kanunla gösterilen belli davalarına ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Askerî Yargıtay üyeleri, birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunca gösterilen adaylar içinden Cumhurbaşkanı tarafından seçilir (AY md. 156).

Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz. Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin üyeleri Cumhurbaşkanınca seçilir (AY md. 157).

Uyuşmazlık Mahkemesi

Anayasa'nın 158. maddesinde düzenlenen Uyuşmazlık Mahkemesi, adli, idari ve askerî yargı yerleri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmekle görevli bir yüksek mahkemedir. Uyuşmazlık Mahkemesi Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinden gelen yargıçlardan oluşur. Bu mahkemenin başkanlığını Anayasa Mahkemesince, kendi üyeleri arasından görevlendirilen üye yapar. Diğer mahkemelerle, Anayasa Mahkemesi arasındaki görev uyuşmazlıklarında, Anayasa Mahkemesinin kararı esas alınır.

Sayıştay

Sayıştay, bir yandan mali denetim organı, bir yandan da “özel yönetsel yargı” kuruluşudur (Gözübüyük, 2006:392). Anayasanın 160. maddesine göre “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” Ayrıca, mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştay'ın verdiği kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamaz. Her ne kadar Sayıştay, Anayasa tarafından yüksek mahkeme olarak düzenlenmemişse de sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağladığı için Sayıştay'a “hesap mahkemesi” de denir (Gözübüyük, 2006:392).

Özet

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel işlevi vardır. Yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) aittir. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşur. TBMM üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler. Milletvekilleri yasama faaliyetlerini serbestçe yerine getirebilmek için bazı güvencelere sahiptir. Bunlardan birincisi yasama sorumsuzluğudur. Buna göre TBMM üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar. Milletvekillerin sahip olduğu bir diğer güvence de yasama dokunulmazlığıdır. Buna göre, seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ayrıca, milletvekili üyeliğinin düşeceği durumlar Anayasa’da sayılmıştır. Milletvekilliği ancak Anayasa’da sayılan durumlarda düşürülebilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç yapısına ve işleyişine ilişkin kuralların bir kısmı Anayasada, bir kısmı da Meclis İç Tüzüğü’nde yer almıştır. TBMM, çalışmalarını kendi yaptığı iç tüzük hükümlerine göre yürütür. Buna göre, milletvekili genel seçiminden sonra TBMM’de Başkanlık Divanı oluşturulur. Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkan vekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur. TBMM çalışmalarında siyasal partilerin önemli bir yeri vardır. Bir siyasal partinin TBMM’de grup kurabilmesi için en az 20 milletvekiline sahip olması gerekmektedir. Ayrıca, konuların Meclis Genel Kuruluna gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırılması için TBMM’de komisyonlar kurulmuştur. Toplantı yeter ve karar yeter sayısına gelince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

TBMM’nin iki temel görevi vardır. Bunlardan birincisi yasa yapmak, diğeri de Bakanlar Kurulunu denetlemektir. Bunların dışında, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek;

bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektedir.

TBMM’nin en kapsamlı yetkisi yasa yapma yetkisidir. Anayasamıza göre, yasa önermeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan öneri “kanun tasarısı”, milletvekillerce yapılan öneri ise “kanun teklifi” olarak adlandırılmaktadır. TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarısı ve teklifleri ilgili komisyonlarda incelendikten sonra Meclis Genel Kurulunda görüşülür. Genel Kurulda oylanıp, kabul edilen tasarı veya teklif yasalaşmış olur. Anayasa’mıza göre, Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, 15 gün içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır.

Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aittir. Anayasa’mızda yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük ve yönetmelik yer almıştır. Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu’nun yasama organının verdiği yetki yasasına dayanarak çıkardığı ve normlar hiyerarşisinde yasa gücünde olan yazılı hukuk kurallardır. KHK’ler olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnameler ve olağanüstü Kanun Hükmünde Kararnameler olmak üzere iki türdür. Yürütmenin bir düzenleyici işlemi olan tüzük, bir yasanın uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, yasaya aykırı olmamak koşuluyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan düzenleyici kurallardır. Yürütme organının bir diğer düzenleyici işlemi de yönetmeliklerdir. Yönetmelik, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkardıkları yazılı hukuk kurallardır.

Devletin temel organlarından üçüncüsü de yargıdır. Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. Türk yargı sisteminde dört yargı düzeni vardır. Bunlar anayasa yargısı, adli yargı, yönetsel yargı ve askerî yargıdır. Türkiye’de Anayasa yargısını gerçekleştirmek ve Anayasa ile verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Anayasa Mahkemesinin temel görevi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü’nün Anayasa’ya uygunluğunu denetlemektir. Bunun dışında Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla yargılama yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca, siyasal partilerin mali denetimini yapmak ve siyasal partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak da Anayasa Mahkemesinin görevleri arasındadır.

Adli yargı, esas itibarıyla, hukuk ve ceza davalarına bakar. Adli yargı alanındaki en yüksek mahkeme Yargıtay’dır. Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. İdari yargı ise idare ve bireyler arasında idari işlem ve eylemler nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözen yargı koludur. Türk yönetsel yargı düzeninde yer alan mahkemeler Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. İdari yargıdaki en yüksek mahkeme Danıştay’dır. Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir. Son olarak, Anayasa’mız askerî yargıyı sivil yargının dışında tutmuştur. Askerî yargı düzeninde Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi vardır.

Kendimizi Sıneyalım

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi kaç üyeden oluşur?

- a. 400
- b. 450
- c. 500
- d. 550
- e. 600

2. Milletvekilliği ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- a. Milletvekili seçilme yaşı 25'tir.
- b. Milletvekili, seçildiği bölgeyi temsil eder.
- c. Milletvekilleri 4 yıl için seçilirler.
- d. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.
- e. 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme hakkına sahiptir.

3. Bir siyasi partinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grup kurabilmesi için en az kaç milletvekiline sahip olması gerekir?

- a. 10
- b. 15
- c. 20
- d. 25
- e. 30

4. Yasa yapma süreciyle ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- a. Yasa yapma yetkisi TBMM'ye aittir.
- b. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan öneriye kanun tasarısı denir.
- c. Milletvekillerince yapılan öneriye kanun teklifi denir.
- d. Yasaların yürürlüğe girmesi için Resmi Gazetede yayımlanması gerekir.
- e. Yasaları yayımlama görevi TBMM Başkanı'na aittir.

5. Tüzük ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi yanlıştır?

- a. Danıştay incelemesinden geçer.
- b. Bakanlar Kurulu çıkarır.
- c. Kamuoyunu ilgilendirmeyen tüzükler Resmî Gazete'de yayımlanmaz.
- d. Tüzüklerin yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılır.
- e. Cumhurbaşkanı imzalar.

6. Aşağıdakilerden hangisi tüm yönetmeliklerin özelliklerinden biridir?

- a. Yargısal denetime tabi olmaları
- b. Resmî Gazete'de yayımlanmalarının zorunlu olması
- c. Danıştay incelemesinden geçirilmeleri
- d. Sadece Bakanlar Kurulu tarafından ıkarılabilmeleri
- e. Bağlayıcılıkları bakımından kanunlardan sonra gelen normatif düzenlemeler olması

7. Aşağıdakilerden hangisi Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında yer almaz?

- a. Kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek
- b. Milletvekillerini Yüce Divan sıfatıyla yargılamak
- c. Siyasi partilerin mali denetimini yapmak
- d. Siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak
- e. Uyuşmazlık Mahkemesine başkanlık edecek üyeyi, kendi  yeleri arasından seçmek

8. Aşağıdakilerden hangisi, bir kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir?

- a. TBMM'de grubu bulunan siyasi partiler
- b. Bakanlar Kurulu
- c. İktidar Partisi Meclis Grubu
- d. TBMM  ye tam sayısının onda biri tutarında milletvekili
- e. Anayasa Mahkemesi Başkanı

9. Aşağıdaki mahkemelerden hangisi idari yargıda yer almaz?

- a. Danıştay
- b. Yargıtay
- c. İdare Mahkemesi
- d. Bölge İdare Mahkemesi
- e. Vergi Mahkemesi

10. Türkiye’de idari yargıda genel görevli temyiz mercii (en üst mahkeme) hangisidir?

- a. Sayıştay
- b. Bölge idare mahkemesi
- c. Anayasa Mahkemesi
- d. Uyuşmazlık mahkemesi
- e. Danıştay

Kendimizi Sıneyalım Yanıt Anahtarı

1. d Yanıtınız yanlış ise “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Oluşumu” bölümünü yeniden okuyunuz.

2. b Yanıtınız yanlış ise “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Oluşumu ve TBMM Üyelerinin Hukuki Statüsü” bölümlerini yeniden okuyunuz.

3. c Yanıtınız yanlış ise “TBMM’nin İç Yapısı ve İşleyişi” bölümünü yeniden okuyunuz.

4. e Yanıtınız yanlış ise “TBMM’nin Görev ve Yetkileri” bölümünü yeniden okuyunuz.

5. c Yanıtınız yanlış ise “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

6. a Yanıtınız yanlış ise “Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

7. b Yanıtınız yanlış ise “Yargı Düzenleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

8. c Yanıtınız yanlış ise “Yargı Düzenleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

9. b Yanıtınız yanlış ise “Yargı Düzenleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

10. e Yanıtınız yanlış ise “Yargı Düzenleri” bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Hem yasama sorumsuzluğu hem de yasama dokunulmazlığı, TBMM üyelerinin yasama faaliyetlerini hiçbir baskı altında kalmadan, serbestçe yerine getirebilmeleri için kamu yararı amacıyla milletvekillerine tanınan güvencelerdir. Yasama sorumsuzluğuna günlük dilde “kürsü dokunulmazlığı” da denilmektedir. Yasama sorumsuzluğu sürekli nitelikte olup, milletvekilliği sıfatı sona erdikten sonra da geçerlidir. Buna karşın yasama dokunulmazlığı, yasama sorumsuzluğundan farklı olarak, milletvekilliği süresince geçerlidir. Dolayısıyla, geçici niteliktedir. Ayrıca, yasama dokunulmazlığı TBMM kararıyla kaldırılabilir. Yasama sorumsuzluğu ise mutlaklıdır. Sorumsuzluk cezalandırılmamayı, dokunulmazlık ise cezayı ertelemeyi içerir.

Tüm demokratik ülkelerde, parlamento üyelerine yasama faaliyetlerini serbestçe yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla bazı bağışıklıklar (muafiyet) tanınmıştır. Yasama sorumsuzluğu, milletvekilinin yasama çalışmalarındaki söz ve düşünce hürriyetini korumaya yönelik olduğu için bu güvencenin varlığı genel kabul görmektedir. Genelde tartışma konusu olan, yasama dokunulmazlığının ölçüsüdür. Yasama dokunulmazlığının temel amacı ise milletvekilini keyfî veya asılsız ceza kovuşturmalarından ve tutuklamalardan korumaktır.

Türk kamuoyunda yasama dokunulmazlığının gereğinden fazla geniş kapsamlı olduğu ve bunun kapsamının daraltılması gerektiği sıkça ifade edilmektedir.

Sıra Sizde 2

Türkiye Büyük Millet Meclisinde yasama ve denetleme görevini yerine getiren 17 İhtisas Komisyonu vardır. Bunlar: Anayasa Komisyonu; Adalet Komisyonu; Milli Savunma Komisyonu; İçişleri Komisyonu; Dışişleri Komisyonu; Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Doğal Kaynaklar, Bilim ve Teknoloji Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Tarım, Orman ve Köyşleri Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu; Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Çevre

Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’dur.

Sıra Sizde 3

Her şeyden önce tüzük ve yönetmelikler idarenin düzenleyici işlemleridir. Düzenleyici işlemler, idarenin bireysel olmayan genel nitelikte kurallar koymasındır. Bu benzerliğin yanında tüzük ve yönetmelikler şu yönlerden birbirlerinden farklıdır: Tüzükler sadece Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır. Yönetmelikler ise Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilir. Bakanlar Kurulu da yönetmelik çıkarabilir. Normlar hiyerarşisinde tüzükler yönetmeliklerin üstünde yer aldıkları için yönetmelik hükümleri tüzüğe aykırı olamaz. Tüzüklerin hepsi Resmî Gazete’de yayımlanmak zorundadır. Ayrıca, tüzükler Cumhurbaşkanı’nca imzalanır. Yönetmeliklerin tümünün Resmî Gazete’de yayımlanması zorunluluğu yoktur. Yönetmelikler Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaz. Son olarak, tüzükler Danıştay incelemesinden geçmek zorundadır. Yönetmelikler için böyle bir zorunluluk yoktur.

Sıra Sizde 4

1982 Anayasası, yüksek mahkemeler başlığı altında Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesine yer vermiştir.

Sıra Sizde 5

Her ülkede adli yargı ve idari yargı ayrımı olduğu söylenemez. Bazı ülkelerde, özellikle Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerin yargı örgütlenmesinde yargı birliği sistemi benimsenmiştir. Bu sistemde, esas olarak hem kişiler arası uyuşmazlıklar hem de kişilerle idare arasındaki uyuşmazlıklar genel mahkemelerde çözüme kavuşturulmaktadır. Türkiye’nin de içinde bulunduğu, Fransa, Almanya, Belçika gibi Kara Avrupa ülkelerinde ise adli yargı, idari yargı ayrımı söz konusudur. Bu ülkelerde adli yargı düzeninin yanında, bir de yönetsel yargı düzeni vardır ve idare yargı denetimi bakımından “idari yargı” düzenine tabidir. Yönetimle ilgili davalar “adli” mahkemelerde değil, “idari” mahkemelerde görülür.

Yararlanılan Kaynaklar

Erdoğan, M. (2005), Anayasa Hukuku, 3. baskı, Ankara: Orion Yayınevi.

Eroğul, C. (2004), Anayasa Giriş, 7. bası, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2006), Kamu Yönetimi, İstanbul.

Gözler, K. (2006), İdare Hukukuna Giriş, 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2006), Yönetim Hukuku, 24. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2006), İdare Hukuku, Yıldırım, T. (Der), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.

Örnek, A. (1992), Kamu Yönetimi, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özbudun, E. (2005), Türk Anayasa Hukuku, 8. bası, Ankara: Yetkin Yayınları.

Polatoğlu, A. (2001), Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Ankara: METU Press.

Sabuncu, Y. (1997), Anayasaya Giriş, 5. bası, Ankara: İmaj Yayıncılık.

T.C 1982 Anayasası

Teziç, E. (2004), Anayasa Hukuku, 9. bası, İstanbul: Beta.

6

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Merkezî yönetimin merkez ve taşra örgütünde yer alan kuruluşları sıralayabilecek,
-  Cumhurbaşkanının görev, yetki ve sorumluluklarını özetleyebilecek,
-  Bakanlar Kurulunun görev, yetki ve sorumluluklarını açıklayabilecek,
-  Başbakanlık ve bakanlık örgütlerinin işlevlerini açıklayabilecek,
-  Merkezî yönetimin taşra örgütünde yer alan kuruluşların işleyişini özetleyebilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

 Merkez Örgütü	 Mülki İdare Bölümleri
 Cumhurbaşkanı	 Vali
 Bakanlar Kurulu	 İl İdare Kurulu
 Başbakanlık	 İl Müdürleri
 Bakanlıklar	 Kaymakam
 Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar	 İlçe İdare Kurulu
 Millî Güvenlik Kurulu	 Bucak Müdürü
 Taşra Örgütü	 Bölge Müdürlükleri

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Merkez (Başkent) Örgütü
- ❖ Merkezî Yönetimin Taşra (Çevre) Örgütü

Kamu Yönetim Yapısı: Merkezi Yönetim

GİRİŞ

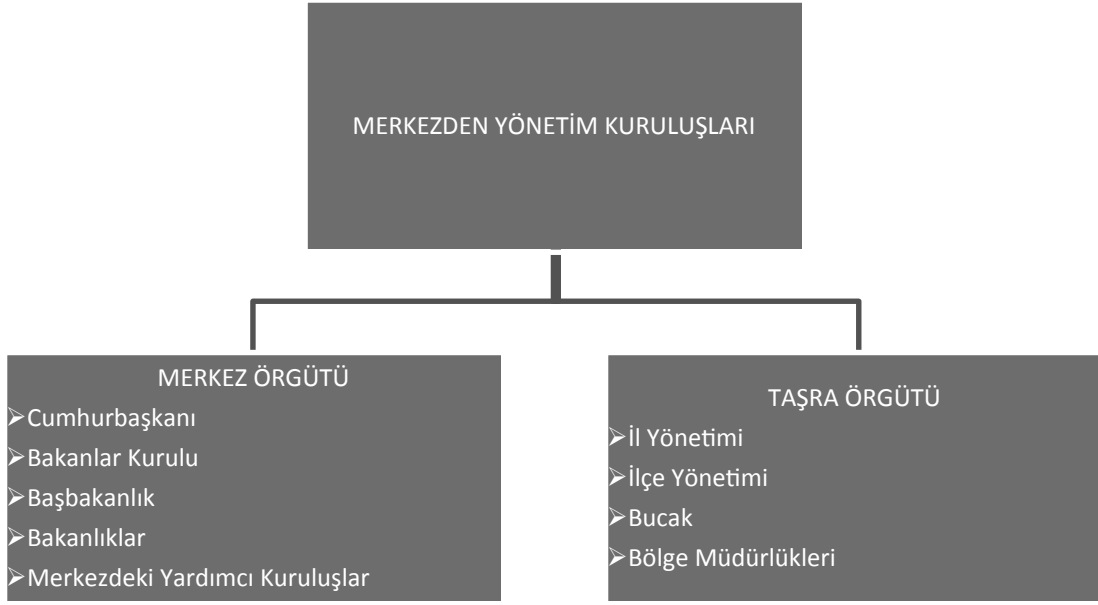
Kamu hizmetleri ve yönetsel faaliyetlerin ülke genelinde yürütülebilmesi için kamu örgütlerine ihtiyaç vardır. Bu örgütlerin kurulmasına temel olacak örgütlenme ilkeleri ise her ülkenin kendine özgü siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve tarihsel koşullarının etkisi altında şekillenir ve gelişir. Anayasa'mız, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını açıkça belirtmiştir (AY md. 123/2). Dolayısıyla, kamu hizmetleri merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarınca yerine getirilir. Bu ünite Türkiye kamu yönetim yapısı içindeki merkezi yönetim kuruluşları üzerinde durulacaktır.

Merkezden yönetim, kamu yönetimi literatüründe, kamu hizmetlerinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi içinde yer alan kuruluşlarca yürütülmesi anlamına gelir (Aktan, 1989: 75). Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi, bu politikaların uygulanmasına yönelik karar alma ve uygulama yetkisinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşik denetimi altında bulunan örgütlerce yürütülmesidir.

Merkezden yönetim ilkesinin dört temel özelliği vardır. Bunlar:

- Tüm yönetsel hizmet ve faaliyetler bir merkezde toplanmıştır. Yurttaşlara sunulacak kamu hizmetlerine ilişkin karar alma ve uygulama yetkisi merkezdedir.
- Merkezî yönetimin kendi hiyerarşisi içinde yer alan bir taşra örgütü vardır.
- Merkezî yönetimin üstlendiği kamu hizmetleri hem merkezde hem de taşrada merkez görevlileri tarafından yerine getirilir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli gelir ve giderler de merkezde toplanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti tek yapılı (üniter) bir devlet yapısına sahip olduğu için kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezî örgütlenme biçimine ağırlık verilmiştir. Dolayısıyla, ülkemizde temel kamu hizmetleri merkezî yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Merkezî yönetime “genel yönetim” de denir. Merkezî yönetim kendi içinde merkez ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve bakanlıklar yer alır. Ayrıca merkezî yönetime önerilerde bulunmak, danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da merkez örgütü içinde değerlendirilmektedir. Görüldüğü gibi, yürütme yetkisi ve görevini kullanan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, aynı zamanda, merkezî yönetimin merkez örgütü içinde yer almaktadır. Merkez örgütüne “başkent örgütü” de denilmektedir. Merkezî yönetimin taşra örgütü ise il yönetimi, ilçe yönetimi, bucak yönetimi ve bölgesel örgütlerden oluşmaktadır.



Şekil 6.1: Türkiye'deki Merkezi Yönetim Kuruluşları

MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ

Cumhurbaşkanı

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. 1924 ve 1961 Anayasalarından farklı olarak, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının yetkilerini güçlendirmiştir.

Cumhurbaşkanının Seçimi ve Tarafsızlığı

1982 Anayasası'nın ilk biçiminde, 1924 ve 1961 Anayasalarının geleneği sürdürülerek Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi kabul edilmişti. Ancak 2007 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Anayasa'nın 2007 yılında değiştirilen 101. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer."

Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen Anayasa'nın 102. maddesine göre genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanının görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmesi parlamenter sistemin sağlıklı işlemesi için gereklidir. Anayasa'mız, devletin başı ve ulusal birliğin sembolü olan Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu sağlamak amacıyla önemli düzenlemeler içermektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin sona ermesi,
- Cumhurbaşkanının göreve başlarken tarafsızlıktan ayrılmayacağına dair and içmesidir.



Türkiye Cumhuriyeti'nin cumhurbaşkanlarını sırasıyla sayınız.

Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Anayasa'nın 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında ayrıntılı bir biçimde saymıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şöyle sıralanabilir:

Yasama ile İlgili Görev ve Yetkileri:

- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,
- Kanunları yayımlamak,
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,
- Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

Yürütme ile İlgili Görev ve Yetkileri:

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Gerekli gördüğü hâllerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında, toplantıya çağırarak,
- Yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
- Millî Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

- Kararnameleri imzalamak,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak,
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek.

Yargı ile İlgili Görev ve Yetkileri:

- Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanının çeşitli nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması hâllerinde, görevine dönmesine kadar, ölüm, çekilme veya başka bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hâlinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır (AY md. 106).

Cumhurbaşkanının Sorumluluk ve Sorumsuzluk Durumları

Demokratik parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının, vatana ihanet dışında, sorumluluğunun olmaması genel kabul gören bir ilkedir. Cumhurbaşkanının sorumlu tutulacağı ve tutulamayacağı durumları düzenleyen Anayasa'nın 105. maddesi de konuyu bu çerçevede ele almıştır. Cumhurbaşkanının sorumluluğu konusu siyasal, cezai ve hukuki olmak üzere üç açıdan ele alınabilir.

Siyasal Sorumluluk

Siyasal sorumluluk, Cumhurbaşkanının işlemlerinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olmasıdır. Siyasal sorumluluğun yaptırımı siyasal gerekçelerle Cumhurbaşkanının görevden alınması veya istifa ettirilmesidir. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur. 1982 Anayasası da Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ilkesini kabul etmiştir. Anayasa'mıza göre "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur" (AY md. 105/1). Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerden dolayı TBMM'ye karşı sorumlu olan işlemde imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakandır. Parlamenter demokraside, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin karşı-imza kuralına tabi olması genel bir ilkedir. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanının işleminde imzası bulunan Başbakan ve bakan sorumludur.

Buna karşılık 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının bazı işlemleri Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceğini öngörmüştür. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu tek başına yaptığı işlemleri de içerir. Ayrıca, Anayasa'mız Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamayacağını da hükme bağlamıştır (AY md.105/2). Böylece bu tür işlemler yargı denetimi dışında bırakılmıştır (AY md. 125/2).

Cezai Sorumluluk

Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili olarak işlediği suçlardan, vatana ihanet suçu dışında, cezai sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı sadece "vatana ihanet" suçundan dolayı cezai sorumluluğu vardır. Anayasa'mıza göre Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlanabilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla olur (AY md. 105/3). Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması durumunda Cumhurbaşkanlığı sıfatını kaybedeceğini kabul etmek gerekir.

Anayasa’da açık bir hüküm bulunmamasına karşılık Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel (adi) suçlarından dolayı sorumlu olduğu kabul edilmektedir (Özbudun, 2005:317-318).

Hukuki Sorumluluk

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanırken yaptığı eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu yoktur. Ancak, Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olmayan eylem ve işlemlerden dolayı kişilere verdikleri zararlardan sorumludur (Gözübüyük, 2006a:71).



Size göre Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler parlamenter sistemle örtüşmekte midir? Niçin?

Bakanlar Kurulu

Yürütme organının iki başlı olduğu parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu, yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu olan, dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan taraftır (Özbudun, 2005:321). Bakanlar Kurulu “hükümet” olarak da adlandırılır.

Bakanlar Kurulunun Kurulması ve Göreve Başlaması

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar ise TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Gerekğinde Başbakanın önerisi üzerine bir bakanın görevine Cumhurbaşkanınca son verilir (AY md. 109). Görüldüğü gibi Anayasa’mıza göre Başbakanın milletvekili olması zorunludur. Buna karşılık, milletvekili olmayan bir kişinin bakan olarak atanması mümkündür.

Yeni kurulan Bakanlar Kurulunun göreve başlayabilmesi için TBMM’nin güvenoyunu beklemesi söz konusu değildir. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının atama işlemiyle birlikte kurulmuş ve görevine başlamış olur (Özbudun, 2005:322). Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur (AY md. 110). Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak olan güven oylaması, hükümetin göreve devam edip edemeyeceğiyle ilgilidir. Meclisten güvenoyu alan Bakanlar Kurulu hükümet programını uygulamak için çalışmalara başlayabilir.

Bakanlar Kurulunun Yapısı ve İşleyişi

Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu ortak çalışan bir kuruldur. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Gerekli gördüğü durumlarda Cumhurbaşkanı da Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. İdare hukuku anlamında Başbakan ve bakanlar arasında hiyerarşik bir üst-ast ilişkisi yoktur. Diğer bir deyişle, Başbakan bakanların hiyerarşik amiri değildir. Ancak uygulamada Başbakanın bakanlar karşısında güçlü konumda olduğu görülmektedir. Başbakanı Bakanlar Kurulunda güçlü kılan üç temel neden vardır:

Her şeyden önce Başbakanın Bakanlar Kurulu içinde önemli bir siyasal liderlik konumu vardır. Başbakan, aynı zamanda parlamentoda çoğunluğa sahip siyasal partinin lideridir. Siyasal parti lideri olarak Başbakanın bakanlar üzerinde önemli etkisi vardır. Ayrıca, Başbakanın anayasal konumu da onu güçlü kılmaktadır. Başbakanın görev ve sorumlulukları Anayasa’da belirtilmiştir. Buna göre:

- Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında iş birliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir (AY md. 112/1).
- Her bakan, Başbakana karşı sorumludur (AY md. 112/2).
- Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür (AY md. 112/3).
- Başbakan, bir bakanın görevden alınmasını Cumhurbaşkanından isteyebilir (AY md. 109/3).

Yukarıdaki anayasal düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'yla karşılaştırıldığında Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki konumunu oldukça güçlendirmiştir. Böylece Başbakan, klasik anayasa hukukunda kabul edildiği gibi, “eşitler arasında birinci” (*primus inter pares*) olmaktan çıkmıştır (Gözübüyük, 2006b:120; Eryılmaz, 2011:120). Başbakanın konumunu güçlendiren bir başka gelişme de Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısının son yıllarda hızla artması ve bunun sonucunda da Başbakanlığın büyük bir hizmet bakanlığı gibi çalışmasıdır (Polatoğlu, 2001:100).

Bakanlar Kurulunun çalışma yöntemlerini düzenleyen bir iç tüzük bulunmamaktadır. Kurulun çalışmaları geleneklere göre yürütülmektedir. Bakanlar Kurulu kararlarını oy birliğiyle alır; oy çokluğu ile karar alma yoktur (Gözübüyük, 2006a). Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur (AY md. 112/1). Buna kolektif sorumluluk denilmektedir.

Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri esas itibarıyla siyasal nitelikte olmasına karşın yönetsel nitelik taşıyan önemli görevleri de vardır. Bakanlar Kurulunun temel görevi, ülkenin iç ve dış siyasetini saptamak ve uygulanmasını sağlamaktır (Gözübüyük, 2006b:140). Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim örgütünün en yüksek karar organı olarak, anayasa ve yasalara aykırı olmamak ve yasalara dayanmak koşuluyla yönetsel alanda her işlemi yapma yetkisine sahiptir. Bakanlar Kurulunda karara bağlanan konular çok ve çeşitlidir. Anayasa ve yasalarla Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilerden bazıları şunlardır:

- İç ve dış siyasetle ilgili konularda kamu politikaları oluşturmak ve bunları yürütmek,
- TBMM'ye sunulacak yasa tasarılarına son şeklini vermek,
- TBMM'den yetki alarak Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak,
- Tüzük çıkarmak,
- Yönetmelik çıkarmak,
- Cumhurbaşkanının başkanlığında olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan etmek,
- Ulusal güvenliği sağlamak, Silahlı Kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak,
- Anayasa ve yasalar çerçevesinde başı olduğu kamu yönetimine yön vermek,
- Bazı üst düzey kamu yöneticilerini atamak (Eryılmaz, 2006:88-89; Gözler, 2006:52).

Yukarıda sayılanlar dışında, Bakanlar Kurulunu doğrudan ilgilendirmeyen, Bakanlar Kurulu düzeyinde ele alınması gerekmeyen ayrıntılara ilişkin pek çok yönetsel görevler de Bakanlar Kurulunca yerine getirilmektedir (Gözübüyük, 2006:140). Bu durum, Bakanlar Kurulunun temel işlevi olan kamu politikalarını belirlemek ve bunların uygulanması yönünde kamu örgütleri arasında iş birliği ve eş güdümü sağlamak konularına yeterince zaman ayırmasını güçleştirmektedir.



Başbakanın bakanlar üzerindeki yetkileri nelerdir?

Başbakanlık

Yukarıda Bakanlar Kurulunu incelerken Başbakanın göreve atanması, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak görev ve siyasal sorumluluklarının neler olduğu üzerinde durduk, Bakanlar Kurulundaki güçlü konumundan söz ettik. Burada, Anayasa ve yasalarla Başbakana verilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesini sağlayan ve merkezî yönetim içinde önemli bir yeri olan Başbakanlık örgütü üzerinde duracağız.

İlk kez 20 Mayıs 1933 tarihli bir Yasa ile kurulan ve 7 küçük birimden oluşan Başbakanlık örgütü günümüzde çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmaları sonucunda inanılmaz bir büyüklüğe erişmiş,

âdeta büyük bir hizmet bakanlığına dönüşmüştür. Başbakanlık örgütü, son olarak, 10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun'la ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu Yasa'nın 4. maddesinde Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık örgütünün en üst amiri olduğu belirtilmiştir.

3056 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde Başbakanlığın görevleri genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Bakanlıklar arasında iş birliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak,
- Devlet örgütünün düzenli ve etkili bir şekilde işlemlerini sağlayacak ilkeleri belirlemek, hükümet programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını takip etmek,
- Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasa'ya ve diğer mevzuata uygunluğunu incelemek ve yasama organı ile olan ilişkileri yürütmek,
- Mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek,
- İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, devlet örgütünün düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve ilkelerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak,
- Devlet örgütündeki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, uygulanmasını takip etmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak,
- Türk devlet ve millet hayatını ilgilendiren tarihî, hukuki, idari, ekonomik, ilmî doküman ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve arşivlemek,
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda görevli kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak.

Görüldüğü gibi Başbakanlık örgütünün temel işlevi merkezî yönetim içinde iş birliği ve eş güdümü sağlamaktır. Başbakanlık örgütü merkez örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir.

Başbakanlık Merkez Örgütü

Başbakanlık merkez örgütü, Başbakanlık Müsteşarı ve yardımcılarının başka ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. En yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı, Başbakanlık örgütünün Başbakandan sonraki en üst yöneticisidir. Başbakanlık merkez örgütünde Başbakanlığa verilen görevleri yerine getirmek için çeşitli ana hizmet birimleri genel müdürlük veya başkanlık şeklinde örgütlenmiştir.

Tablo 6.1: Başbakanlık Merkez Örgütü

Ana Hizmet Birimleri	Yardımcı Hizmet Birimleri	Danışma ve Denetim Birimleri
Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü Dış İlişkiler Başkanlığı İdareyi Geliştirme Başkanlığı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı Bilgi İşlem Başkanlığı İnsan Hakları Başkanlığı	Bakanlar Kurulu Sekreterliği İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı Özel Kalem Müdürlükleri	Teftiş Kurulu Başkanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Başbakan Müşavirleri Hukuk Hizmetleri Başkanlığı Başbakanlık Müşavirleri Başbakanlık Basın Müşavirliği

Kaynak: <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pOrganizationRoot.aspx>

Başbakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşlar

Çeşitli nedenlerle bakanlıklar içinde örgütlenilmeyen bazı kuruluşlar, müsteşarlık, genel müdürlük veya başkanlık olarak Başbakanlığa bağlanmış veya Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir. Bu kuruluşlar, “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” statüdedir. Böylece, bu tür uygulamalarla Başbakanlık büyük bir hizmet bakanlığı görünümü kazanmıştır. Bunlardan başka, Başbakanlıkta, Bilgi edinme ve Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi sürekli ya da geçici statüde çeşitli kurullar bulunmaktadır. Başbakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, yönetim sorumluluğu ve yasama organı ile ilişkiler bakımından başbakan yardımcılarında dağıtılmaktadır (Eryılmaz, 2011). Bu kuruluşlar; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Anadolu Ajansı T.A.Ş Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı, T.C Merkez Bankası, T.C Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye Halk Bankası A.Ş Genel Müdürlüğü, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş Genel Müdürlüğü, Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş Genel Müdürlüğü, Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O Genel Müdürlüğü, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı’dır.



INTERNET

Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu hakkında daha fazla bilgi
<http://www.basbakanlik.gov.tr> adresinden elde edilebilir.

Bakanlıklar

Ülkemizde devletin üstlendiği temel kamu hizmetleri bakanlık örgütlenmesiyle yürütülmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bakanlıklar işbölümünü gösterir. Her bakanlık belirli bir kamu hizmetini veya hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiş ve yetkili kılınmıştır. Örneğin, sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı, iç güvenlikle ilgili görevler İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Görüldüğü gibi, bakanlıklar devlet tüzel kişiliğinde belli bir hizmet görmek ve bu hizmetlerle ilgili işleri yürütmek amacıyla oluşturulmuştur. Bakanlık biçiminde örgütlenmenin siyasal boyutu olduğunu da vurgulamak gerekir. Çünkü demokratik parlamenter sistemde kamu bürokrasisinin parlamentoya karşı sorumluluğu, bakanlıkların en üst yöneticisinin bakan olması ve bakanın kendi emri altında çalışanların işlemlerinden de TBMM’ye karşı sorumlu olmasıyla sağlanmaktadır.

Bakanlıkların Kurulması

1982 Anayasası’na göre, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” (AY md. 113/1). Örneğin, Kültür ve Turizm Bakanlığı, 16.4.2003 tarih ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’la kurulmuştur. Anayasa’daki bu düzenlemelerden başka 27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun da bakanlıkların kurulması, örgütlenmesi, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri ayrıntılı olarak belirlemiştir.

6 Nisan 2011 tarihli ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’nun verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle bakanlıkların sayı ve yapılarında önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu düzenlemelerle, Devlet Bakanlığı statüsü kaldırılmış ve daha önceden Devlet Bakanları eliyle yönetilen kurumların önemli bir kısmı, hizmet bakanlığına dönüştürülmüştür. Yeni kurulan veya ismi değiştirilen bakanlıklar şunlardır: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı; Avrupa Birliği Bakanlığı; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; Ekonomi Bakanlığı; Gençlik ve Spor Bakanlığı; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı; Kalkınma Bakanlığı; Orman ve Su İşleri Bakanlığı; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’dır.

Bakanların Görev ve Yetkileri

Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Bakan, bakanlığının yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzeltkişiliğini temsil eder, bakanlığının görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bakanların hem yönetsel hem de siyasal işlevleri vardır.

3046 sayılı Yasa'nın 21. maddesi bakanların görev ve yetkilerini şöyle sıralamıştır:

- Bakan, bakanlık örgütünün en üst yöneticisidir.
- Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, millî güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludur.
- Her bakan, emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur.
- Her bakan, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı örgütü ile bağı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Ayrıca, 3.06.2011 tarihli ve 643 sayılı KHK ile Bakana, Millî Savunma Bakanı dahil, bağı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabileceği öngörülmüştür. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur. Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer.

Bakanların Sorumluluğu

Siyasal Sorumluluk

Bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumlulukları vardır. Bakanların siyasal sorumluluğu parlamenter sistemin temel kurallarındandır. Bakanlar yalnız kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de TBMM'ye karşı sorumludurlar.

Siyasal sorumluluk, bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilebilmesidir. Siyasal sorumluluğun yaptırımı cezai veya hukuki değil, sadece siyasaldır. Siyasal sorumluluğu ortaya çıkarmak anayasal yöntem güvenoyu mekanizmasıdır (Özbudun, 2005:323-324).

Cezai Sorumluluk

Cezai sorumluluk, bakanların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan olarak Anayasa Mahkemesinde yargılanmasıdır. Cezai sorumluluk meclis soruşturması yoluyla ortaya çıkar. Meclis soruşturması sonucunda bir bakanın Yüce Divana gönderilebilmesi TBMM kararıyla olur. Yüce Divana gönderme kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Yüce Divan'da yargılanması kararlaştırılan bakan bakanlıktan düşer (Gözübüyük, 2006a:79).

Bakanlık Merkez Örgütü

Bakanlıkların kuruluş ve görevleri 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. Buna göre bakanlıklar, merkez örgütü, taşra ve yurt dışı örgütü ile bağı ve ilgili kuruluşlardan oluşur. Her bakanlığın bakandan sonraki en üst yöneticisi müsteşardır. Müsteşar, bakana karşı sorumludur.

Bakanlık merkez örgütünde bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesini sağlamak üzere ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler oluşturulur. Ana hizmet birimleri, bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetleri yürütürler. Bu nedenle her bakanlığın ana hizmet birimleri diğer bakanlıklardan farklıdır. Örneğin, İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimleri arasında İller İdaresi Genel müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü bulunurken Millî Eğitim Bakanlığının Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, Ortaöğretim Genel Müdürlüğü gibi ana hizmet birimleri vardır.

3046 sayılı Yasa, bakanlıkların merkez örgütünde danışma ve denetim birimleriyle yardımcı birimlerin de kurulmasını öngörmüştür. Danışma ve denetim birimleri olarak her bakanlıkta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği bulunur. Ayrıca, yardımcı hizmet birimleri olarak Personel Genel Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Özel Kalem Müdürlüğü oluşturulur.

Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşları

Bakanlıkların yapısında “bağlı” ve “ilgili” olarak nitelenen, bakanlık merkez örgütünden farklı statüleri olan kuruluşlar da yer almaktadır. Bakanlığa bağlı kuruluşlar, 3046 sayılı Yasa’nın 10. maddesinde “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” olarak tanımlanmışlardır. Bağlı kuruluşlar, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla diğer bir bakanlığa bağlanabilir. Bağlı kuruluşların bir kısmının tüzel kişiliği yokken bir kısmının da vardır. Örneğin, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan Emniyet Genel Müdürlüğü’nün tüzel kişiliği yoktur. Buna karşılık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan Karayolları Genel Müdürlüğü’nün tüzel kişiliği vardır.

Söz konusu Yasa’ya göre, bakanlık ilgili kuruluşlar “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır” (md.11). İlgili kuruluşların hepsinin tüzel kişiliği bulunmaktadır. Dolayısıyla, ilgili kuruluşla bakanlık arasında hiyerarşik bir bağ yoktur. Bakanlığın bu ilgili kuruluş üzerinde, yasanın öngördüğü ölçüde, vesayet denetimi söz konusudur.

Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar

Merkezî yönetimin başkent örgütünde hükümete ve bakanlıklara görüş bildirme ve önerilerde bulunmak suretiyle yardımcı olmak için oluşturulan birçok kuruluş vardır. Geniş bir kümeyi kapsayan bu kuruluşlar merkez örgütü içerisinde yer almakta ve “merkezdeki yardımcı kuruluşlar” olarak nitelendirilmektedir (Gözübüyük, 2006a:82). Bunların pek çoğu “yüksek kurul” olarak örgütlenmiştir. Kurulların yapıları bazı durumlarda yalnız bakanlardan oluşmasına karşın bazen de bakanlarla üst düzey kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Merkezdeki yardımcı kuruluşlara örnek olarak Millî Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Yüksek Askerî Şura, Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu verilebilir.

Bu kuruluşların ortak özellikleri şunlardır:

- Tüzel kişilikleri yoktur.
- Merkezî hiyerarşisi dışındadırlar.
- Belli ölçüde özerktirler.
- Kurul hâlinde çalışırlar.
- Uzmanlaşmış kuruluşlardır.
- Bazıları anayasada düzenlendiği için “anayasal kuruluş” niteliğindedir.
- Temel işlevleri arasında kamu politikalarının oluşturulmasında hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, örgütler arası eş güdüm ve iş birliğini sağlamak, önerilerde bulunmak, danışmanlık yapmak, inceleme ve denetim yapmak vardır.

Merkezdeki yardımcı kuruluşlarla ilgili bu genel açıklamalardan sonra, bu kuruluşlar arasında yer alan ve Türk kamu yönetimindeki önemi nedeniyle Millî Güvenlik Kurulunun yapısı ve işleyişi üzerinde kısaca durulacaktır.

Millî Güvenlik Kurulu

Millî Güvenlik Kurulu (MGK), ülkenin ulusal güvenlikle ilgili konuları üzerinde ortak görüş belirlemek amacıyla sivil ve askerî otoriteleri bir araya getiren, hükümete yardımcı olan anayasal bir kuruldur. MGK, 1961 Anayasası'nda öngörülmüş, 1982 Anayasası'nda da varlığını sürdürmüştür. 1982 Anayasası'nın 118. maddesi MGK'nin oluşumunu ve görevlerini düzenlemiştir. Buna göre MGK, "Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur".

Millî Güvenlik Kurulunun iki temel görevi vardır. Bunlar:

- Devletin ulusal güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili tavsiye kararları almak ve bunları Bakanlar Kuruluna bildirmek,
- Gerekli koordinasyonu sağlamaya yönelik görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmektir.

Millî Güvenlik Kurulu iki ayda bir toplanır. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanının katılamadığı durumlarda MGK'ye Başbakan başkanlık eder. Kurulun gündemi, Başbakan ve Genelkurmay Başkanı'nın önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir. Kurul kararları oy çokluğuyla alınır. Millî Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütmek için Başbakana bağlı MGK Genel Sekreterliği örgütü kurulmuştur.

Millî Güvenlik Kurulunun kararları, anayasadaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, "öneri" niteliğindedir. MGK kararları ancak Bakanlar Kurulunca benimsendiği ölçüde hukuksal değer kazanır (Gözübüyük, 2006a:86). Demokrasinin temel kurallarından bir tanesi de askerî makamların sivil otoriteye bağlı olmasıdır. Dolayısıyla, MGK, Bakanlar Kurulunun üstünde bir kuruluş değildir. Millî Güvenlik Kurulunun görevleri esas olarak "ulusal güvenlik" kavramıyla ilgilidir. Ulusal güvenlik kavramıyla ilgili olmayan bir konuda MGK'nin görüş belirtme yetkisi yoktur (Gözler, 2006:63). Ancak, ulusal güvenlik kavramı oldukça geniş kapsamlıdır; iç ve dış güvenlik konularının yanında, ulusal güvenlikle ilgili olan toplumsal ve ekonomik konuları da içerir.



İnterneti kullanarak Merkez'deki yardımcı kuruluşlardan birisi hakkında daha fazla bilgi edininiz.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kamu Yönetimi İçindeki Konumu

Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) kamu yönetimi içinde kendine özgü bir konumu vardır. Anayasa'nın 117. maddesi, TSK'nin merkezî yönetim içindeki yerini, yasama ve yürütme organları ile olan ilişkilerini düzenlemiştir. Buna göre:

- Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.
- Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur.
- Genelkurmay Başkanı, Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı adına yerine getirir.
- Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır, görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.
- Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.
- Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir.

Anayasa'daki bu hükümler bir bütün olarak ele alındığında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin merkezi yönetim içinde özerk bir konumu olduğu söylenebilir (Gözübüyük, 2006a: 81).

MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ

Merkezi yönetimin üstlendiği tüm hizmetleri sadece başkentte örgütlenerek ülke genelinde yürütebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle merkezi yönetim taşrada, merkez dışında da örgütlenmiştir. Merkezi yönetimin taşra örgütü, yerinden yönetim kuruluşları gibi ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip değildir; merkezi örgüte hiyerarşik olarak bağlıdır. Bu kuruluşlar merkezi örgütün taşradaki uzantısı olarak kabul edilir.

Merkezi yönetimin taşra örgütü il, ilçe, bucak ve bölgesel kuruluşlardan oluşur. İl, ilçe ve bucak kendi aralarında mülki idare bölümlerini oluşturur. Ülkemizde mülki idare bölümlerinin kuruluşunu, organlarını, görev ve yetkilerini düzenleyen temel yasa 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (İİK)'dur. Buna göre, Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümler olan ilçelere ve bucaklara ayrılmıştır (İİK md. 1). İlçeler ve bucaklar ilin hiyerarşik olarak alt birimleridir. Her mülki idare biriminin başında bir mülki idare amiri vardır. İlçelerin başında bulunan kaymakam ile bucakların başında bulunan bucak müdürü, ilin mülki idare amiri olan valinin hiyerarşik astlarıdır (Polatoğlu, 2001: 106).

İl Yönetimi

Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin temel birimi ve mülki idare bölümlerinden birincisi ildir. Anayasa'mıza göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerin kurulması, kaldırılması, isim, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi yasayla olur. Ayrıca, bir ilçenin bir ilden alınıp diğer bir ile bağlanması da yasal düzenlemeyi gerektirir.



Yetki genişliği ilkesini açıklayınız.

İllerin hangi ölçütlere göre kurulacağı Anayasa'mızın 126. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, illerin kuruluşunda coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınır. Ancak, Türkiye'de illerin kurulmasında Anayasa'da öngörülen bu ölçütlerden daha çok tarihsel faktörler ve siyasal düşünceler belirleyici olmuştur (Örnek, 1992:120; Gözübüyük, 2006a:100). Örneğin, geçmişte bir il siyasal nedenlerden dolayı ilçeye dönüştürülmüş, daha sonra yeniden il yapılmıştır.

İl yönetiminin organları Vali, İl Müdürleri (İl İdare Şube Başkanları) ve İl İdare Kuruludur.



Şekil. 6.2: İl Yönetiminin Organları

Vali

Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İlin genel yönetiminden vali sorumludur. Görüldüğü gibi valinin yönetsel olduğu kadar siyasal nitelik taşıyan görevleri de vardır. Valiler, İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Vali olabilmek için yasalarda özel nitelikler öngörülmemiştir. Genel olarak hükümetler güvendikleri kişileri vali olarak atamaktadırlar

(Gözübüyük, 2006a:101). Valiler gerektiğinde atanmalarındaki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak (merkez valiliği) İçişleri Bakanı'nın vereceği işlerde görevlendirilebilirler.

Valilerin ildeki görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak sayılmıştır. Bunlardan belli başlı olanları şunlardır:

- Yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilanını ve uygulanmasını sağlamak; bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmek,
- Yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerini uygulamak için genel emirler çıkarmak,
- İl yönetimi içinde yer alan devlet dairelerinde teftiş ve denetimlerde bulunmak,
- İldeki kamu görevlilerinin hiyerarşik amiri olarak onlar üzerinde atama, sicil raporu düzenleme, görev yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri kullanmak,
- İlde suç işlenmesini önlemek, kamu düzenini ve güvenliği sağlamak,
- Devletin temsilcisi olarak ildeki resmî törenlere başkanlık etmek.

Adalet ve askerî kuruluşlar valinin yönetimi dışındadır. Valinin bu kuruluşlar üzerinde hiyerarşik yetkisi yoktur.

İl Müdürleri (İl İdare Şube Başkanları)

Her ilde bakanlıkların kendi il örgütleri vardır. Bunlara “il müdürlükleri” denilmektedir. Bakanlık il müdürlüklerinin başındaki üst yöneticilere de “il müdürleri” denir. Bunların sayısı ve adı bakanlıkların sayısı ve adıyla yakından ilgilidir. İlde bulunan il müdürlerine örnek olarak defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, il emniyet müdürü, il tarım müdürü, il kültür ve turizm müdürü verilebilir. İl müdürleri, valinin emri altında görev yaparlar. İl müdürleri, görev alanlarına giren işlerin yapılmasından valiye karşı sorumludurlar. Vali, il müdürleri arasında iş birliğini ve eş güdümü sağlar. İl müdürlüklerinin kendi bakanlıklarıyla ilgili yazışmalar da vali aracılığıyla yapılır.

İl İdare Kurulu

İl İdare Kurulu, il genel yönetiminde valiye yardımcı olan bir kuruldur. İl İdare Kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, millî eğitim müdürü, çevre ve şehircilik müdürü, sağlık müdürü ve tarım müdüründen oluşmaktadır. Vali, bu kurula başkanlık etmek üzere bir vali yardımcısını da görevlendirebilir.

İlçe Yönetimi

Mülki idare bölümlerinden ikincisi ilçe yönetimidir. İller gibi ilçeler de yasayla kurulur. İlçe yönetiminin organları il yönetimiyle benzerlik göstermektedir. Bunlar kaymakam, ilçe müdürleri ve ilçe idare kuruludur.

Kaymakam

İlçe yönetiminin başı olan kaymakam, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarını taşıyan ortak (müşterek) kararnameyle atanır. Kaymakamlık bir meslek memurluğu olduğu için kaymakam olabilmenin öğrenim ve sınav gibi özel koşulları vardır; bunlar yasayla düzenlenmiştir.

İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kaymakam ilçedeki merkezî yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. İlçede bulunan adli ve askerî kuruluşlar kaymakamın yönetimi dışında tutulmuştur. Kaymakam, ilçe sınırları içinde yasaların uygulanmasından ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır.

Tablo 6.2: Vali ve Kaymakam Arasındaki Farklılıklar

1	Vali devleti ve hükümeti temsil eder, kaymakam ise sadece hükümeti temsil eder.
2	Vali, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Kaymakam ise İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan ortak (müşterek) kararname ile atanır.
3	Vali konsolosluklarla ilişki kurabilir. Kaymakama bu yetki verilmemiştir.
4	Vali askeri kuvvetlerden doğrudan yardım alır ve karar yetkisi kullanırken, kaymakam valiye bilgi vererek yardım istemekle sınırlı bir yetkiye sahiptir.
5	Kaymakam valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altındadır.

Kaynak: Güler, Birgül Ayman. (2009). Türkiye'nin Yönetimi, s. 260, Ankara: İmge Kitabevi.

İlçe Müdürleri (İlçe İdare Şube Başkanları)

Bakanlıkların ilçelerde ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe millî eğitim müdürlüğü, ilçe tarım ve köyleri müdürlüğü gibi örgütleri vardır. Bunların başında yönetici olarak ilçe müdürleri bulunur. İlçe müdürleri kaymakamın emri altında görev yaparlar ve görevleriyle ilgili işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar. İlçe müdürleri yazışmalarını kaymakam aracılığıyla yaparlar.

İlçe İdare Kurulu

İlde olduğu gibi, ilçe yönetiminde kaymakama yardımcı olmak üzere ilçe idare kurulu vardır. Bu kurul, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet tabibi, millî eğitim müdürü ve tarım müdüründen oluşur.



Merkezî yönetimin taşra örgütünde yer alan mülki idare bölümlerini sayınız. Vali ve kaymakamları yetkileri açısından karşılaştırınız.

Bucak Yönetimi

Mülki idare bölümlerinden üçüncüsü ve en küçüğü olan bucak yönetimi, merkezî yönetimin taşradaki en son halkasını oluşturur. Bucak yönetiminden daha küçük ölçekli bir birim olan köy yönetimi, merkezî yönetimin hiyerarşisi içinde yer almaz. Bundan sonraki ünitelerde değinileceği gibi köy yönetimi bir yerel yönetim kuruluşudur; devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu tarafından bucak, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan bir yönetim bölümü olarak tanımlanmıştır (İİK, md. 41). İl ve ilçelerin yasayla kurulmasına karşın bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla olur (İİK, md. 2).

Bucak yönetimi, bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Bucak müdürü, bucaktaki en yüksek hükümet memuru olarak bucak yönetiminden sorumludur. Bucak müdürü, İçişleri Bakanlığı tarafından valilik emrine atanır, görev yeri vali tarafından belirlenir. Bucak müdürünün görev ve yetkileri kaymakamın sahip olduğu yetkilere benzer.

Yıllardan beri bucaklar fiilî tasfiye sürecini yaşamaktadır. Bunun nedenleri arasında boşalan bucak müdürlerinin yerine yenilerinin atanmaması ve gelişen bucakların ilçeye dönüşmesi gösterilebilir (Gözübüyük, 2006a: 108). Gerçekten Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin kurulmaması nedeniyle giderek azalmıştır. Günümüzde

bucak biçiminde örgütlenmenin işlevsiz hâle geldiği için kaldırılmasının yerinde olacağı ileri sürülmektedir. Hâlen resmî kayıtlarda 634 bucak örgütü olmakla beraber bucak müdürü olan yer sayısı 1'dir.

Bölgesel Örgütler

1924 Anayasası ve 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda bölgesel örgütlenme düzenlenme konusu yapılmamasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk bölge örgütleri 1950'li yıllarda ortaya çıktı. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak bölge düzeyinde örgütlenmeyi olanaklı kıldı. Bu düzenlemeden sonra merkezî yönetim kuruluşlarının bölgesel örgütlerinde hızlı bir artış yaşanmıştır (Polatoğlu, 2001:112). 1982 Anayasası da merkezî yönetim kuruluşlarının bölge düzeyinde örgütlenmesini kabul etmiştir.

1982 Anayasası'nın 126. maddesi kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare örgütünün kurulabileceğini öngörmüştür. Bölge örgütünün görev ve yetkileri yasayla düzenlenir (AY md. 126/3). Hemen belirtelim ki merkezî yönetimin taşra örgütlenmesinde birden fazla ili içine alan bir bölge valiliği kurulmuş değildir. Bilindiği gibi 1982 Anayasası merkezî yönetimin taşrada il esasına göre örgütlenmesini öngörmüştür. Dolayısıyla, 1982 Anayasası'nın il yönetimi üzerinde, bölge valiliği biçiminde, yeni bir mülki idare kademesi oluşturulmasına olanak vermediği ileri sürülmektedir (Eryılmaz, 2006:109).

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı kuruluşların birden çok ili içine alan bölgesel örgütler kurabileceklerini belirtmiştir. Ancak bölge düzeyinde örgütlenmeye gidebilmek için bunun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekmektedir. Bu yasal izne dayanarak bakanlıklar ve bağlı kuruluşları Bakanlar Kurulu kararıyla bölge kuruluşları kurabilirler (Günday, 2006:201). Yönetim sistemimizde bölgesel düzeyde örgütlenen merkezî yönetim kuruluşu "Bölge Müdürlüğü", başındaki yöneticisi de "Bölge Müdürü" olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamaya baktığımızda bakanlıklardan çok bakanlıklara bağlı kuruluşların bölgesel örgütlenmeye daha sık gittiği görülmektedir. Bugün bakanlıklardan sadece Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ulaştırma Bölge Müdürlükleri adı altında bölge düzeyinde örgütlenmiştir. Buna karşılık bölge düzeyinde örgütlenmeye daha çok tüzel kişiliği bulunan bakanlığa bağlı kuruluşların gittiği görülmektedir (Günday, 2006:201). Bunlara örnek olarak Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü verilebilir.

Türkiye’de temel kamu hizmetleri merkezî yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Merkezî yönetim kendi içinde merkez ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar yer alır. Ayrıca, merkezî yönetime önerilerde bulunmak, danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da merkezî örgüt içinde değerlendirilmektedir. Merkez örgütüne “başkent örgütü” de denilmektedir. Merkezî yönetimin taşra örgütü ise il yönetimi, ilçe yönetimi, bucak yönetimi ve bölgesel örgütlerden oluşmaktadır.

1982 Anayasası’nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görev ve yetkileri arasında yasaları yayımlamak veya yeniden görüşülmesi için Meclise geri göndermek, TBMM’yi toplantıya çağırarak ve Anayasa Mahkemesine iptal davası açmak vardır. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin önemli yetkileri vardır. Bunlar arasında Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek, Genel Kurmay Başkanını atamak, MGK’ye başkanlık etmek, YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek vardır. Cumhurbaşkanının yargı ile ilgili başlıca görev ve yetkileri ise yüksek yargı organlarının üyelerini seçmek olarak özetlenebilir.

Cumhurbaşkanının sorumluluğu konusu siyasal, cezai ve hukuki olmak üzere üç açıdan ele alınabilir. Siyasal sorumluluk, Cumhurbaşkanının işlemlerinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olmasıdır. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerden dolayı TBMM’ye karşı sorumlu olan, işlemde imzası bulunan Başbakan ve ilgili bakanlardır. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu tek başına yaptığı işlemleri de içerir. Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili olarak işlediği suçlardan, vatana ihanet suçu dışında, cezai sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanırken yaptığı eylem ve işlemlerinden dolayı herhangi bir hukuki sorumluluğu yoktur. Ancak,

Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olmayan eylem ve işlemlerden dolayı kişilere verdikleri zararlardan sorumludur.

Yürütme organının iki başlı olduğu parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu, yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu olan, dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan taraftır. Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu ortak çalışan bir kuruldur. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Gerekli gördüğü durumlarda Cumhurbaşkanı da Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. Bakanlar Kurulu kararlarını oy birliğiyle alır.

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri esas itibarıyla siyasal nitelikte olmasına karşın yönetsel nitelik taşıyan önemli görevleri de vardır. Bakanlar Kurulunun temel görevi, ülkenin iç ve dış siyasetini saptamak ve uygulanmasını sağlamaktır. Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim örgütünün en yüksek karar organı olarak, anayasa ve yasalara aykırı olmamak ve yasalara dayanmak koşuluyla yönetsel alanda her işlemi yapma yetkisine sahiptir. Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Buna kolektif sorumluluk denilmektedir.

Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakan aynı zamanda Başbakanlık örgütünün en üst yöneticisidir. Başbakanlık örgütünün temel işlevi merkezî yönetim içinde iş birliği ve eş güdümü sağlamaktır. Başbakanlık örgütü merkez örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir. Başbakanlık merkez örgütü, Başbakanlık Müsteşarı ve yardımcılarının başka ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. Ayrıca, çeşitli nedenlerle bakanlıklar içinde örgütlenilmeyen bazı kuruluşlar, müsteşarlık, genel müdürlük veya başkanlık olarak Başbakanlığa bağlanmış veya Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir.

Ülkemizde devletin üstlendiği temel kamu hizmetleri bakanlık örgütlenmesiyle yürütülmektedir. Anayasa’ya göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir. Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Bakan, bakanlığının yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder, bakanlığının görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bakanların hem yönetsel hem de siyasal işlevleri

vardır. Bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumlulukları vardır. Bakanlar yalnız kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de TBMM'ye karşı sorumludurlar. Bakanların cezai sorumluluğu da vardır.

Bakanlıklar merkez örgütü, taşra ve yurt dışı örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşur. Bakanlıkta bakandan sonraki en üst yönetici müsteşardır. Müsteşar, bakana karşı sorumludur.

Merkezî yönetim, üstlendiği tüm hizmetleri ülke genelinde yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiştir. Merkezî yönetimin taşra örgütü il, ilçe, bucak ve bölgesel kuruluşlardan oluşur. İl, ilçe ve bucak kendi aralarında mülki idare bölümlerini oluşturur. Merkezî yönetimin taşra örgütü, merkezî örgütün hiyerarşisi altındadır. Bu kuruluşlar merkezî örgütün taşradaki uzantısı olarak kabul edilir. Türkiye, merkezî yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümler olan ilçelere ve bucaklara ayrılmıştır. İlçeler ve bucaklar ilin hiyerarşik olarak alt birimleridir. Her mülki idare biriminin başında bir mülki idare amiri vardır.

Kendimizi Sıneyalım

1. Aşağıdakilerden hangisi merkezî yönetimin merkez örgütünde **yer almaz**?

- a. Cumhurbaşkanı
- b. Bakanlar Kurulu
- c. Bakanlıklar
- d. Başbakanlık
- e. İl Yönetimi

2. 1982 Anayasası'na göre aşağıdakilerden hangisi Cumhurbaşkanının görevi **değildir**?

- a. Başbakanı atamak
- b. Bakanların görevlerini Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek
- c. Üniversite rektörlerini seçmek
- d. Gerekirse Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek
- e. Devlet Denetleme Kurulu üyelerini atamak

3. 1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkma gibi nedenlerle görevinden ayrılması durumunda kendisine aşağıdakilerden hangisi vekillik eder?

- a. Cumhurbaşkanının uygun göreceği bir bakan
- b. Anayasa Mahkemesi Başkanı
- c. Başbakan
- d. TBMM Başkanı
- e. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri

4. Aşağıdakilerden hangisi Bakanlar Kurulunun yetkileri arasında yer alır?

- a. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını seçmek
- b. Rektörleri seçmek
- c. Belediye Başkanlarını atamak
- d. Tüzük çıkarmak
- e. Hâkimleri görevden almak

5. Bakanlıkların merkez örgütünde bulunan aşağıdaki birimlerden hangisi bir danışma ve denetim birimidir?

- a. Personel Genel Müdürlüğü
- b. Eğitim Dairesi Başkanlığı
- c. Teftiş Kurulu Başkanlığı
- d. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- e. İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı

6. 1982 Anayasası'na göre, Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı aşağıdakilerden hangisine karşı sorumludur?

- a. Cumhurbaşkanı
- b. Başbakan
- c. Millî Savunma Bakanı
- d. Bakanlar Kurulu
- e. TBMM

7. Aşağıdakilerden hangisi Millî Güvenlik Kurulu üyesi **değildir**?

- a. MGK Genel Sekreteri
- b. İçişleri Bakanı
- c. Başbakan Yardımcısı
- d. Dışişleri Bakanı
- e. Adalet Bakanı

8. Aşağıdakilerden hangisi merkezî yönetimin taşra kuruluşudur?

- a. Köy
- b. Muhtarlık
- c. Belediye
- d. Mahalle
- e. Bucak

9. Merkezî yönetimin taşra örgütüyle ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi doğrudur?

- a. Taşra örgütünün merkezden ayrı tüzel kişiliği vardır.
- b. Mülki idare bölümleri il, ilçe ve köyden oluşur.
- c. Taşra örgütü, mülki idare bölümleri ve bölgesel örgütlerden oluşur.
- d. Türkiye'de taşra birimi olarak bölge valiliği vardır.
- e. Belediye, merkezî yönetimin taşra örgütü içinde yer alır.

10. İl yönetimi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- a. İl yönetiminin başı validir.
- b. İl emniyet müdürü il idare kurulu üyesidir.
- c. İl millî eğitim müdürü il idare kurulu üyesidir.
- d. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.
- e. İl, merkezî yönetimin bir taşra birimidir.

Kendimizi Sıneyalım Yanıt Anahtarı

1. e Yanıtınız yanlıı ise “Giriş” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

2. b Yanıtınız yanlıı ise “Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

3. d Yanıtınız yanlıı ise “Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

4. d Yanıtınız yanlıı ise “Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

5. c Yanıtınız yanlıı ise “Bakanlık Merkez Örgütü” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

6. b Yanıtınız yanlıı ise “Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kamu Yönetimi İçindeki Konumu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

7. a Yanıtınız yanlıı ise “Millî Güvenlik Kurulu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

8. e Yanıtınız yanlıı ise “Merkezî Yönetimin Taşra Örgütü” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

9. c Yanıtınız yanlıı ise “Merkezî Yönetimin Taşra Örgütü” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

10. b Yanıtınız yanlıı ise “İl Yönetimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'tür. Daha sonra sırasıyla İsmet İnönü, Celal Bayar, Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, Kenan Evren, Turgut Özal, Süleyman Demirel, Ahmet Necdet Sezer ve Abdullah Gül Cumhurbaşkanı olarak görev yapmıştır.

Sıra Sizde 2

Parlamente sistemlerde Cumhurbaşkanı genelde sembolik yetkilere sahiptir ve sorumluluğu yoktur. Yürütmenin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturur. Dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan taraf Bakanlar Kuruludur. Ancak, Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine baktığımızda Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin güçlü yetkilere sahip olduğunu görüyoruz. Ayrıca, 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının bazı işlemleri Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceğini öngörmüştür. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu tek başına yaptığı işlemler için de geçerlidir. Bunun yanında, Anayasa Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamayacağını da hükme bağlamıştır. Böylece, bu tür işlemler yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Bu nedenlerle 1982 Anayasası'yla Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin parlamente sistemi aşan bir düzeyde olduğu söylenebilir.

Sıra Sizde 3

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Her ne kadar Başbakan ve bakanlar arasında hiyerarşik bir üst-üst ilişkisi olmasa da uygulamada Başbakanın bakanlar üzerinde önemli yetkileri vardır. Her şeyden önce Başbakan, aynı zamanda parlamentoda çoğunluğa sahip siyasal partinin genel başkanıdır. Siyasal parti lideri olarak Başbakanın bakanlar üzerinde önemli etkisi vardır. Ayrıca, 1982 Anayasası, Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki konumunu oldukça güçlendirmiştir. Örneğin her bakan, Başbakana karşı sorumludur. Başbakan, bir bakanın görevden alınmasını Cumhurbaşkanından isteyebilir. Görüldüğü gibi Başbakan, klasik anayasa hukukunda kabul

edildiği gibi, "eşitler arasında birinci" olmaktan çok bakanlar üzerinde önemli yetkileri vardır. Başbakanın konumunu güçlendiren bir başka olgu da Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların varlığıdır.

Sıra Sizde 4

Merkezdeki yardımcı kuruluşlardan birisi de Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'dur. Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (BTYK) 4 Ekim 1983 tarih ve 77 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur.

Kurulun yasa ile belirlenen görevleri; Türk bilim politikasının yürütülmesi, uzun vadeli bilim ve teknoloji politikalarının tespitinde hükümete yardımcı olunması, hedeflerin saptanması, plan ve programların hazırlanması, kamu kuruluşlarının görevlendirilmesi, özel kuruluşlarla işbirliği sağlanması, gerekli yasa ve mevzuatın hazırlanması, araştırıcı insan gücünün yetiştirilmesinin sağlanması, araştırma merkezlerinin kurulması için tedbirler alınması, araştırma alanlarının tespit edilmesi ve koordinasyonunun sağlanmasıdır.

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Gümrük ve Ticaret, Maliye, Milli Eğitim, Milli Savunma, Sağlık, Orman ve Su İşleri Bakanları ile YÖK Başkanı, Hazine Müsteşarı, Ekonomi Bakanlığı Müsteşarı, Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı, TAEK Başkanı, TÜBİTAK Başkanı ile bir yardımcısı, TRT Genel Müdürü, TOBB Başkanı ve YÖK'ün belirlediği bir üniversitenin seçeceği bir üyeden oluşur. Yasayla yılda en az iki defa toplanması planlanan Yüksek Kurul ilk toplantısını 9 Ekim 1989'da yapmıştır. Kaynak: <http://www.tubitak.gov.tr/sid/470/pid/468/index.htm>

Sıra Sizde 5

Yetki genişliği ilkesi, katı bir merkezîyetçiliğin ortaya çıkardığı sakıncaları gidermek, özellikle taşranın merkezle olan yazışmalarını azaltarak hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak için geliştirilmiş bir yöntemdir. Yetki genişliği ilkesi, merkezî yönetimin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini taşra örgütündeki yöneticilerine devretmesidir.

Türk yönetim sisteminde yetki genişliği ilkesinin uygulandığı alan sınırlıdır. Anayasa'mız sadece illerin idaresinin yetki genişliği esasına

dayandığını belirtmiştir. Buna göre il yönetiminin başı olan vali genişletilmiş yetkilere sahiptir. Yetki genişliğini kullanan vali, merkezî yönetim adına, merkeze danışmadan kendi başına kararlar alabilir ve bunları uygulayabilir. Böylece, merkezden yönetimin işleyişinden kaynaklanan kırtasiyeciliğin neden olduğu hizmetlerin gecikmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu kısa açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir.

Sıra Sizde 6

Merkezî yönetimin taşra örgütünde yer alan mülki idare bölümleri il, ilçe ve bucak yönetimlerinden oluşur. Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İlin genel yönetiminden vali sorumludur. Valiler, İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Kaymakam ise ilçe yönetiminin başıdır ve İçişleri Bakanının, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzalarını taşıyan ortak (müşterek) kararname ile atanır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kaymakam ilçedeki merkezî yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde yasaların uygulanmasından ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır.

Görüldüğü gibi vali ve kaymakamın görev ve yetkileri büyük ölçüde birbirine benzemektedir. Valinin il düzeyinde sahip olduğu yetkilere kaymakam ilçe düzeyinde sahiptir. Buna karşılık bazı farklılıklar vardır. Örneğin, valiler yetki genişliğinden yararlanırken kaymakamlar yararlanamaz. Vali, hem devletin hem de hükümetin temsilcisidir. Kaymakam ise sadece hükümetin temsilcisidir. Valinin genel emir çıkarma yetkisi bulunmasına karşılık kaymakamın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Yararlanılan Kaynaklar

Aktan, T. (1989), Kamu İdaresi, 2. basım, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.

Ergun, T. (2004), Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2006), Kamu Yönetimi, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2011), Kamu Yönetimi, İstanbul.

Gözler, K. (2006), İdare Hukukuna Giriş, 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2006a), Yönetim Hukuku, 24. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2006b), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 9. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2006), İdare Hukuku, Yıldırım, T. (Der), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.

Örnek, A. (1992), Kamu Yönetimi, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özbudun, E. (2005), Türk Anayasa Hukuku, 8. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

Polatoğlu, A. (2001), Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Ankara: METU Press.

T.C. 1982 Anayasası.

Yıldırım, T. (2005), Türkiye'nin İdari Teşkilatı, 4. baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi.

7

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Yerel yönetimlerin genel niteliklerini tanımlayabilecek,
-  Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşlarını ve organlarını açıklayabilecek,
-  Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortak özelliklerini sıralayabilecek,
-  Kamu meslek kuruluşlarını tanımlayabilecek,
-  Düzenleyici ve denetleyici kurumları açıklayabilecek

bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|--|---|
|  Yerinden Yönetim |  Belediye Encümeni |
|  Yerel Yönetimler |  Büyükşehir Belediyesi |
|  İl Özel İdaresi |  Köy |
|  İl Genel Meclisi |  Hizmetsel Kuruluşlar |
|  İl Encümeni |  Kamu Meslek Kuruluşları |
|  Belediye |  Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar |
|  Belediye Meclisi | |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Yerel Yönetim Kuruluşları
- ❖ Hizmetsel Kuruluşlar
- ❖ Kamu Meslek Kuruluşları
- ❖ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Kamu Yönetim Yapısı: Yerinden Yönetim Kuruluşları

GİRİŞ

Bir önceki ünite de kamu yönetiminde merkezden yönetim esasına göre örgütlenen kuruluşları ele aldık. Bu ünite de ise yerinden yönetim kuruluşları üzerinde duracağız. Türk kamu yönetimi sisteminde merkezi yönetimden başka yerinden yönetim esasına göre örgütlenen kamu kuruluşları da vardır. Yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin ve kamusal faaliyetlerin merkezi yönetim tarafından değil de devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.

Yerinden yönetim kuruluşları, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim, belirli bir coğrafi alanda yaşayan halkın ortak ve yerel nitelikli gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik hizmetlerin merkezi yönetim örgütü içinde yer almayan ve devlet tüzel kişiliği dışında kendi kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Bu kuruluşlar “yerel yönetimler” veya “mahalli idareler” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim ise bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler dışında kurulan kamu tüzel kişileri aracılığıyla yürütülmesidir.

Yerinden yönetim kuruluşlarını yerel yönetimler, hizmetsel (hizmet yönünden yerinden yönetim) kuruluşlar, kamu meslek kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar olmak üzere dört bölümde inceleyeceğiz.

YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Yerel yönetim kuruluşları “mahalli idareler” olarak da adlandırılmaktadır. 1982 Anayasası’nın “mahalli idareler” başlığı taşıyan 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler ayrıntılı bir biçimde yer almıştır. Bu ilkeler, yerel yönetimlerin genel özelliklerini oluşturur. Buna göre:

- Yerel yönetimler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.”
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.
- Merkezi Yönetim, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.
- Yerel yönetimler belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilirler.
- Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yerinden yönetim ilkesinin temel unsurlarından olan kamu tüzel kişiliği ne demektir?

Anayasa'daki hükümlerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de il, belediye ve köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılamak üzere üç tür yerel yönetim birimi kurulmuştur. Bunlar, sırasıyla il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Şimdi yerel yönetim kuruluşlarının kuruluş, işleyiş, görev ve sorumlulukları hakkında, ayrıntılara girmeden genel bilgiler verelim.

İl Özel İdaresi

Kamu yönetimi sistemimizde "il" iki ayrı kimliğe sahiptir. Bundan önceki üniteye ele alındığı gibi, il bir taraftan merkezi yönetimin taşra örgütü (il yönetimi), diğer taraftan da bir yerel yönetim birimidir (il özel idaresi). İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair yasayla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

İl özel idaresi Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan miras aldığı kurumlardan olup, temeli 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'ne dayanır. İl özel idaresi, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkat adını taşıyan geçici bir yasayla 2005 yılına kadar yönetilmiştir. İkinci Meşrutiyet döneminden kalan bu yasada 1987 yılında bazı değişiklikler yapılmış ve adı da il özel idaresi olarak değiştirilmiştir. 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) ile eski yasa yürürlükten kaldırılmış, il özel idareleri yerel yönetim reformları kapsamında yeniden düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresini "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır (İÖİK, md. 3).

İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda sayılmıştır. Buna göre:

"İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir" (İÖİK md. 6).

Yukarıdaki yasa metninde de görüldüğü üzere, il özel idaresinin yetki alanı il sınırları (belediyeler dahil) içindeki görevleri ve belediye sınırları dışındaki görevleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve vali'dir.

İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından ilçeler adına beş yıllığına seçilmiş üyelerden oluşur. İl genel meclisinin üye sayısı, o ilin ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna bağlı olarak değişmektedir. Eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktu. Bu görevi vali yürütürdü. 5302 sayılı yeni Yasa, il genel meclisi başkanının meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilmesini öngörerek bu uygulamaya son vermiştir. Bu değişiklik, yerel özerklik açısından olumlu bir adımdır.

İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. İl genel meclisinin toplantıları açıktır.

İl genel meclisinin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve karara bağlamak
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek
- İl çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek (İÖİK md. 10)

İl Encümeni

İl encümeni, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. İl encümeninin başkanı validir. Valinin katılmadığı encümen toplantısına il özel idaresi genel sekreteri başkanlık eder. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.

İl Encümeninin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, Kanunlarda öngörülen cezaları vermek
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek (İÖİK md. 26)

Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görüldüğü gibi vali hem merkezi yönetimin taşra örgütü olan il yönetiminin başı, hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başıdır. Merkezi yönetim tarafından atanan valinin il özel idaresinin başında bulunması bu kurumun özerkliğini azalttığı gerekçesiyle eleştirilmektedir (Gözler, 2006:75).

Valinin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- İl özel idaresi örgütünün en üst yöneticisi olarak il özel idaresi örgütünü sevk ve idare etmek
- İl özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak
- İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak
- İl özel idaresi personelini atamak
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak (İÖİK md. 30)



Bulunduğunuz ildeki il özel idaresinin internet sayfasını ziyaret ederek il özel idaresinin organları ve faaliyetleri hakkında daha ayrıntılı bilgi edinebilirsiniz. Örneğin, Eskişehir İl Özel İdaresi ile ilgili bilgilere <http://www.eskisehrozelidare.gov.tr> adresinden erişilebilir.

Belediye Yönetimi

Yerel yönetimlerin ikinci türünü belediyeler oluşturur. Türkiye’de 2011 yılı itibariyle 2950 belediye bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı büyükşehir belediyesi, 65’i il belediyesi, 143’ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749’u ilçe belediyesi, geri kalan 1977’si de belde belediyesidir. Belediyelerin kuruluş, işleyiş, görev ve sorumluluklarını düzenleyen temel yasa 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur (BK). Kanun, belediyeyi “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır. Yeni Yasa’ya göre bir yerleşim yerinde belediye yönetiminin kurulabilmesi için nüfusunun 5000 ve üzerinde olması gerekir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’na göre bir yerde belediye kurulabilmesi için nüfusunun 2000 olması yeterliydi. İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfusa bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur. Bir yerleşim biriminde belediye kurulması, yasada öngörülen prosedürler yerine getirildikten sonra müşterek kararnameyle, yani İçişleri Bakanı’nın, Başbakan’ın ve Cumhurbaşkanı’nın imzalarıyla olur.

Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Belediyeler belde halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuşlardır. Bunların somut olarak neleri içerdiği 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Buna göre belediye mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Ayrıca, yeni Yasa belediyelere eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri alanında da görevler vermiştir. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar (BK md. 14).

Belediye Yönetiminin Organları

5393 sayılı Kanuna göre belediye yönetiminin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin genel karar organıdır ve beş yıllığına seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisinin üye sayısı nüfusuna göre 9-55 arasında değişmektedir (Eryılmaz, 2006: 144). Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisinin görev ve yetkileri yasada sayılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak
- Borçlanmaya karar vermek
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek

- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek
- Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak (BK md.18)

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği belli sayıdaki üyeler ile belediye başkanının belediye birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği belli sayıdaki birim amirlerinden oluşur. Belediye encümeninin sayısı belediyenin nüfusuna göre değişmektedir. Belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye encümeninin görevleri yasada sayılmıştır. Bunlar arasında stratejik plan ve bütçeyi inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek ve umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek sayılabilir (BK md. 34).

Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre beldedeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir. Belediye başkanı görevinin devamı süresince siyasal partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz (BK md. 37). Belediye başkanı genel olarak belediye örgütünün en üst yöneticisi sıfatıyla belediye örgütünü sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir. Ayrıca, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, belediye personeli atamak belediye başkanının görevleri arasında yer almaktadır (BK md. 38).



Özerklik açısından il özel idareleri ve belediyeleri karşılaştırdığınızda hangisi daha özerktir? Nedenlerini sıralayanız.

Büyükşehir Belediyesi

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri ilk olarak 1984 yılında üç büyük ilimiz olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK) 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’u yürürlükten kaldırarak büyükşehir belediyelerini kapsamlı olarak yeniden düzenlemiştir. Yeni Yasa büyükşehir belediyesini “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır (BBK md. 3). 5216 sayılı Kanun’a göre bir il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesi yasayla olur. Ancak, bunun için o ilin nüfusunun 750 binden fazla olması gerekmektedir. Böylece, bu belediyelerin kurulması zorlaştırılmıştır. 2011 yılı itibarıyla Türkiye’deki büyükşehir belediye sayısı 16’dır.

Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesi, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarını ayrıntılı bir biçimde tek tek saymıştır. Bunların dışında kalan hizmetler ilçe belediyeleri tarafından yürütülecektir. Büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını ve bütçesini hazırlamak; nazım imar planı yapmak ve uygulamak; coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak; büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; toplu taşıma hizmetlerini yürütmek; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek; mezarlık alanlarını belirlemek ve mezarlıklar kurmak; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak sayılabilir.

Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları belediyelerle paralellik göstermekte olup büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri ve bu belediyelerin başkanlarından oluşur. Meclisin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır. Meclis her ayın ikinci haftası toplanır.

Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile genel sekreter ve biri mali hizmet birim amiri olmak üzere belediye başkanı tarafından her yıl birim amirleri arasından seçilecek 5 üyeden oluşur. Encümene belediye başkanı, katılamadığı durumlarda ise genel sekreter başkanlık eder. Yeni Yasa, öncekinden farklı olarak, büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılmasını öngörerek sadece atanmış üyelere son vermiştir.

Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıllığına seçilir. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri diğer belediye başkanları gibidir. Bununla beraber büyükşehir sınırları içerisindeki diğer belediyeler arasında birlik ve koordinasyonu sağlama görevi de vardır.



Hangi illerde büyükşehir belediyesi vardır?

Köy Yönetimi

Yerel yönetim birimlerin üçüncüsü ve en küçüğü köy yönetimidir. Köyler, 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre yönetilmektedir. Köy sayısı 2011 yılı itibarıyla 34.386'dır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesi nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim yerlerini köy olarak tanımlamıştır. Yasa'nın 2. maddesine göre "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler."

Köy Yönetiminin Görevleri

Köy Kanunu'nda köye yapılacak hizmetler "isteğe bağlı" ve "zorunlu" olmak üzere ayrıntılı bir biçimde belirtilmiştir. Köyün, sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri zorunlu; köye hamam, çamaşırlık, pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler ise köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır. Köy yönetiminin gelirleri kanunla köye verilmiş görevleri yürütmeye yeterli olamadığı için köylerle ilgili hizmetlerin çoğu büyük oranda il özel idareleri ve bakanlıkların taşra örgütlerince yürütülmektedir.

Köy Yönetiminin Organları

Köy yönetimi, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan meydana gelir. Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden oluşur. Köy derneğinin en önemli görevi köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmektir. Köy ihtiyar meclisi ise köy tüzel kişiliğinin karar, yürütme ve denetleme organıdır. İhtiyar meclisi, seçilmiş üyeler ve doğal üyelerden oluşur. İhtiyar meclisinin seçimle gelen üyeleri köy derneği tarafından beş yıllık süre için seçilirler. Bunların sayısı köyün nüfusuna göre 8 ile 12 arasında değişmektedir. Köy öğretmeni ve köy imamı, ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir. Köy ihtiyar meclisinin görevleri Köy Kanunu'nda belirtilmiştir. Buna göre, ihtiyar meclisi köye ait işleri sıraya koyar; imece ve salmaya karar verir; köy muhtarının harcamalarını denetler ve zorunlu işleri yapmayan köylüye para cezası verir.

Köy yönetiminin üçüncü organı muhtardır. Köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilen muhtar köy yönetiminin başıdır ve köy tüzel kişiliğini temsil eder. Muhtar seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler. Köy muhtarının hem köyle ilgili görevleri hem de devlete ilişkin görevleri vardır. Muhtar, ihtiyar meclisi ile birlikte köy işlerini yürütür. Ayrıca muhtar, köyde devletin temsilcisi olarak yasaları ve hükümet emirlerini köylüye duyurmak, köy sınırları içinde dirlik ve düzenliği sağlamak ve merkezi yönetim kuruluşlarının köylerle ilgili faaliyetlerine yardımcı olmakla görevlidir. Muhtarın köy yararına olmayan kararları vali veya kaymakam tarafından bozulabilir. Ancak köy tüzel kişiliği olan ve özerk bir yerel yönetim birimi olduğu için mülki amirler, muhtarların yerine geçerek karar alamazlar.



Köy ve mahalle yönetimleri arasındaki farklar nelerdir?

HİZMETSEL KURULUŞLAR

Türk kamu yönetimi sisteminde merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almadığı gibi yerel yönetim kuruluşu da olmayan kamu örgütleri vardır (Polatoğlu, 2001:141). Bu kamu örgütlerine “hizmet yerinden yönetim kuruluşları” ya da kısaca “hizmetisel kuruluşlar” denilmektedir. Ayrıca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları” da denilmektedir (Gözler, 2006:86). Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin merkezi yönetim ve yerel yönetimler dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır (Günday, 2006:210).

Ortak Özellikleri

Hizmetisel kuruluşlar çok farklı alanlarda faaliyet göstermektedirler. Ancak, bu kuruluşların bazı ortak özellikleri vardır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

- Hizmetisel kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bunların tüzel kişiliklerini kazanması ya yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararla olur.
- Hizmetisel kuruluşlar özerkliğe, yani kendi iradeleriyle hareket etme serbestliğine, sahiptirler. Bunların özerklik dereceleri gördükleri hizmetin niteliğine göre değişmektedir.
- Hizmetisel kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimi vardır.
- Hizmetisel kuruluşlar belli görev ve yetkilerle donatılmışlardır.
- Hizmetisel kuruluşlar, kendilerine özgü bir mal varlığına ve bütçeye sahiptirler.
- Hizmetisel kuruluşlar birer uzmanlık kuruluşudur (Gözübüyük, 2006:158; Gözler, 2006:88).

Türleri

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları çok farklı hizmet alanlarında ortaya çıktıkları için bunların sınıflandırılmasında güçlükler yaşanmaktadır. Bunun temel nedeni, her bir kamu kurumunun belirli bir kamu hizmetini ya da işini yürütmek için o hizmetin gereklerine göre örgütlenmesi, bunun sonucunda da birbirinden çok farklılaşmış örgüt tiplerinin ortaya çıkmasıdır (Örnek, 1992:158). Hizmetisel kuruluşlar, genellikle, faaliyet alanları ve faaliyet konuları açısından gruplandırılmaktadır.

Faaliyet Alanları Açısında Hizmetsel Kuruluşlar

Hizmetisel kuruluşlar, faaliyet alanları açısından ulusal ve yerel kamu kurumları olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Kamu kurumlarından bazıları, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi (TCDD), Karayolları Genel Müdürlüğü gibi, tüm ülke düzeyinde hizmet ve faaliyet yürütürler. Bunlar, genellikle merkezi yönetime vesayet bağı ile bağlıdır. Buna karşılık, bazı kamu kurumları, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) gibi, yerel yönetimler tarafından kurulur ve belli bir yörede hizmet görürler. Dolayısıyla, ulusal kamu kurumları, devlete ait olan bir hizmetin devlet tüzel kişiliğinden ayrılarak ayrı

bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Yerel kamu kurumları ise bir yerel yönetime ait hizmetin o yönetimden ayrılarak, EGO, İETT, ASKİ, ESKİ örneklerinde olduğu gibi, ayrı bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesiyle ortaya çıkmaktadır (Günday, 2006:212).

Faaliyet Konuları Açısından Hizmetsel Kuruluşlar

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sınıflandırılmasında başvuru en yaygın yöntem faaliyet konularına göre yapılanıdır. Faaliyet konuları açısından hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) idari (klasik), iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları olarak sınıflandırılmaktadır (Yıldırım, 2005: 245). Bu bağlamda, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) iktisadi kamu kurumlarına; üniversiteler, TRT, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Türk Standartları Enstitüsü bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarına örnek oluşturmalar.

KAMU MESLEK KURULUŞLARI

Kamu meslek kuruluşları, genellikle, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içerisinde yer alan bir küme olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de kamu meslek kuruluşlarının Anayasal dayanağa kavuşmaları 1961 Anayasası’yla olmuştur. 1924 Anayasası’nda kamu meslek kuruluşlarına ilişkin bir düzenleme yoktu. Bununla birlikte, tüccar ve sanayicilerin, doktorların, mühendis ve mimarların, veteriner hekimlerin, eczacıların, tarımla uğraşanların odalarını düzenleyen yasalar 1950-1957 yılları arasında yürürlüğe konularak yasal dayanağa kavuşturulmuştur (Üskül, 2001). 1982 Anayasası kamu meslek kuruluşlarını “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” başlığı adı altında son derece ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Bu kuruluşlara kısaca “meslek kuruluşları” da denilmektedir. Kamu meslek kuruluşları, sendikalar ve diğer meslek derneklerinden farklıdır. Bu farklılıkların neler olduğu aşağıda verilen tanım ve bu kuruluşların genel niteliklerinden kolayca anlaşılmaktadır.

Anayasa’mızın 135. maddesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve onların üst kuruluşlarını “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleri” olarak tanımlamaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları çok ve çeşitlidir. Bunlar arasında Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları, Tabip Odaları, Veteriner Odaları, Eczacı Odaları, Diş Hekimleri Odaları, Türk Tabipleri Birliği (TTB), Türkiye Barolar Birliği (TBB), Mühendis ve Mimar Odaları, Ziraat Odaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) sayılabilir. Bu örneklerde de görüldüğü gibi kamu meslek kuruluşları çok çeşitlidir. Bununla beraber, bu kuruluşların hepsi için geçerli genel nitelikler söz konusudur.

Ortak Özellikleri

Kamu meslek kuruluşlarının ortak özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde olan kuruluşlardır.
- Meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Meslek kuruluşları yasayla kurulurlar.
- Belli bir meslek mensuplarını içerir.
- Meslek kuruluşlarının organları kendi üyeleri tarafından seçilir. Seçimler yargı gözetiminde yapılır. Merkezi yönetimin meslek kuruluşlarının yönetim organlarını seçme, işbaşına getirme yetkisi yoktur.

- Meslek kuruluşlarına üyelik zorunludur. İlgili meslek kuruluşuna üye olmadan o meslekle ilgili faaliyette bulunmak mümkün değildir. Örneğin, bir avukatın avukatlık yapabilmesi için baroya kayıtlı olması zorunludur. Zorunlu üyelik koşulu, kamu kuruluşlarında asli ve sürekli görevlerde çalışanlarda aranmaz.
- Meslek kuruluşları, bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler. Örneğin, meslek üyeleri üzerinde disiplin cezası uygulama yetkisi söz konusudur.
- Meslek kuruluşları özerktirler.
- Meslek kuruluşları üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır.
- Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.
- Meslek kuruluşlarının özel bütçeleri vardır. Bu kuruluşların başlıca gelir kaynakları üye aidatları ile yaptıkları hizmet karşılığı aldıkları ücretlerdir (Gözübüyük, 2006; Gözler, 2006; Günday, 2006).

Kamu meslek kuruluşlarının başlıca iki görevi vardır. Bunlardan birincisi, devlet karşısında mesleği temsil etmek, yasama ve yürütme organlarında gerekli girişimlerde bulunarak mesleğin sorunlarını çözüme kavuşturmaya çalışmaktır. Meslek kuruluşlarının ikinci görevi ise mesleğin iç disiplinini sağlamaktır. Bu bağlamda, meslek kuruluşları mesleki etik kurallarını oluşturmak, meslek üyelerini denetlemek ve gerektiğinde üyelerine disiplin cezası vermek gibi yetkilerle donatılmıştır (Gözler, 2006:97).



Kamu meslek kuruluşlarından birinin internet sayfasını ziyaret ederek o meslek kuruluşunun hukuki yapısını, organlarını ve görevlerini kısaca özetleyiniz.

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

Türk kamu yönetimi sisteminde, 1980’li yıllardan itibaren, ilgili oldukları sektörü düzenleme ve denetleme işlevine sahip yeni özerk kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu kurumlar, “bağımsız idari otoriteler”, “üst kurullar”, “düzenleyici kurullar”, “özerk kurumlar” ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” gibi çeşitli kavramlarla ifade edilmektedir. Türkiye’de resmi olarak bu kurumlara, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” denilmektedir. Bu kurumların ortaya çıkması ve yaygınlaşmasında 1980’li yıllardan itibaren ekonomide ağırlıklı olarak uygulanan neo-liberal politikaların önemli etkisi olmuştur. Bu süreçte, devlet tekellerinin kaldırılması, fiyatların serbest bırakılması, özelleştirme politikaları ve uygulamaları sonucu devletin ekonomi üzerindeki etkisi azalmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, esas itibarıyla serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamak amacıyla kurulmuşlardır.

Ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumlar şunlardır:

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Sermaye Piyasası Kurulu
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu İhale Kurumu
- Rekabet Kurumu
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Ortak Özellikleri

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ortak özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Kanunla kurulmuşlardır, tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Kimi düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında, “idari ve mali özerk”, kimilerinde “bağımsız”, kimilerinde ise “tarafsız ve özerk” nitelemeleri yapılmıştır.
- Görev ve yetkileri; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme ve eğitim ile, ilgili kişi ve kuruluşlardan bilgi isteme biçimindedir.
- Bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi içinde yer alır.
- Gelirleri, büyük ölçüde ilgili oldukları sektörden karşılanmakta ve harcamalarını da kendi gelirlerinden yapmaktadırlar.
- Örgütsel yapıları; karar organı olarak “kurul”, yürütme organı olarak da “başkanlık” ve “hizmet birimleri” nden oluşmaktadır.
- Karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğu, idari yargı makamlarınca yapılmaktadır (Eryılmaz, 2011:224-228).

Özet

Yerel yönetimler, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (il, belde ve köy) yaşayan halkın ortak ve yerel nitelikli gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulurlar. Yerel yönetimler merkezi yönetim örgütü içinde yer almaz ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğe sahiptirler. Yerel yönetim kuruluşlarının karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Türkiye’de üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlar, il özel idaresi, belediye yönetimi ve köy yönetimidir. İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validir. Belediye yönetiminin organları ise belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur. Köy yönetimi köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardan oluşur.

Hizmetsele kuruluşlar ya da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları teknik bilgi ve uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler dışında kurulan kamu tüzel kişileridir. Hizmetsele kuruluşlar, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Yürüttükleri hizmet teknik ve uzmanlık gerektirdiği için birer uzmanlık kuruluşudurlar. Merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almazlar. Ancak, merkezi yönetimin bunlar üzerinde vesayet denetimi vardır. Hizmetsele kuruluşlar özerkliğe sahiptirler. Hizmetsele kuruluşlar, yerel yönetim birimlerinden farklı olarak belirli bir coğrafi alanda yerel nitelikli hizmetleri sunmakla değil, belli bir hizmeti ülke genelinde yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

1982 Anayasası’nın 135. maddesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını kapsamlı bir biçimde düzenlemiştir. Buna göre kamu meslek kuruluşlarının temel amacı belli bir mesleğe üye olanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek üyelerinin birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumaktır. Bu kuruluşlar yasayla kurulur ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilir. Meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişilikleri vardır. Meslek kuruluşları özerktirler. Ancak, bunlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusudur. Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi, yerel yönetim kuruluşlarının özelliklerinden biri **değildir**?

- a. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hiyerarşik denetiminin olması
- b. Özerk olmaları
- c. Genel karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri
- d. Görevlerinin yasa ile belirtilmesi
- e. Tüzel kişiliklerinin olması

2. İl Özel İdaresi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- a. İl Encümenine vali başkanlık eder.
- b. İl Genel Meclisi seçilmiş üyelerden oluşur.
- c. İl Genel Meclisinin Başkanı validir.
- d. Her ilde bir il özel idaresi vardır.
- e. İl Encümeninde seçilmiş üye vardır.

3. Aşağıdakilerden hangisi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinden biri **değildir**?

- a. Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları yapmak
- b. İlk ve ortaöğretim kurumlarına arsa temin etmek
- c. Kamulaştırma yapmak
- d. Belediye sınırları içinde park ve bahçe tesis etmek
- e. Yönetmelik çıkarmak

4. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'na göre, bir yerleşim biriminin belediye olması için gerekli nüfus miktarının alt sınırı kaçtır?

- a. 2000
- b. 3000
- c. 4000
- d. 5000
- e. 6000

5. Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, aşağıdakilerden hangisi ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir?

- a. Bakanlar Kurulu kararıyla
- b. Müsterek kararnameyle
- c. Danıştay kararıyla
- d. Kanunla
- e. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

6. İhtiyar Meclisi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

- a. Köy yönetiminin bir organıdır.
- b. Köyün ileri gelenlerini oluşturan ihtiyarlar bu meclisin doğal üyeleridir.
- c. Seçimle gelen üyeleri vardır.
- d. Köy imamı doğal üyedir.
- e. Köy öğretmeni doğal üyedir.

7. Aşağıdakilerden hangisi hizmetsel kuruluşların ortak özelliklerinden biri **değildir**?

- a. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları
- b. Özerk olmaları
- c. Merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almaları
- d. Merkezi yönetimin vesayet denetiminin olması
- e. Kendilerine özgü bir malvarlığına ve bütçeye sahip olmaları

8. Aşağıdakilerden hangisi bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu **değildir**?

- a. TRT
- b. DSİ
- c. Üniversiteler
- d. Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- e. İl Özel İdaresi

9. Aşağıdakilerden hangisi kamu meslek kuruluşlarının genel özelliklerden biri **değildir**?

- a. Kamu kurumu niteliğinde olan kuruluşlar olmaları
- b. Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olmaları
- c. Yasayla kurulmaları
- d. Belli bir meslek mensuplarını içermeleri
- e. Meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından seçilmeleri

10. Aşağıdakilerden hangisi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biri **değildir**?

- a. Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu
- b. Türkiye Barolar Birliği
- c. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
- d. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- e. Ticaret borsaları

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. **a** Yanıtınız yanlış ise “Yerel Yönetim Kuruluşları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

2. **c** Yanıtınız yanlış ise “İl Özel İdaresi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

3. **d** Yanıtınız yanlış ise “İl Özel İdaresi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

4. **d** Yanıtınız yanlış ise “Belediye Yönetimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

5. **d** Yanıtınız yanlış ise “Belediye Yönetimi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

6. **b** Yanıtınız yanlış ise “Büyükşehir Belediyesi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

7. **c** Yanıtınız yanlış ise “Hizmetler Kuruluşları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

8. **e** Yanıtınız yanlış ise “Hizmetler Kuruluşları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

9. **b** Yanıtınız yanlış ise “Kamu Meslek Kuruluşları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

10. **c** Yanıtınız yanlış ise “Kamu Meslek Kuruluşları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu tüzel kişiliği, kamu yönetiminin temel kavramlarından biridir. Kamu hizmetleri, kamu tüzel kişileri ve onların alt birimleri tarafından yürütülür. Hukukta biri “gerçek kişi”, diğeri “tüzel kişi” olmak üzere iki tür kişi vardır. Gerçek kişiler, insanlardır. İnsanlar, hak ve borç sahibi olabilirler. Tüzel kişiler ise belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelmiş insanların oluşturdukları topluluklardır. Bunlar kendilerini oluşturan gerçek kişilerin dışında ayrı bir varlığa sahip olup; hukuken hak ve borç sahibi olabilirler. Tüzel kişiler, biri “özel hukuk tüzel kişileri”, diğeri “kamu hukuku tüzel kişileri” olmak üzere ikiye ayrılır. Dernekler, sendikalar ve şirketler özel hukuka tabi tüzel kişilik örnekleridir.

Kamu tüzel kişileri bazı özellikleriyle özel hukuk tüzel kişilerinden ayrılırlar. Kamu tüzel kişilerin genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz.

Kamu tüzel kişileri kamu yararı amacıyla kurulurlar. Kamu tüzel kişilerin faaliyet konuları kamu hizmetidir. Bu nedenle kamu tüzel kişileri kamu gücünden yararlanırlar. Kamu tüzel kişileri özel hukuk tüzel kişilerine oranla üstün yetki ve ayrıcalıklara sahiptir.

Kamu tüzel kişiliği, ancak yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur. Kamu tüzel kişiliğinin sona ermesi de yine aynı yöntemle olur. Özel hukuk tüzel kişileri ise ilgililerin serbest iradeleriyle kurulur ve yine ilgililerin kendi iradeleri ile sona erer.

Kamu tüzel kişilerinde çalışan personelin durumu ve statüleri özel hukuk tüzel kişilerinin çalışanlarından farklıdır.

Kamu tüzel kişilerinin malları özel bir korumaya ve ayrı bir hukuksal rejime tabidir.

Kamu tüzel kişilerinin faaliyet konuları mevzuatla belirlenmiştir.

Kamu tüzel kişilerin eylem ve işlemlerine kural olarak kamu hukuku uygulanır.

Kamu tüzel kişileri idari vesayet yoluyla denetlenmektedir.

Türk yönetim sisteminde devlet tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişileri olmak üzere iki tür kamu tüzel kişilik söz konusudur. Kamu örgütleri ya devlet tüzel kişiliği içinde yer alır ya da devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine

sahiptir. Anayasamızın çeşitli maddelerinde “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” ibaresinin kullanılması da bunu açıkça göstermektedir. Kamu tüzel kişilerinin başında geleni ve en büyüğü devlet tüzel kişiliğidir. Türk yönetim hukukunda devlet tüzel kişiliğine “merkezi yönetim” denmektedir. Örneğin bakanlıklar devlet tüzel kişiliği içinde yer alır. Her bir bakanlık kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Devletin kamu hizmetlerini sadece merkezi yönetim denilen örgütlenme biçimiyle yürütmesi mümkün değildir. Her geçen gün artmakta ve çeşitlenmekte olan bu hizmetlerin bir kısmının çeşitli kamu tüzel kişilerine gördürülmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı kamu tüzel kişilikleri oluşturulmuştur. Örneğin, yerel yönetim kuruluşları olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler devletten ayrı kişiliğe ve varlığa sahip birer kamu tüzel kişileridir. Bunların dışında üniversiteler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, barolar gibi meslek kuruluşları da kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

Sıra Sizde 2

İl özel idaresi ve belediye, her ikisi de yerel yönetim birimi olduğu için özerktirler. Ancak, özerklik derecelerini organlarının oluşumu açısından incelediğimizde belediye yönetiminin il özel idaresinden daha özerk bir yapıda olduğu açıktır. Her şeyden önce, belediye yönetimin başı olan belediye başkanı seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Buna karşılık, il özel idaresinin başı olan vali ise merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Ayrıca, belediye encümeninin başında seçilmiş bir kişi (belediye başkanı) varken il encümenine atanmış kişi (vali) başkanlık eder.

Sıra Sizde 3

Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Sıra Sizde 4

Köy, bir yerel yönetim birimidir ve kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Mahalle ise bir yerel yönetim birimi değildir ve tüzel kişiliği de yoktur. Köyün bütçesi vardır, mahallenin bütçesi yoktur. Köy yönetimi ile mahalle yönetimin organları birbirine paralellik gösterir. Ancak, mahallede köy derneği yoktur.

Sıra Sizde 5

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından birisi de avukatların meslek kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği'dir. Türkiye Barolar Birliği'nin internet adresinden (www.barobirlik.org.tr) kuruluşla ilgili bilgiler aşağıda özetlenmiştir.

Türkiye Barolar Birliği, bütün baroların katılımıyla oluşan, kamu kurumu niteliğinde, tüzel kişiliği haiz bir üst meslek kuruluşudur. Türkiye Barolar Birliği'nin kurulması 7 Temmuz 1969 tarihinde yürürlüğe giren 1136 sayılı Avukatlık Kanunu ile olmuştur. 9-10 Ağustos 1969 tarihlerinde, Türkiye'nin bütün barolarından gelen 106 delegeyle, Ankara'da toplanan Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu, Türkiye Barolar Birliği'ni fiilen hayata geçirmiştir. Başlangıçta 52 baro temsilcisiyle kurulmuş olan Türkiye Barolar Birliği, bugün 78 baronun katılımı ile yaklaşık 70.000 avukatı temsil etmektedir. Birliğin merkezi Ankara'dadır.

4 yılda bir yenilenen seçimlerle göreve gelen yönetimler tarafından idare edilen Türkiye Barolar Birliğinin organları şunlardır: Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu, Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı, Türkiye Barolar Birliği Başkanlık Divanı, Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu, Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kurulu, Türkiye Barolar Birliği Denetleme Kurulu. Birliğin en yüksek organı genel kuruldur. Genel kurulun görevleri arasında, Birlik Başkanını, Yönetim, Disiplin ve Denetim Kurullarını seçmek, uyulması zorunlu meslek kurallarını tespit etmek, Birliğin hesaplarını incelemek ve bütçesini onaylamak bulunmaktadır.

Türkiye Barolar Birliği, üst kuruluş olarak üstlendiği görevlerin yanında, Avukatlık Kanunu'nda öngörülen görevleri de yerine getirir. Bunlar arasında, baroları ilgilendiren konularda her baronun görüşünü öğrenip, ortaklaşa görüşmeler sonunda çoğunluğun düşünce ve

görüşünü belirtmek, mesleğin gelişmesini sağlamak, baro mensuplarının genel menfaatlerini ve mesleğin ahlak, düzen ve geleneklerini korumak ve baroları ilgilendiren konularda görüşünü yetkili mercilere duyurmak sayılabilir.

Kaynak: www.barobirlik.org.tr/Detay.aspx?ID=5416&Tip=Menu (erişim tarihi: 17.01.2012).

Yararlanılan Kaynaklar

Ergun, T. (2004), Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2006), Kamu Yönetimi, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2011), Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gözler, K. (2006), İdare Hukukuna Giriş, 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2006), Yönetim Hukuku, 24. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2006), İdare Hukuku, Yıldırım, T. (Der), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.

Örnek, A. (1992), Kamu Yönetimi, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Polatoğlu, A. (2001), Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Ankara: METU Press.

Üskül, Z. (2001), Cumhuriyet Dönemi Anayasa'larında Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları, http://www.mimarist.org/komisyon/36_Donem/1.6.3.6.2Meslek.htm.

Yıldırım, T. (2005), Türkiye'nin İdari Teşkilatı, 4. baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi.

8

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

-  Kamu yönetimi ile siyaset arasındaki ilişkiyi tanımlayabilecek,
-  Kamu yönetiminin hukuk ile olan ilgisini özetleyebilecek,
-  Yönetim ve yurttaş arasındaki ilişkiyi ve bu alanda yaşanan gelişmeleri açıklayabilecek bilgi ve becerilere sahip olabilirsiniz.

Anahtar Kavramlar

- | | |
|---|--|
|  Siyaset |  Yönetişim |
|  Bürokrasi |  Bilgi edinme hakkı |
|  Siyasal denetim |  Hesap verebilirlik |
|  Normlar hiyerarşisi |  Yönetime katılım |
|  Anayasa |  Yurttaş hakları |

İçindekiler

- ❖ Giriş
- ❖ Yönetim-Siyaset İlişkisi
- ❖ Kamu Yönetimi ve Hukuk
- ❖ Yönetim-Yurttaş İlişkisi

Kamu Yönetimi ve Çevresi

GİRİŞ

Modern toplumun belirgin özelliklerinin başında örgütlü bir toplum olması gelir. Bu özelliğiyle modern toplumlar geleneksel toplumlardan ayrılırlar. Toplumsal yaşamda kamu, özel ve sivil toplum örgütleri önemli işlevler üstlenmişlerdir. Bir ülkede en büyük örgüt olan devlet, görevlerini yasama, yürütme ve yargı organları aracılığıyla yerine getirir. Ancak, devlet örgütü sadece yasama, yürütme ve yargıdan oluşmaz. Bunların yanında, kamusal faaliyetleri yürüten ve kamu hizmetlerini sunan geniş bir kamu yönetimi örgütü vardır.

20. yüzyıl boyunca kamu yönetiminin işlevleri son derece çeşitlenmiş ve yapısal olarak da çok büyümüştür. Bugün, doğumdan ölüme kadar kamu örgütlerinin hayatımızın her alanında önemli bir yeri vardır. Yönetimin eylem ve işlemlerinin niteliği yurttaşların yaşam kalitelerini doğrudan etkilemektedir. İyi işleyen bir kamu yönetimi yurttaşların günlük yaşantısını kolaylaştırırken, kötü işleyen bir kamu yönetimi ise yurttaşların hayatını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminin işleyişi ve çevresiyle olan ilişkileri her zaman güncelliğini koruyan temel tartışma konuları arasında yer almaktadır.

Kamu yönetimi özel kesimden birçok açıdan farklıdır. Her şeyden önce kamu yönetiminin faaliyet gösterdiği çevre özel kesimden çok farklıdır. Kamu yönetimi, içinde yurttaşlar, politikacılar ve çeşitli çıkar gruplarından oluşan siyasal bir çevrede faaliyet gösterir. Kamu kurumlarının muhatabı sadece müşteriler olmayıp, yürütme organı, parlamento, siyasal partiler, vatandaşlar, vergi verenler, medya, sendika ve meslek kuruluşları gibi birçok ilgili taraf vardır. Siyasi organların kararlaştırdığı ve yasalarla desteklenen kamu politikaları kamu yönetiminin faaliyet alanlarını belirler. Ayrıca, demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi hukuka bağlı olmak ve hukuk kurallarına uygun davranmak zorundadır. Buna “yasal yönetim” (kanuni idare) ilkesi denir. Bu ilkeye göre bir kamu örgütünün kurulabilmesi için yasa veya yasal dayanağa ihtiyaç vardır. Kamu yönetimi, yasama organı tarafından önceden yasayla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz ve yönetsel işlem ve eylemler yasalara aykırı olamaz. Dolayısıyla, kamu yönetimi ve hukuk ilişkisi üzerinde durulması gereken temel konulardan biridir. Bu ünite de değinilecek bir diğer konu da yönetim-yurttaş ilişkisi ve bu alanda yaşanan değişimlerdir. Bu çerçevede demokratikleşme sürecine paralel olarak yönetişim, yönetimde açıklık, demokratik yönetim, yurttaş hakları, yönetime katılma, bilgi edinme hakkı gibi konular gündemde öne çıkmaktadır. Bu gelişmelerin yurttaşların yönetim ile olan ilişkilerine önemli yansımaları olmaktadır.

YÖNETİM-SİYASET İLİŞKİSİ

Kamu yönetimi, siyasal bir çevrede faaliyet gösterdiği için kamu yönetimi ve siyaset arasındaki ilişki kamu yönetiminin temel konuları arasında yer alır. Kamu yönetimi ve siyaset ilişkisini kavrayabilmek için öncelikle bürokrasi olgusunun ele alınması gerekir. Zaten, kamu yönetimi yazınında bu konu, “bürokrasi-siyaset ilişkisi” başlığı altında incelenmektedir.



Kamu yönetimi ile siyaset arasındaki ilişki, Prof. Dr. Bilal Eryılmaz tarafından kaleme alınan “Bürokrasi ve Siyaset” başlıklı kitapta sistemli bir biçimde incelenmiştir.

Bürokrasi Olgusu

Modernite'nin temel öğelerinden biri olan bürokrasi, belirli bir örgütlenme biçimini ifade eder. Diğer bir deyişle, bürokratikleşme, modern toplumların örgütsel yapısını oluşturmuştur. Bürokrasi, latince “burra” (masaları kaplamada kullanılan koyu renk kalın kumaş) ve “kratos” (egemenlik, yönetim) sözcüklerinin bir araya getirilmesiyle türetilmiş bir kavramdır. Bu kavram, ilk kez, 1745 yılında iktisatçı Vincent de Gournay tarafından büroların artan egemenliğini betimlemek için kullanılmıştır (Fişek, 2005:102). Etimolojik olarak “büro” ve “yönetim” temel öğelerinden oluştuğu için “bürokratların yönetimi” olarak tanımlanan bürokrasi kavramı, zaman içinde anlam ve içerik değiştirmiş, bugün çok farklı anlamlarda kullanılır olmuştur. Bürokrasinin değişik kullanım alanları şöyle sıralanabilir:

- Bürokrasi, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar gibi belirli özelliklere sahip rasyonel bir örgüt biçimini tanımlamada kullanılır.
- Bürokrasi, kamu yönetimi anlamında kullanılır. Bürokrasi, özel sektörden daha çok kamu sektöründeki yönetimi ifade eder.
- Bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimidir.
- Bürokrasi, ister kamuda ister özel sektörde olsun, büyük ölçekli örgüt anlamında kullanılmaktadır.
- Bürokrasi, negatif anlamda kırtasiyeciliği, gereksiz işlemleri, formaliteyi, verimsizliği ifade etmek için de kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2006:195-197).

Bürokrasinin Temel İlkeleri

Bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir biçimde inceleyen ilk kişi Alman sosyal bilimci Max Weber'dir (1864-1920). Max Weber'in 'ideal tip' olarak adlandırdığı, dayanağını yasal-ussal yetkiden alan bürokratik örgütlenme modelinin temel özellikleri şunlardır:

- Resmi (biçimsel) görevler, yasalar ve yönetsel kararlar gibi önceden belirlenen kurallara göre sürekli bir biçimde örgütlenmiştir.
- Belirlenmiş bir yetki alanı vardır. Yetki alanı ile ilgili olarak;
 - Sistemli bir iş bölümünün parçası olarak belirlenmiş görevleri yürütmek için yükümlülükler (sorumluluklar) alanı oluşturulur.
 - Bu görevleri yerine getirmek için gerekli yetkiler verilir.
 - Gerekli olan zorlama (baskı) araçları açık olarak tanımlanır, kullanılmaları ise kesin koşullara bağlanır.
- Büroların örgütlenmesi hiyerarşi ilkesine göre gerçekleştirilir. Buna göre bir alt kademedeki her görevli bir üst kademedeki görevlinin denetim ve gözetimi altındadır. Hiyerarşik düzen alt kademedekilerin üstlerine itiraz ve şikâyet hakkını da içerir.
- Büroların işleyişi teknik kurallar ve normlar ile düzenlenir. Bu teknik kural ve normların rasyonel olarak uygulanması ise esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir. Bu nedenle, ancak teknik bilgisini ve yeteneklerini kanıtlayan kimseler idari görevli olarak atanabilir.
- İdari personel üretim araçları sahipliğinden veya idareden tamamen ayrı tutulurlar. Memurlar ve diğer idari personelin kendilerine görevlerini yürütmek için verilen kaynaklar üzerinde bir mülkiyet hakları yoktur. Ancak memurlar kaynakların kullanılmasından sorumludurlar. Resmi iş ve özel iş, örgütsel gelir ve kişisel gelir kesin olarak birbirlerinden ayrılır.
- İdari eylemler, kararlar ve kurallar yazılı olarak yürütülür. Bürokrasinin yönetimi yazılı belgelere (dosyalara) dayanır. Bu belgeler gerektiğinde kullanılmak üzere saklanır (Weber, 1996:330-332; Ergun ve Polatoğlu, 1992:60-61).

Görüldüğü gibi uzmanlaşma, fonksiyonel iş bölümü, profesyonellik, meritokrasi, kişisel olmayan yönetsel ilişkiler (gayrişahsilik), yetki ve sorumlulukların kurallarla düzenlenmesi, tarafsızlık, rasyonellik ve yasallık gibi ilkeler bürokrasinin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Max Weber, yukarıdaki ilkeleri içeren bürokrasinin diğer örgütlenme biçimlerinden verimlilik, rasyonellik ve teknik etkinlik açılarından daha üstün olduğunu ileri sürmüştür. Weber'e göre nasıl makine ile yapılan üretim mekanik olmayan yöntemlerle yapılan üretimden üstünse, bürokrasi de diğer örgüt modellerinden daha üstündür. Max Weber, en verimli örgütlenme modeli olarak gördüğü bürokrasinin, kamu ve özel kesim fark etmeksizin tüm büyük ölçekli örgütlere uygulanabileceğini belirtmiştir. 19. yüzyılın sonlarından itibaren de gelişmiş ülkelerde bürokratikleşme eğilimleri yoğunluk kazanmıştır. Max Weber'in görüşlerinin etkisi sadece Avrupa ile sınırlı kalmamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonlarına kadar Amerika Birleşik Devletlerinde pek fazla bilinmemesine rağmen Amerikan kamu yönetimi ve özel sektör işletmeleri, Weber'in ortaya koyduğu bürokrasi kuramının karakteristik özelliklerini taşıyan büyük ölçekli bürokrasiler olarak ortaya çıkmışlardır (Sözen, 2005).

Weber'in bürokrasi kuramı 20. yüzyılın ortalarından itibaren çok sayıda araştırmalara konu olmuş ve bir örgütlenme modeli olarak çeşitli işlevsizlikleri olduğu ileri sürülerek eleştirilmiştir. Bürokrasi kuramı, uzmanlaşma, ussallık ve önceden tahmin edilebilirlik (belirsizliği azaltma) gibi birçok olumlu işlevleri olmasına karşın birçok açıdan eleştiriye konu olmuştur. Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerin temeli bürokratik örgütlerin esnek olmayan, katı, değişmesi güç yapılar oldukları noktasındadır. Bürokratik örgütlerde kurallara uyma ve prosedürleri izleme en temel görevdir ve kuralları uygulamak örgüt amaçlarının önüne geçer. Bu da değişen ortama uyum zorluğu yaşatır (Baransel, 1993).

Siyaset ve Yönetim Ayrımı

Liberal Batı demokrasi anlayışında iktidarın kaynağı halktır. Dolayısıyla, toplumu yönetme ve devlete yön verme yetkisi de ancak halkın temsilcisi olan siyasal iktidara aittir. Bunun doğal sonucu, idarenin seçilmiş siyasal iktidara bağlı olmasıdır. Çünkü parlamento ve hükümet, halk tarafından seçildikleri için demokratik meşruluğa sahiptir. Seçilmiş olmayan idarenin ise kendine özgü bir meşruluğu yoktur. Bu anlayışa göre, idarenin yerine getireceği işleri belirlemek yetkisi, idareye değil, parlamentoya aittir. İdarenin görevi ise siyasal iktidarcı belirlenen amaçları gerçekleştirmektir. Diğer bir deyişle, idare siyasal iktidarın uygulama aracıdır. Siyasal işler, seçilmiş temsilciler olan siyasiler tarafından, yönetsel işler de atanmış memurlar tarafından yürütülür. Böylece, siyaset ve yönetim ayrışması ortaya çıkmaktadır (Örnek, 1992; Eryılmaz, 2002).

Siyaset ve yönetim ayrımı, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi varsayımına dayanır. Buna göre, kamu politikalarını belirleme yetkisi siyasal liderliğe aittir. Siyasiler kamusal alanda yapılacakları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimi politika belirleme sürecine katılmadan siyasal iktidar tarafından oluşturulan politikaları yürütür. Kamu yönetimi tarafsızdır ve iktidarda hangi siyasal parti varsa onun hizmetindedir. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Kamu yönetimi siyasal iktidarın denetimi altındadır. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olmaktadır.

Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı tutulması gerektiği görüşü ilk defa Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında yayınlanan 'İdarenin İncelenmesi' başlıklı makalesinde dile getirilmiştir. Wilson, bu çalışmada siyaset ve idare ayrımını ortaya koymuştur. Wilson'a göre siyaset ve yönetimin alanları birbirinden farklıdır. Kamu yönetimi, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik olarak yürütülmesidir. İdarenin alanı bir işletme alanı olup, siyasetin aceleci ve çekişmeci yönünden uzak durmalıdır. İdare siyaset alanı içinde değildir, dolayısıyla, idari sorular siyasal sorular değildir. Ayrıca Wilson, yozlaşmanın ortadan kalkmasını etkili bir yönetimin kurulmasına bağladı ve bunu gerçekleştirmek için yönetim biliminin oluşturulmasını önerdi. Wilson'dan on üç yıl sonra Frank J. Goodnow 1900 yılında yayınlanan 'Siyaset ve İdare' başlıklı kitabında politika yapımı ile bu politikaların uygulanması işlevlerinin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuştur (Polatoğlu, 2001). Goodnow kitabında, hükümetin 'siyasal' ve 'yönetsel' olmak üzere iki farklı işlevi olduğunu; makro düzeyde politikalar oluşturmanın siyasal işlev, bunların yürütülmesinin de yönetsel işlev olduğunu belirtmiştir (Eryılmaz, 2006).

Siyaset ve yönetim ayrışmasının kamu yönetiminde temel bir unsur olarak ortaya çıkmasının önemli sonuçları olmuştur. Bunlardan en önemlisi, kamu yönetiminin işleyişinde politik etkilerin değil, yönetim bilimi ilkelerinin egemen olması gerektiği görüşünün öne çıkmasıdır. Kamu politikaları siyasiler tarafından belirlendikten sonra bu politikaların etkin bir biçimde nasıl yürütüleceği teknik bir konu olup, kamu yönetimini ilgilendirir. Kamu yönetimi de bilimsel yöntemler kullanarak kamu politikalarının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasının yollarını aramalıdır. Kısaca, siyaset-yönetim ayrışması, siyasilerin kamu yönetiminin günlük işleyişine müdahalelerini engelleyerek ‘bilimsel yönetim’ ilkelerinin kamu yönetimine uygulanmasına olanak sağladı.

Her ne kadar burada anlatılan siyaset-yönetim ayrılığı geleneksel kamu yönetiminin temel unsurlarından birini oluştursa da bu görüntü her zaman gerçeğe uygun düşmez. Siyaset ve idarenin birbirinden farklı olduğu ilkesinin uygulamada geçersiz olduğu, gerçeklerle bağdaşmadığı çok önceleri ifade edilmiştir. Örneğin, 1949 yılında Federal düzeyde Amerikan kamu yönetimini inceleyen Appleby bu ayrımın geçersiz olduğunu, aksine pratikte siyaset ve yönetimin iç içe geçtiğini ileri sürmüştür.

Kuramsal düzeyde siyaset ve yönetim ayrışması tutarlı görünse de uygulamada bunun nasıl işleyeceği çok açık değildir. Gerçekte siyaset ve yönetim ayrımını pratikte uygulamak zordur. Çünkü salt siyasal karar ve salt idari karar yoktur. Her idari uygulamanın siyasal etkileri olduğu gibi, siyasal kararlar da uygulama safhasında idari kararlara dönüşür. Bu nedenle, iki alanı keskin çizgilerle birbirinden ayırmanın uygulamada mümkün olmadığı, bu iki işlevin iç içe girdiği ve birbirlerini tamamlayıcı yönü bulunduğu, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolünün de bulunduğu, bürokratların genel olarak politika oluşturma sürecine katıldığı söylenmektedir (Örnek, 1992; Eryılmaz, 2002; Sözen, 2005). Ayrıca, günümüzde devlet yönetiminde karar verme, kararları uygulama süreci giderek teknik ve bilimsel nitelik kazandığı için kendi alanlarında teknik uzmanlık bilgisine sahip olan kamu görevlileri siyasal karar alma sürecindeki ağırlıklarını artırmış ve sonuçta siyasal yöneticiler karşısında güç kazanmışlardır. Tekniğin iktidarı ya da yönetimi anlamına gelen “teknokrasi” olgusu, idarenin siyasal iktidara olan bağımlılığını azaltmış, hatta onun karşısında özerkleşmesini sağlamıştır.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasi-siyaset ilişkisine özetle değinecek olursak, bu ülkelerde bürokrasi, siyasal iktidardan bağımsız, özerk bir karar merkezi konumunda olduğu söylenebilir. Bunun iki nedeni vardır. Her şeyden önce, liberal Batı demokrasilerinden farklı olarak, az gelişmiş ülkelerde demokratik meşruluk bilincinin yeterince gelişmemesi nedeniyle özgürlükçü demokrasinin gereği olan bürokrasinin siyasal iktidara bağımlılığı düşüncesi henüz siyasal sistemin temel ögesi haline gelmemiştir. Ayrıca, çağdaşlaşmak amacıyla Batı’dan ithal edilen demokratik kurumlar işlevlerini yeterli düzeyde yerine getirememektedir. Bu ortamda saygınlığı zayıflayan ve meşruluğunu yitiren siyasal iktidarlar karşısında bürokrasi, düzeni sağlayan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu da bürokrasinin siyasal iktidar karşısında özerkleşmesini, siyasal nitelikte kararlar almasını olanaklı kılmaktadır (Örnek, 1992:30-32).



Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasi-siyaset ilişkisinin liberal Batı demokrasilerinden farkları nelerdir?

Yönetimin Siyasal Denetimi

Kamu yönetiminin denetiminde başvuru başlıca yöntemlerden birisi siyasal denetimdir. Siyasal denetim, yönetimin yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesidir. Demokrasilerde halkın temsilcisi olan parlamentonun kamu yönetimini denetleme yetkisi vardır. Yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetimi doğrudan doğruya yapılan bir denetim değildir. Yasama organının kamu yönetimini denetlemesi Bakanlar Kurulu ya da bakan aracılığıyla gerçekleştirilen dolaylı bir denetimdir. Parlamenter sistemlerde bakanlar başında bulundukları bakanlığın en üst yöneticisi olarak sadece kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de TBMM’ye karşı sorumludurlar.

Yasama yetkisini kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yürütme ve dolayısıyla kamu yönetimi üzerindeki denetimi çeşitli yollarla olmaktadır. Her şeyden önce, yasaların görüşülmesi sırasında Meclis

üyeleri yönetimin işleyişine ilişkin görüş ve eleştirilerini ifade etme fırsatı bulurlar. Özellikle, bütçe görüşmeleri parlamentonun yürütme organı ve kamu yönetimini denetlemede kullandığı önemli araçlardır. Ayrıca, kamu yönetimi mekanizmasındaki yetersizlikler ve aksaklıklardan seçmenleri yoluyla haberdar olan milletvekilleri bu konuları Mecliste gündeme getirirler ve bu durumları ilgili bakana aktararak idarenin denetlenmesinde rol oynarlar. TBMM’de Meclisin görüşeceği konular üzerinde ön inceleme ve hazırlık çalışması yapmak amacıyla kurulan ihtisas komisyonları da yönetimin denetlenmesine katılırlar. Bu komisyonlardan birisi de 1990 yılında yasayla kurulan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’dur. Bu Komisyonun temel görevi insan hakları ihlalleri ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü takdirde ilgili mercilere durumu iletmektir. Komisyon, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarda inceleme yapmak ve bunlardan bilgi isteme yetkisine sahiptir. Ayrıca, yurttaşlar, idareyle ilgili dilek ve şikâyetlerini yazılı olarak TBMM’ye başvurarak idare üzerinde Meclis denetimini başlatabilirler. Anayasa’nın 74. maddesine göre, “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 Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.” Bu başvuruları incelemek üzere Mecliste Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçeyle başvuru üzerine Meclisin verdiği kararlar hükümeti ve idareyi hukuken bağlamaz. Bu kararların yargı kararları gibi bağlayıcı bir niteliği yoktur (Gözübüyük, 2006:328).

Yukarıda genel olarak değinilenlerden başka Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin hükümeti ve idareyi daha etkin denetlemesini sağlamak üzere Anayasa’mızda öngörülen yöntemler de vardır. Şimdi bunları daha ayrıntılı olarak ele alalım.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Anayasa’mıza göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla Bakanlar Kurulu’nu ve bakanları denetleme yetkisine sahiptir (AY md.98/2). Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğünde düzenlenmiştir.

Soru

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Soru, istenilen cevabın niteliğine göre sözlü soru ve yazılı soru olarak ikiye ayrılır. Hem yazılı soru hem de sözlü soru yazılı önerge olarak sorulur. Sözlü sorular Başbakan veya ilgili bakan tarafından Meclis kürsüsünden sözlü olarak cevaplandırılır. Yazılı soruların cevabı ise Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından Meclis Başkanlığına sunulur (Özbudun, 2005:298).

Meclis Araştırması

Yasama organının, hükümet ve dolayısıyla kamu yönetimi üzerindeki ikinci denetim aracı Meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir (AY md. 98/3). Meclis araştırması hükümet, siyasal parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına verilecek önerge ile istenebilir. Meclis araştırması açılıp açılmayacağına Meclis Genel Kurulu karar verir. TBMM, Meclis araştırması açılmasına karar verirse, konuyu araştırmak için özel bir komisyon oluşturulur. Araştırma Komisyonu, gerekli bilgileri toplayıp, incelemelerini tamamladıktan sonra bir rapor hazırlar ve bu raporu Meclis Başkanlığına sunar. Rapor, Meclis Genel Kurulu’nda görüşülür; ancak, görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve hükümetin sorumlu tutulması söz konusu değildir.

Genel Görüşme

Genel görüşme ise toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir (AY md. 98/4). Genel görüşme açılması, Meclis araştırmasında olduğu gibi hükümet, siyasal parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önergeyle istenebilir. Meclis Genel Kurulu genel görüşme açılıp açılmamasına karar verir. Genel görüşme sonunda bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz.

Gensoru

Gensoru, hükümet ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılması amacıyla TBMM’de yapılan genel bir görüşmedir. Dolayısıyla, gensoru, Bakanlar Kurulu’nun ya da bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açan bir denetim aracıdır. Gensoru süreci Anayasa’da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (AY, md. 99). Buna göre, gensoru önergesi, bir siyasal parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması bir ön görüşmeden sonra Meclis Genel Kurulunda kararlaştırılır. Gündeme alma kararı verilirse Meclis Genel Kurulunda gensorunun görüşülmesine geçilir. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır (AY md. 99).

Türkiye’de 1961 ve 1991 yılları arasında verilen 219 gensoru önergesinden sadece 2’si kabul edilmiştir. Bu da açıkça gösteriyor ki parlamenter sistemde siyasal iktidar, parlamentodaki çoğunluğunu harekete geçirerek yasama organının yürütmeyi etkin bir biçimde denetlemesini sağlayacak mekanizmaları işletmemektedir (Eryılmaz, 2002:181). Gerçekten, parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu’nun ya da bir bakanın düşürülmesi çok enderdir. Eğer gerçekleşirse de bunun çoğunlukla kamu yönetiminin denetlenmesiyle pek ilgisi yoktur. Ancak, parlamento tarafından eleştirilen bir idari eylem nedeniyle kendini sorumlu hisseden bir bakanın, Meclis zoruyla olmadan da istifa ettiği olur (Örnek, 1992:252).

Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır (Özbudun, 2005:301). Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Soruşturma açılmasına gizli oyla karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasal partilerin güçleri oranında temsil edilecekleri on beş kişilik bir soruşturma komisyonu kurulur. Komisyon, soruşturma sonucu hazırladığı raporu Meclise sunar. TBMM Genel Kurulu gerek gördüğü takdirde ilgiliyi Yüce Divana sevk eder. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclisteki siyasal parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz (AY md. 100).



Kamu yönetimi üzerindeki siyasal denetimin etkinliğini güçleştiren etkenler nelerdir?

KAMU YÖNETİMİ VE HUKUK

Demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi, hukuka bağlı olmak ve hukuka uygun davranmak zorundadır. Bu bağlamda başta Anayasa olmak üzere, yasalar ve diğer hukuk kaynakları kamu yönetimini bağlar. Hukuk devleti ilkesinin incelendiği ünite de belirtildiği gibi yönetim, işlem ve eylemlerini hukuka uygun olarak yerine getirmek durumundadır. Bu, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Düzenleyici ilkeleriyle kamu yönetiminin her yerinde var olan hukuk, yönetim faaliyetinin çerçevesini, dayanağını ve sınırlarını oluşturur. Kamu yönetiminin örgüt yapısı, görev ve yetkileri, faaliyet biçimleri, memurların statüsü, kamu mallarının hukuksal rejimi ve daha pek çok yanları hukuk tarafından düzenlenir. İdarenin işlemleri ancak hukuk kurallarınca öngörülen hükümlere uygun olduğu takdirde geçerli olur (Örnek, 1992:270). Bu açıdan bakıldığında, kamu yönetimi işletme yönetiminden ayrılmaktadır. Özel sektör işletmeleri kamu örgütlerine göre daha serbest hareket etme özgürlüğüne sahiptirler.

Hukuk devletinde hukuk düzenini oluşturan kurallar arasında bir sıradüzen (hiyerarşi) vardır. Buna “normlar hiyerarşisi” denilmektedir. Buna göre yazılı hukuk kaynakları yukarıdan aşağıya doğru Anayasa, yasa ve yasa gücünde kaynaklar (uluslararası antlaşmalar, kanun hükmünde kararname ve meclis içtüzüğü), tüzük ve yönetmeliklerden oluşur. Hukuk kuralları arasındaki hiyerarşi, onları yapan

devlet organlarının hiyerarşisine paraleldir. Devlet organları içinde üstün konumda olan organın ve otoritenin işlemi olan hukuk kuralı, alt otoritenin koymuş olduğu hukuk kuralından üstündür. Her organ, kendi üstündeki organın koymuş olduğu hukuk kurallarına uymak zorundadır. Bu sıradüzen ilişkisinde bir hukuk kuralı, üst hukuk kuralına aykırı hükümler taşıyamaz. Buna göre yasalar Anayasa'ya, tüzükler yasalara, yönetmelikler tüzüğe ve üst yönetmeliklere, tüm bireysel işlemler de bu hukuk kurallarına aykırı olamaz (Örnek, 1992: 272). Böylece, yönetsel faaliyetlerin hukuka uygun olması sağlanmış olur.

Normlar hiyerarşisinde yukarıdan aşağıya doğru inildikçe hukuk kuralları da soyut ve genel düzenlemeler olmaktan çıkıp, daha somut ve ayrıntılı bir nitelik kazanır. Normlar hiyerarşisinin en tepesinde Anayasa yer almaktadır. Diğer hukuk kuralları Anayasa'ya aykırı olamaz. Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü Anayasa'nın 11. maddesinde şöyle düzenlenmiştir: “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz.”

Anayasa'da yönetime ilişkin birçok hüküm vardır. Anayasa kurallarının değiştirilmesi yasalara göre daha zor koşullara bağlandığı için Anayasa'da yer alan kurallar, esas olarak, genel ve soyut niteliktedir. Genel olarak kabul edilen görüş, Anayasa'nın genel ilkeleri saptaması, yasa koyucunun düzenleyebileceği ayrıntılara girmemesidir (Teziç, 2002:8). Yönetime ilişkin Anayasa'da yer alan kuralların temel ilkeleri içermesi, çok ayrıntılı olmaması, kamu yönetiminin değişimlere uyum sağlayabilmesi ve aksamadan düzenli çalışabilmesi için önemlidir. Bu nedenle, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla yasalarla yönetimin düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu yönetimi örgütlenmesinde, görev ve yetkilerinin belirlenmesi ve yönetimin işleyişinde yasalar önemli rol oynar. Kamu yönetimini ilgilendiren binlerce yasa vardır. Yasaların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere Bakanlar Kurulu yasalara aykırı olmamak üzere tüzük çıkarabilir. Ayrıca, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Tüm bu hukuk kuralları, yönetimin kuruluş ve işleyişini düzenlemekte, kamusal faaliyetlerin toplumun genel yararı doğrultusunda yürütülmesini sağlamaya çalışmaktadır.



Normlar hiyerarşisi nedir? Yazılı hukuk kurallarını yukarıdan aşağıya sayınız.

Kamu Yönetimine Egemen Olan Anayasal İlkeler

Anayasa, devletin temel yapısını, yönetim ve örgütleniş biçimini, devlet organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini ve bireylerin hak ve özgürlüklerini düzenleyen temel hukuk kurallarıdır (Gözübüyük, 2006a:44). Anayasa'mızın 1. maddesinde devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu belirtildikten sonra 2. maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti'nin “demokratik”, “laik” ve “sosyal” bir “hukuk devleti” olduğu ifade edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerini oluşturan bu ilkeler, hiç kuşkusuz, devletin tüm organlarının kuruluş ve işleyişine yön vermektedir. Kitabımızın daha önceki ünitelerinde bu ilkeler geniş bir biçimde ele alınmıştır. Biz burada bunlara değinmeyip, kamu yönetimine özgü Anayasa'da yer alan ilkeler üzerinde duracağız.

1982 Anayasası'nın “idare” başlığı altında düzenlenen bölümünde kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin şu genel esaslar yer almaktadır:

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir (AY md.123/1).
- İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (AY md.123/2).
- Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur (AY md.123/3).
- İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (AY md.125/1).
- İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür (AY md.125/7).

- Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır (AY md.126/1).
- İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır (AY md.126/2).
- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir (AY md.127/1).
- Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenir (AY md. 127/2).
- Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür (AY md. 128/1).
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (AY md. 128/2).

Yönetimin Yargısal Denetimi

Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesine yargısal denetim denir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti olmanın önemli koşullarındandır. Çünkü demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi hukuka bağlıdır. Bunun sağlanması için de yönetim sürekli yargı denetimi altındadır. Anayasa'mız da "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüyle yönetimin yargı yoluyla denetlenmesini anayasal güvence altına almıştır (AY md. 125).

Yargı denetimi, yargı dışı denetim yollarından bazı yönleriyle farklıdır. Yargısal denetimin "amacı, idarenin faaliyetini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, onun yurttaş haklarını zedelemesini engellemek, böylece yurttaş haklarını idareye karşı korumaktır. İdarenin faaliyetini yürütürken hukuka uymayarak haklarını ve durumunu olumsuz olarak etkilemesi halinde yurttaş, yargı yerine başvurarak, yargı denetiminin harekete geçmesini ister. Başka bir deyişle bu denetim türünde yurttaşlar, idareyi hukuka uymaya zorlamak için idari işlem ve eylemleri yargıç önüne götürme (dava etme) hakkına sahiptirler. Kısaca, yargısal denetim, yurttaş tarafından harekete geçirilir. Yargı denetimi, işleyiş sürecinin belirli ve katı usullere tabi olması bakımından da diğer denetim usullerinden de ayrılır. Örneğin belirli süre geçtikten sonra, yargı denetiminin harekete geçmemesi gibi. Son olarak, yargı denetiminin sonucu da diğer denetim sonuçlarından farklıdır. Çünkü bu tür denetim sonunda varılan sonuç (verilen yargı kararı), kesin hüküm niteliğindedir ve tüm devlet organlarının ona uymasını gerektirir" (Örnek, 1992:262-263). Ayrıca, yargı organları idarenin yapmış olduğu işlemi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilir, yerindelik açısından denetleyemez. Bu durum Anayasa'mızda şöyle ifade edilmiştir: "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez (AY md. 125/4).

Yönetim üzerindeki yargısal denetimin uygulanma biçimi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Yargısal denetimde yargı birliği ve idari yargı olmak üzere iki çeşit sistem vardır. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı ülkelerde yargı birliği sistemi olduğu için yönetimin hukuka bağlılığı adliye mahkemelerince denetlenir. Buna karşılık, Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülkede, özellikle Fransa gibi Kara Avrupa'sı ülkelerinde kamu yönetiminin yargısal denetimini sağlamak amacıyla adli yargıdan ayrı olarak bir idari yargı sistemi kurulmuştur. Bu sistemde, yönetsel işlemlerin kendine özgü bir hukuksal rejimi (idari rejim) vardır. İdari yargı sisteminde yönetimin işlem ve eylemlerinden zarar gören yurttaşlar idari yargı organlarına başvururlar. İdari yargı örgütünde Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri bulunmaktadır.

İdari yargıda biri iptal davası diğeri de tam yargı davası olmak üzere esas olarak iki tür dava vardır. İptal davası, idari işlemler hakkında hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılan bir idari

davadır. İptal davası, idari yargıya özgü bir dava türüdür. İptal davasının konusu, tanımdan da anlaşılacağı üzere idari işlemler oluşturmaktadır. İptal davası, bir idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılır. İptal davasının amacı, idari işlemin iptalinin sağlanmasıdır. İptal davası, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. İdari dava türlerinden bir diğeri de tam yargı davasıdır. Tam yargı davası, idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olan kişilerin uğradıkları zararın karşılanması istemiyle idari yargıda açtıkları davadır. Tam yargı davasının konusunu hem idari işlemler hem de idari eylemler oluşturmaktadır. Bu tür davanın amacı bir hakkın yerine getirilmesi, uğranılan zararın giderilmesidir. Tam yargı davası, kişisel bir hakkın ihlal edilip edilmediğini araştırdığı için öznel nitelikli bir davadır. Tam yargı davası açabilmek için kişisel bir hakkın ihlal edilmesi gerekmektedir (Günday, 2006:272-274).



Yönetimin yargısal denetimi ile yargı dışı denetimleri karşılaştırarak farklılıkları ortaya koyunuz.

YÖNETİM-YURTTAŞ İLİŞKİSİ

Yöneten-yönetilen ilişkisi insanlık tarihinde hep var olagelmıştır. Buna karşın, yönetim-yurttaş ilişkisi demokratik hukuk devleti anlayışının egemen olmasıyla ortaya çıkmış görece yeni bir olgudur. Mutlak hükümdarlık döneminde kamu görevlileri halkı hükümdar adına yönetirlerdi ve sadece hükümdara karşı sorumluydular. Hükümdar ise iktidarını Tanrı'dan alan, ülkenin sahibi ve yönetilenlerin efendisiydi. Bu dönemde memurlar hükümdarın sadık adamları, halk ise uyruğu (teba) idi. Hükümdarın uyruğu olan halk, hükümdar ve onun idaresi karşısında hakları olan değil, ödevleri olan edilgin varlıklardı. Ancak, demokrasi düşüncesinin gelişmesiyle yönetilenler uyruk olmaktan çıkarak yönetim karşısında Anayasal hak ve özgürlüklere sahip yurttaş konumuna yükselmiştir. Çünkü demokratik düşüncede iktidarın kaynağı halktır. Siyasal yöneticiler toplumu yönetme yetkisini halktan aldıkları için halka karşı sorumlu olup, ona hesap vermek durumundadırlar. Dolayısıyla, yönetim ile yurttaş arasındaki ilişkinin de demokratik anlayışa uygun bir biçim alması gereği ortaya çıktı. Bu ilişkide yurttaşlar yönetilen olarak değil, kamu hizmetlerinden yararlanan, hak sahibi birey, olarak görülür. Bununla beraber, günümüzde de yönetim-yurttaş ilişkisinde yönetimin doğasından kaynaklanan sorun alanları vardır. Bu ilişkiyi belirleyen pek çok etken vardır. Örneğin, yönetsel işlevlerin niteliği ve yönetimin sahip olduğu yetkiler yönetim-yurttaş ilişkisinde belirleyici rol oynamaktadır. Yönetsel işlev kolluk faaliyetleri, ulusal savunma, kamu hizmetleri, düzenleme faaliyetleri gibi toplumsal yaşamın gereksinimlerini karşılamak amacıyla yönetim tarafından yürütülen tüm kamusal faaliyetlerdir. Yönetsel işlevlerin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek olduğundan bu işlevleri yerine getirebilmesi için yönetime kamu gücünü kullanma yetkisi verilmiştir. Kısaca, yönetim kamu yararını gerçekleştirmek için özel kişilere oranla üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır. Bu bağlamda, yönetim ve yurttaş arasındaki ilişki eşitlik esasına dayanmaz. Aksine, yönetim, emredici ve uyulması zorunlu kararlar almak yetkisine ve bunlara uyulmasını sağlayacak zorlayıcı yetkilere sahiptir. Bu yöneten ve yönetilen farklılaşması, yönetimin yurttaşlara karşı genel olarak otoriter ve emredici bir tutum almasına yol açar. Yönetim, halka hep emir kipiyle hitap eder. Ayrıca, yönetimin örgütlenme modeli olan bürokrasi, niteliği gereği dışa kapalı bir yapıdır (Örnek, 1992:34-40).

Yönetim ile bireyler arası ilişkideki bu karmaşık yapıya rağmen modern demokratik ülkelerde, yönetimin doğasında bulunan dışa kapalılık, gizlilik, halktan uzak durma gibi nitelikleri en aza indirme arayışları güncelliğini her zaman korumuştur. 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren güçlü bir reform dalgasının etkisi altına giren kamu yönetimi dünya genelinde önemli değişimler yaşadı. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra hız kazanan ve 2000'li yıllarda da devam eden kamu yönetimi reformu yönetim-yurttaş ilişkilerine önemli yenilikler getirmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin örgütlenme biçimi olan bürokrasi çeşitli açılardan ve çevrelerden eleştirildi. Bunların başında da kamu bürokrasisinin yukarıdan aşağıya doğru işleyen bir karar verme sürecinin varlığı nedeniyle yurttaşların istek ve beklentilerine cevap vermekten uzak olduğu eleştirisi gelmektedir. Bir diğer eleştiri de bürokratik yapının hantal olduğu ve yavaş işlediği, kaynakları verimli ve etkin kullanmadığı noktasında yoğunlaşmıştır. Ayrıca, uzmanlık bilgisine ve meslek güvencesine sahip olan kamu görevlilerinin işlerinde yüksek derecede özerklik kazandıkları için yurttaş karşısında daha güçlü bir konumda oldukları ileri sürülmüştür. Çeşitli toplumsal

ve siyasal katmanlardan gelen bu eleştiriler karşısında, bürokratların gücünü azaltmak, onların hesap verebilirliğini artırmak, yurttaşların istek ve beklentilerine daha duyarlı bir yönetim oluşturmak amacıyla kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformların önemli bir ayağını da kamu yönetimini şeffaf, demokratik, katılımcı, insan haklarına saygılı, toplumun taleplerine duyarlı ve hesap verebilir yapmayı amaçlayan yönetim reformları oluşturmaktadır.

Yönetimde Demokrasi, Yönetişim ve Yurttaş Hakları

Demokratik yönetim, yönetimde demokrasi ve yönetim birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Demokratik yönetimin temel unsuru yönetimin genel karar organlarının ve yürütme ile ilgili görevlilerin seçimle işbaşına gelmesidir. Ancak bunun tek başına yeterli olmadığı, seçimin demokratik yönetimi gerçekleştirse bile oluşumdan sonraki işleyiş yani yönetimde demokrasiyi tam anlamıyla gerçekleştirmede yetersiz kaldığı ifade edilmektedir (Özay, 2002:1). Özay’a göre yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmenin başlıca üç unsuru vardır. Bunlardan birincisi yönetimin karar alma mekanizmasının, yargı yerlerindeki gibi önceden belirlenmiş bir usule bağlanmasıdır. Diğer bir deyişle, bütün idari işlemlerin yapılmasında uyulması gereken usul kurallarının önceden belirlenmesi ve bunların yurttaşlar tarafından bilinmesi şeffaf bir yönetim için gereklidir. Yönetimde demokrasinin ikinci unsuru bilgi edinme özgürlüğüdür. Yani, yurttaşların bilgi edinme hakları yasalarla güvence altına alınmalıdır. Yönetimde demokrasinin üçüncü unsuru ise yönetimin karar almak üzere yaptığı toplantılara yönetilenlerin katılabilmelerinin sağlanması ve bu toplantıların yurttaşlara açık olmasıdır. Özetle, yönetimde demokrasi, Özay’ın ifadesiyle “günüşığında yönetim”, yönetimin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğu, kamu yönetiminin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma olanağının bulunduğu ve yönetimin karar alma sürecinin ilk aşamasından son aşamasına kadar izleyeceği yol ve yöntemin önceden yasalarla belirlenmiş olduğu bir düzendir (Özay, 2002:2-5).

Son yıllarda, kamu yönetiminde katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı “çok aktörlü yönetim” anlayışını ifade etmek için yönetim kavramı kullanılmaktadır. Yönetişim (governance) kavramı ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan bir raporda, toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim anlayışını ifade etmek için kullanılmıştır. “Yönetişim, yurttaşların ve yurttaş kümelerinin çıkarlarını korumalarını, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrılıklarını göstermelerini sağlayan mekanizmaları, süreçleri ve kurumları içermektedir” (Ergun, 2004:334-335). Yönetişim yaklaşımı, politika oluşturma ve karar verme süreçlerine sadece devletin değil yurttaşların, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katılımını sağlayarak birlikte yönetim anlayışını hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Görüldüğü gibi, yönetim, devletin rolünde önemli değişiklikler öngörmekte; devlet merkezli yönetimden yurttaş merkezli yönetime geçişi ifade etmektedir. Bu görüşe göre, devletin rolü toplumdaki bireyleri, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini güçlendirmek, desteklemek, yetkilendirmek, yönlendirmek ve yapabilirliklerini güçlendirmek olarak görülmektedir (Sözen ve Algan, 2009).

1990’lı yıllarda etkili olan ve 21. yüzyılda daha da yoğunluk kazanan yönetim reformlarının temel hedefi kamu yönetimini daha açık, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı hale getirmektir. Kuşkusuz bu reformların yurttaşların yönetimle olan ilişkilerine önemli yansımaları olmuştur. Bu yansıma, genel olarak, yurttaşların yönetim süreçlerine daha aktif katılımını sağlama ve yurttaşları yönetim karşısında güçlendiren haklar vermek şeklinde olmuştur. Bu kapsamda, yurttaşlara bilgi edinme hakkının tanınması, kendileriyle veya kamu ile ilgili görüş, öneri ve şikâyetlerini iletebilecekleri yeni hesap verebilirlik mekanizmalar oluşturulması, karar alma süreçlerine katılım sağlamayı amaçlayan düzenlemeler yapılması ilk akla gelenlerdir.

Bilgi Edinme Hakkı

Demokratik ülkelerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hale getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Bilgi edinme hakkı, giderek önem kazanan ve demokratik yönetimin temel bir unsuru haline gelen bir insan hakkıdır. Bu hakka dayanarak birey, belli konularda idareye başvurarak bilgi isteme, bilgi ve belgelere ulaşma gibi haklara sahiptir. Bu hakkın tanınmasıyla, idarenin tek taraflı bilgi

açıklamalarının yeterli kabul edilmediği, belli koşullar altında idarenin bireylerin bilgi edinme taleplerini de karşılamasının demokratik ve şeffaf bir yönetim tarzının bir gereği olduğu kabul edilmektedir (Sözen ve Algan, 2009). Türk kamu yönetiminde de son dönemde idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunların en başında da 09.10.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) gelmektedir. Ayrıca, bu kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 2004/7189 sayılı yönetmelik 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'a göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hakkın yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Kanunun 4. maddesinde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Kanun, hiçbir kamu kuruluşu arasında ayırım yapmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında bu kanun hükümlerinin uygulanacağını öngörmüştür (BEHK md. 2). Kamu kurum ve kuruluşlar, Kanun'da belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü tutulmuşlardır (BEHK, md. 5). Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkı kişi yönünden bir hak, idare yönünden ise bir yükümlülüktür.



24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun etkili kullanıldığını düşünüyor musunuz?

Kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik kamu kurumlarına yükümlülükler getiren dikkate değer bir diğer yasal düzenleme de 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur (KMYKK). Bu Kanun'da, kamu idarelerine faaliyet sonuçlarını gösteren yıllık faaliyet raporu düzenleme ve bunu kamuoyuna açıklama yükümlülüğü getirilmesi gibi mali saydamlığı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli hükümler yer almaktadır. Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığı sağlama yönünde atılan bir diğer adım da kamu kurumlarına hizmet standartlarını belirleme yükümlülüğü getirilmesidir. Bunlara ek olarak, 31.7.2009 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile kamu idarelerinin sundukları kamu hizmetlerinin envanterini ve "Kamu Hizmet Standartları Tablosunu" hazırlayarak vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyuruları öngörülmüştür.

Başvuru ve Şikayet Hakkı

Seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinden dolayı hesap verebilmeleri demokrasinin temel unsurları arasında yer alır. Son dönemde Türkiye'deki mevcut yapılara ilave olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. Bunlar arasında, yönetimin faaliyetleri ile ilgili yurttaşlara tanınan başvuru ve şikâyet hakkının iyileştirilmesi dikkate değer bir gelişmedir. Bu kapsamda Anayasa'nın 74. Maddesinde 2010 yılında önemli bir değişiklik yapılmıştır. Bu maddenin kenar başlığı "Dilekçe Hakkı" iken "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yeniden düzenlenmiştir. Buna göre "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." Söz konusu madde, ayrıca, herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu belirterek, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağını hükme bağlamıştır. Anayasa'nın 40. maddesinde de Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkesin yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkı olduğu; Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve bunların sürelerini belirtmek zorunda olduğu ifade edilmiştir. Anayasa'nın 148. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle de Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla herkesin Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapabileceği belirtilmiştir.



Ayrıca, insan hakları ihlal iddialarına özgü başvuru ve şikâyet mekanizmaları da oluşturulmuştur. Bunlar arasında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması sayılabilir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Başbakanlık teşkilat kanununda değişiklik yapan 12.4.2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunla kurulmuştur. 2.11.2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile de 81 il ve 892 ilçede insan hakları kurulları kurulmuştur. Bu kurum ve kurulların en önemli işlevi İnsan hakları ihlali iddialarını inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmalarıdır. İnsan Hakları Kurullarına başvurular, en yakın valilik veya kaymakamlıklarda bulunan İnsan Hakları Danışma ve Başvuru Masalarına şahsen; posta, elektronik posta, telefon ve faksla, insan hakları başvuru ve şikâyet kutularına, online başvuru formu doldurularak şikâyet başvurusu yapılabilir.

Bunlara ilave olarak, başta Başbakanlık “ALO 150 BİMER”, Sağlık Bakanlığı “ALO 184 SABİM”, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı “ALO 174 GIDA” hatları olmak üzere yurttaşların talep, şikâyet, görüş, öneri, ihbar ve sorularını bilişim ve iletişim teknolojilerini kullanarak iletebileceği kanalların oluşturulduğu görülmektedir. Son olarak, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bakanlar Kurulu tarafından atanan 11 üyeden oluşan Kurul, etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmakla yetkilidir. 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.



Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görev, yetki ve faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi <http://www.etik.gov.tr/> adresinden edinilebilir.

Yönetime Katılım

Yönetimde karar alma süreçlerine katılım, demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından bir tanesidir. Demokratikleşme sürecine paralel olarak Türkiye’de yönetime katılımı sağlamaya yönelik yeni mekanizmalar oluşturulması önem kazanmıştır. Bu oluşturulan yeni mekanizmalar daha çok kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının kurullarda temsil edilmesi şeklinde olmaktadır.

Yönetime katılım konusunda gerçekleştirilen önemli bir yenilik 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleridir. Belediye Kanununun 76. maddesine göre kent konseyi kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacını güder. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan geniş bir platformdur.

Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 17.07.2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi öngörülmüştür (ÇED, m.9). Çevresel etki değerlendirmesi, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalardır (ÇED, md.4).

Özet

Kamu yönetimi, siyasal bir çevrede faaliyet gösterir. Kamu yönetimi ve siyaset ilişkisini kavrayabilmek için öncelikle bürokrasi olgusunun ele alınması gerekir. Latince “burra” ve “kratos” sözcüklerinin bir araya getirilmesiyle türetilen bürokrasi kavramı büroların egemenliği anlamına gelmektedir. Bürokrasi kavramı, bugün çok farklı anlamlarda kullanılır olmuştur. Bürokrasi, belirli özelliklere sahip rasyonel bir örgüt biçimidir. Bürokrasi bazen kamu yönetimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Büyük ölçekli örgüt anlamı da vardır. Ayrıca, bürokrasi aşağılayıcı ve kötüleyici anlamda kırtasiyeciliği, gereksiz işlemleri, verimsizliği ifade etmek için kullanılmaktadır. Max Weber’in ‘ideal tip’ olarak adlandırdığı, dayanağını ussal-yasal yetkiden alan bürokratik örgütlenme modelinin temel özellikleri uzmanlaşma, fonksiyonel iş bölümü, profesyonellik, meritokrasi, kişisel olmayan yönetsel ilişkiler (gayrişahsilik), yetki ve sorumlulukların kurallarla düzenlenmesi, tarafsızlık, rasyonellik ve yasallık olarak sıralanabilir.

Siyaset-yönetim ayrışması kamu yönetiminin temel öğeleri arasında yer alır. Buna göre, iktidarın kaynağı halk olduğu için toplumu yönetme ve devlete yön verme yetkisi de ancak halkın temsilcisi olan siyasal iktidara aittir. Seçilmiş olmayan idarenin ise kendine özgü bir meşruluğu olmadığı için yönetimin yerine getireceği işleri belirlemek yetkisi, idareye değil, parlamentoya aittir. Yönetim, siyasal iktidarın uygulama aracıdır. Siyasal işler, seçilmiş temsilciler olan siyasiler tarafından, yönetsel işler de atanmış memurlar tarafından yürütülür. Böylece, siyaset ve yönetim ayrışması ortaya çıkmaktadır. Siyaset ve yönetim ayrımı, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi varsayımına dayanır. Buna göre, kamu politikalarını belirleme yetkisi siyasal liderliğe aittir. Siyasiler kamusal alanda yapılacakları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimi tarafsızdır ve iktidarda hangi siyasal parti varsa onun hizmetindedir. Siyaset ve yönetim ayrışmasının kamu yönetiminde temel bir unsur olarak ortaya çıkmasının önemli sonuçları olmuştur. Bunlardan en önemlisi, kamu yönetiminin işleyişinde politik etkilerin değil, yönetim bilimi ilkelerinin egemen olması gerektiği görüşünün öne çıkmasıdır. Kamu politikaları siyasiler tarafından belirlendikten sonra bu politikaların etkin bir biçimde nasıl

yürütüleceği teknik bir konu olup, kamu yönetimini ilgilendirir.

Yönetim-siyaset ilişkisinin bir boyutu da yönetimin siyasal denetimi ile ilgilidir. Siyasal denetim, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, kamu yönetimini denetlemesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yürütme ve dolayısıyla kamu yönetimi üzerindeki denetimi çeşitli yollarla olmaktadır. Yasaların görüşülmesi sırasında Meclis üyeleri yönetimin işleyişine ilişkin görüş ve eleştirilerini belirtirler. Özellikle, bütçe görüşmeleri parlamentonun yürütme organı ve kamu yönetimini denetlemede kullandığı önemli araçlardandır. Anayasamızda öngörülen siyasal denetim yolları soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır. Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir. Genel görüşme ise toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Gensoru, hükümet ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılması amacıyla TBMM’de yapılan genel bir görüşmedir. Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Siyasal denetim, sadece TBMM üyelerinin istemi ve başvurusuyla yapılan denetimle sınırlı değildir. Bunların yanında, yurttaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi, hukuka bağlı olmak ve hukuka uygun davranmak zorundadır. Bu bağlamda başta Anayasa olmak üzere, yasalar ve diğer hukuk kaynakları kamu yönetimini bağlar. Kamu yönetiminin örgüt yapısı, görev ve yetkileri, faaliyet biçimleri, memurların statüsü, kamu mallarının hukuksal rejimi ve daha pek çok yanları hukuk tarafından düzenlenir. Hukuk devletinde hukuk düzenini oluşturan kurallar arasında bir sıradüzen (hiyerarşi) vardır. Buna “normlar hiyerarşisi” denilmektedir. Buna göre yazılı hukuk kaynakları yukarıdan aşağıya doğru Anayasa, yasa ve yasa gücünde kaynaklar (uluslararası antlaşmalar,

kanun hükmünde kararnameler ve meclis iç tüzüğü), tüzük ve yönetmeliklerden oluşur. Bu sıradüzen ilişkisinde bir hukuk kuralı, üst hukuk kuralına aykırı hükümler taşıyamaz.

Anayasa, devletin temel yapısını, yönetim ve örgütleniş biçimini, devlet organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini ve bireylerin hak ve özgürlüklerini düzenleyen temel hukuk kurallarıdır. Kamu yönetimi alanına ilişkin Anayasa'da yer alan düzenlemelere bakıldığında yasal yönetim (kanuni idare), kamu tüzel kişiliği, merkezden yönetim, yetki genişliği, yerinden yönetim ve yönetimin bütünlüğü ilkelerinin kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine egemen olan anayasal ilkeler olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi ve hukuk ilişkisinde yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinin önemli bir yeri vardır. Yargısal denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesidir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yargı denetiminin amacı yurttaşları yönetime karşı korumaktır. Yönetim üzerindeki yargısal denetimin uygulanma biçimi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Yargısal denetimde yargı birliği ve idari yargı olmak üzere iki çeşit sistem vardır. Türkiye'de idari yargı sistemi vardır. İdari yargı sisteminde yönetimin işlem ve eylemlerinden zarar gören yurttaşlar idari yargı organlarına başvururlar. Bunlar, Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleridir. İdari yargıda biri iptal davası diğeri de tam yargı davası olmak üzere esas olarak iki tür dava vardır. İptal davası, idari işlemler hakkında hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılan bir idari davadır. Tam yargı davası ise idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olan kişilerin uğradıkları zararın karşılanması istemiyle idari yargıda açtıkları davadır.

Yönetim-yurttaş ilişkisi, demokratik hukuk devleti anlayışının ortaya çıkmasıyla kamu yönetiminin önemli konuları arasına girmiştir. Demokrasi öncesi dönemde var olan ilişki biçimi yöneten-yönetilen ilişkisiydi. Burada halk, hükümdarın uyuğu olduğu için hükümdar ve yönetim karşısında hak ve özgürlüklere sahip değildi. Ancak, demokrasi düşüncesinin gelişmesiyle yönetilenler uyruk olmaktan çıkarak yönetim karşısında Anayasal hak ve özgürlüklere sahip yurttaş konumuna yükselmiştir. Çünkü demokratik düşüncede iktidarın kaynağı halktır.

Siyasal yöneticiler toplumu yönetme yetkisini halktan aldıkları için halka karşı sorumlu olup, ona hesap vermek durumundadırlar. Dolayısıyla, yönetim ile yurttaş arasındaki ilişkinin de demokratik anlayışa uygun bir biçim alması gereği ortaya çıktı. Bununla beraber, günümüzde de yönetim-yurttaş ilişkisini etkileyen pek çok faktör vardır. Bunların başında yönetsel işlevlerin niteliği ve yönetimin sahip olduğu yetkiler gelmektedir. Yönetsel işlevlerin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek olduğu için bu işlevleri yerine getirebilmesi için yönetime kamu gücünü kullanma yetkisi verilmiştir. Kısaca, yönetim kamu yararını gerçekleştirmek için özel kişilere oranla üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır. Bu bağlamda, yönetim ve yurttaş arasındaki ilişki eşitlik esasına dayanmaz. Aksine, yönetim, emredici ve uyulması zorunlu kararlar almak yetkisine ve bunlara uyulmasını sağlayacak zorlayıcı yetkilere sahiptir. Bu yöneten ve yönetilen farklılaşması, yönetimin yurttaşlara karşı genel olarak otoriter ve emredici bir tutum almasına yol açar. Ayrıca, yönetimin örgütlenme modeli olan bürokrasi, niteliği gereği dışa kapalı bir yapıdır. Bu faktörler, yönetimin kendini halkın üstünde görmesi, dışa kapalı olması, gizliliğe önem vermesi, halktan uzak durması sonucunu doğurabilmektedir. Ancak, demokratik hukuk devletinde kamu yönetiminin açık, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı olması temel ilkedir. Bu çerçevede, 1990'lı ve 2000'li yıllarda dünyada ve Türkiye'de gerçekleştirilen yönetim reformları ile yurttaşlara yönetim karşısında bilgi edinme hakkı, katılma hakkı, başvuru ve şikâyet hakkı gibi önemli haklar tanınmıştır.

Kendimizi Sınavalım

1. Bürokrasi kavramını ilk kez kim kullanmıştır?

- a. Vincent de Gournay
- b. Max Weber
- c. Karl Marx
- d. Jürgen Habermas
- e. Durkheim

2. Aşağıdakilerden hangisi bürokrasinin temel ilkelerinden biri değildir?

- a. Resmi (biçimsel) kurallar
- b. Yönetimsel ilişkilerin kişisel olması
- c. Fonksiyonel işbölümü
- d. Hiyerarşik örgütlenme
- e. Uzmanlaşma

3. Aşağıdaki ifadelerden hangisi liberal Batı demokrasi anlayışı ile bağdaşmaz?

- a. İktidarın kaynağı halktır.
- b. İdare, halkın temsilcisi olan siyasal iktidara bağlıdır.
- c. Kamu politikalarını oluşturma yetkisi idareye aittir.
- d. İdare, siyasal iktidarın uygulama aracıdır.
- e. Toplum yönetme yetkisi siyasal iktidara aittir.

4. Yönetim-siyaset ayrımını ilk kez kim ortaya atmıştır?

- a. Max Weber
- b. Karl Marx
- c. Vincent de Gournay
- d. Woodrow Wilson
- e. Frank J. Goodnow

5. Siyaset ve yönetim ayrımına ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- a. Siyasal ve yönetsel işler birbirinden ayrıdır.
- b. İdare, siyaset alanı içinde yer almaz.
- c. Yönetimin işleyişine siyaset karışmamalıdır.
- d. Kamu politikalarının uygulanması teknik bir konudur.
- e. Makro düzeyde politikalar üretmek yönetsel bir işlevdir.

6. Mutlak hükümdarlık dönemine ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?

- a. İktidarın kaynağı halktır.
- b. Halk, hükümdarın uyuğudur.
- c. Hükümdar halkın efendisidir.
- d. Kamu görevlileri halkı hükümdar adına yönetirler.
- e. Kamu görevlileri hükümdarın sadık adamlarıdır.

7. Demokratik hukuk devletinde yönetim-yurttaş ilişkisi ile ilgili olarak aşağıdakilerden hangisi söylenemez?

- a. Yurttaşların yönetim karşısında ileri sürebilecekleri hakları vardır.
- b. Yurttaşlar yönetim karşısında edilgen varlıklardır.
- c. İktidarın kaynağı halktır.
- d. Siyasal yöneticiler halka karşı sorumludur.
- e. Yönetim, siyasal iktidara bağlıdır.

8. Yönetimin siyasal iktidara olan bağımlılığını azaltan, hatta onun karşısında özerkleşmesini sağlayan “teknik iktidarı ya da yönetimi” anlamına gelen olguya ne ad verilir?

- a. Bürokrasi
- b. Demokrasi
- c. Teknokrasi
- d. Aristokrasi
- e. Teokrasi

9. Aşağıdakilerden hangisi yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmenin unsurlarından biri değildir?

- a. Yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belirlenmiş usule bağlanması
- b. Yurttaşların bilgi edinme haklarının yasalarla güvence altına alınması
- c. Yönetimin karar alma sürecinin katılıma açık olması
- d. Yönetimin yargısal denetime tabi tutulması
- e. Yönetsel usullerin yurttaşlar tarafından önceden bilinmesi

10. Kamu yönetiminde katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı “çok aktörlü yönetim” anlayışını ifade etmek için kullanılan kavrama ne ad verilir?

- a. Demokrasi
- b. Bürokrasi
- c. Yönetim
- d. Hiyerarşi
- e. Yönetişim

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. a Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasi Olgusu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

2. b Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasinin Temel İlkeleri” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

3. c Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasi Olgusu” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

4. d Yanıtınız yanlış ise “Siyaset ve Yönetim Ayrışması” bölümünü yeniden okuyunuz.

5. e Yanıtınız yanlış ise “Siyaset ve Yönetim Ayrımı” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

6. a Yanıtınız yanlış ise “Yönetim-Yurttaş İlişkisi” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

7. b Yanıtınız yanlış ise “Yönetim-Yurttaş İlişkisi” bölümünü yeniden okuyunuz.

8. c Yanıtınız yanlış ise “Siyaset ve Yönetim Ayrımı” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

9. d Yanıtınız yanlış ise “Yönetimde Demokrasi, Yönetişim ve Yurttaş Hakları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

10. e Yanıtınız yanlış ise “Yönetimde Demokrasi, Yönetişim ve Yurttaş Hakları” başlıklı konuyu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Liberal Batı demokrasi anlayışında iktidarın kaynağı halk olduğundan toplumu yönetme ve devlete yön verme yetkisi siyasal iktidara aittir. Yönetim de siyasal iktidarın politikalarını uygulama aracıdır. Siyasal işler, seçilmiş temsilciler olan siyasiler tarafından, yönetsel işler de atanmış memurlar tarafından yürütülür. Böylece, siyaset ve yönetim ayrışması ortaya çıkmaktadır. Siyaset ve yönetim ayrışmasının önemli bir sonucu da kamu yönetiminin işleyişinde politik etkilerin değil, yönetim bilimi ilkelerinin uygulanmasını olanaklı kılmasıdır. Kamu politikaları siyasiler tarafından belirlendikten sonra bu politikaların etkin bir biçimde nasıl yürütüleceği teknik bir konu olup, kamu yönetimini ilgilendirir. Her ne kadar bürokrasi-siyaset ilişkisinin uygulamada geçerli olmadığı görüşleri ileri sürülse de gelişmiş Batı ülkelerinde bürokrasi ve siyasal iktidarın görev ve yetkilerine ilişkin rolleri açıkça belirlenmiştir. Bu rollerin temelinde de siyasal alana bürokrasinin karışmaması, siyasal iktidarın da bürokratik işleyişe müdahale etmemesidir. Bürokrasi ve siyasal iktidar birbirlerinin alanlarına genelde müdahale etmezler.

Gelişmekte olan ülkelerde ise durum daha farklıdır. Bu ülkelerde demokratik meşruluk bilincinin yeterince gelişmemesi nedeniyle özgürlükçü demokrasinin gereği olan bürokrasinin siyasal iktidara bağımlılığı düşüncesi henüz siyasal sistemin temel ögesi haline gelmemiştir. Ayrıca, çağdaşlaşmak amacıyla Batı'dan ithal edilen demokratik kurumlar işlevlerini yeterli düzeyde yerine getirememektedir. Bu ortamda saygınlığı zayıflayan ve meşruluğunu yitiren siyasal iktidarlar karşısında bürokrasi, düzeni sağlayan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu da bürokrasinin siyasal iktidar karşısında özerkleşmesini, siyasal nitelikte kararlar almasını olanaklı kılmaktadır.

Sıra Sizde 2

Yasama organının kamu yönetimini denetlenmesi her zaman etkili bir biçimde gerçekleşmeyebilir. Bunun temel nedeni de Türkiye'de kuvvetler ayrılığı ilkesinin, yasama ve yürütme arasında tam anlamıyla yürürlükte olmamasıdır. Hükümetteki siyasal parti ya da partiler aynı zamanda yasama organında da çoğunluğa sahiptirler. Ayrıca, parti disiplini, ülkemizde parti içi demokrasinin yeterince gelişmemiş olması ve siyasal parti genel başkanlarının çok güçlü konumda olmaları gibi etkenler de

milletvekillerinin kendi siyasal partilerinden farklı biçimde hareket etmelerini engellemektedir. Dolayısıyla, yasama ve yürütme organları aynı siyasal gücün kontrolünde olduğu için yasama organının Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleyecek mekanizmaları işletmesinde güçlükler yaşanacaktır. Ayrıca, Meclisin kamu denetimini etkili bir biçimde denetlemesini güçleştiren iki etkenden de söz edilebilir. Bunlardan birincisi, yasama organının denetiminin sonradan işleyen bir denetim olmasıdır. Bir kararın alınması ile denetlenmesi arasında belli bir sürenin geçmesi denetimin etkililiğini azaltır. İkinci etken ise kamu yönetiminin günümüzde teknik ve uzmanlık isteyen bir meslek haline gelmiş olması, yani teknokrasi olgusudur. Parlamento üyelerinin teknik uzmanlık gerektiren bilgiden yoksun olması kamu yönetiminin etkili denetimini güçleştirecektir.

Sıra Sizde 3

Hukuk devletinde hukuk düzenini oluşturan kurallar arasında var olan sıradüzene ve kademeleşmeye normlar hiyerarşisi denir. Buna göre yazılı hukuk kaynakları yukarıdan aşağıya doğru Anayasa, yasa ve yasa gücünde kaynaklar (uluslararası antlaşmalar, kanun hükmünde kararnameler ve meclis iç tüzüğü), tüzük ve yönetmeliklerden oluşur. Görüldüğü gibi Anayasa, normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alır ve diğer hukuk kuralları Anayasa hükümlerine aykırı olamaz. Ülkemizde bir üst yargı kuruluşu olan Anayasa Mahkemesinin temel işlevi de yasaların Anayasa'ya uygunluğunu sağlamaktır. Aynı şekilde, tüzükler yasalara, yönetmelikler tüzüğe ve üst yönetmeliklere, tüm bireysel işlemler de bu hukuk kurallarına aykırı olamaz. Böylece, tüm yönetsel faaliyetlerin hukuka uygunluğu sağlanmış olur.

Sıra Sizde 4

Yargı denetimi, yargı dışı denetim yollarından bazı yönleriyle farklılık gösterir. Her şeyden önce, yargısal denetim yargıç güvencesine sahip yargıçlar tarafından bağımsız mahkemelerde yapılmaktadır. Yargısal denetimin amacı yurttaş haklarını idareye karşı korumaktır. Yargısal denetim, yurttaş tarafından harekete geçirilir. Yargı denetimi, işleyiş sürecinin belirli ve katı usullere tabi olması bakımından da diğer denetim usullerinden ayrılır. Örneğin belirli süre geçtikten sonra, yargı denetiminin harekete geçmemesi gibi. Son olarak, yargı denetiminin sonucu da diğer denetim sonuçlarından farklıdır. Çünkü bu tür denetim sonunda verilen yargı kararı kesin

hüküm niteliğindedir ve tüm devlet organlarının ona uymasını gerektirir. Ayrıca, yargı organları idarenin yapmış olduğu işlemi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilir, yerindelik açısından denetleyemez.

Sıra Sizde 5

Bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin sayısal verilere bakıldığında bu hakkın etkili bir biçimde kullanıldığı söylenebilir. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından hazırlanıp kamuoyuna açıklanan bilgi edinme genel raporlarına göre Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yürürlüğe girdiği ilk yıl olan 2004'te yapılan başvuru sayısı 395.557 iken bu rakam 2005 yılında 626.789, 2006 yılında 864.616, 2007 yılında 939.920, 2008 yılında 1.099.133, 2009 yılında ise 1.091.589 olmuştur. Bu rakamlar bilgi edinme hakkının, Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından kamuoyunda büyük bir ilgiyle karşılandığı, vatandaşların bu hakkı etkili bir biçimde kullandıkları, üstelik bu ilginin giderek arttığına işaret etmektedir. Ayrıca, başvuru sayıları kadar önemli olan diğer bir nokta, başvuruların ne şekilde sonuçlandırıldığıdır. Bu sonuçlar incelendiğinde, olumlu cevaplanarak bilgi veya belgeye erişim sağlanan başvuruların oranı yaklaşık olarak 2004 yılında %88, 2005 ve 2006 yıllarında %86, 2007 yılında %80, 2008 yılında %86, 2009 yılında ise %87'dir. Yapılan başvuruların olumlu cevaplanarak bilgi ve belgeye erişenlerin oranının yüksek olduğu görülmektedir. Bunların yanında, Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından önceden ulaşılamayan, gizli kabul edilen pek çok bilgi ya da belgeye erişim de mümkün hale gelmiştir. Örneğin artık, kamu görevlileri için düzenlenen sicil raporları, özlük dosyaları, müfettiş hal kâğıtları ve benzeri belgelerin ilgisine açık olduğu, gerek BEDK kararlarıyla, gerek mahkeme kararlarıyla teyit edilmiştir.

Sıra Sizde 6

Bazı ülkelerde kamu yönetimi, yasama organına bağlı olarak çalışan bağımsız ve tarafsız denetçiler tarafından denetlenmektedir. Yönetimin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenmesi yolu ilk kez ombudsman adıyla İsveç'te ortaya çıkmıştır. Daha sonra, başta İskandinav ve Anglo-Sakson ülkelerde olmak üzere, birçok ülke İsveç'i örnek alarak ombudsman veya benzeri bir kurum oluşturmuş ve kendi yönetim sistemlerine uyarlamıştır.

Kamu denetçisi genel olarak parlamento tarafından seçilir; yetki alanı ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Örneğin, İsveç'te ombudsman, askeri kuruluşlar ve yargı

kuruluşları dahil, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilir. Kamu denetçisi, yurttaşların kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini ele alır, inceleme ve araştırma sonucunda yönetimin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirir. Yönetimin aksayan, iyi işlemeyen yanlarını, yetersizliklerini ortaya çıkarır ve işin çözümü için önerilerde bulunur. Böylece, kamu denetçisi yönetimi denetlemekte, yurttaş ile yönetim arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmaktadır. Kamu denetçisinin kararları öneri niteliğindedir ve herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Bütün ülkelerde kamu denetçileri parlamentoya yıllık bir çalışma raporu sunar. Yayınlanan bu raporda kamu denetçisinin faaliyetleri ve elde edilmiş sonuçlar yer alır. Parlamentoya verilen yıllık raporlarda idarenin işleyişine ilişkin aksaklıklar, yasal boşluklar belirtilir ve buna karşı alınması gereken yönetsel ve yasal önlemlere ilişkin önerilere de yer verilir.

Türkiye'de uzun yıllar Ombudsmanlık sisteminin kurulması yönünde tartışmalar yaşanmasına rağmen ilk önemli adım 28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) ile atılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun önce yürütmesini durdurmuş, daha sonra 25.12.2008 günü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da bu Kanun'u Anayasa'ya aykırı bularak tünden iptal etmiştir. Bu gelişme üzerine, 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde 74. maddenin kenar başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu belirterek, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağını hükme bağlamıştır. Böylece, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanak sağlanmış bulunmaktadır.

Yararlanılan Kaynaklar

- Aktan, T. (1989), **Kamu İdaresi**, 2. basım, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Baransel, A. (1993), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, 3. baskı, İstanbul: İşletme Fakültesi.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE.
- Ergun, T. (2004), **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, B. (2002), **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- Eryılmaz, B. (2006), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- Fişek, K. (2005), **Yönetim**, Ankara: Pargraf Yayınevi.
- Gözler, K. (2006), **İdare Hukukuna Giriş**, 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2006a), **Yönetim Hukuku**, 24. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2006b), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 9. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2006), **İdare Hukuku**, Yıldırım, T. (Der), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.
- Örnek, A. (1992), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.
- Özay, İ. (1996), **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Polatoğlu, A. (2001), **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: METU Press.
- Sözen, S. (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin
- Sözen, S. ve B. Algan (2009), **İyi Yönetişim**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- Weber, M. (1996), **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İstanbul: Gelişim.