

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (SİYASET BİLİMİ)
ANABİLİM DALI

SEMİNER ÖDEVİ

**KUVVETLER AYRILIĞI PERSPEKTİFİNDEN YÜKSEK DENETİM
BÜROKRASİSİ VE DEMOKRATİKLEŞME ÜZERİNDEKİ ETKİSİ ÜZERİNE BİR
İNCELEME**

AHMET UĞUR

DOKTORA ÖĞRENCİ NO: 08952304

Ankara - 2013

KUVVETLER AYRILIĞI PERSPEKTİFİNDEN YÜKSEK DENETİM BÜROKRASİSİ

VE DEMOKRATİKLEŞME ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

1-KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ, TARİHSEL KÖKENLERİ VE GEREKÇESİ

A-Modern Devletin Doğuşu

Aa. Derebeylik Dönemi ve Orta Çağ Toplumunda Güçler Dengesi

Ab. Feodal Sistemin Sonu: Merkezileşme

Ac. Merkezi Devletler ve Gücün Tek Elde Toplanması

B-Gücün Merkezileşmesi Problemi ve Çözüm Arayışları

Ba. Halkın Yönetime Katılımı

Bb. Hukuk Devleti ve Anayasacılık

Bc. Kuvvetler Ayrılığı

C-Modern Dünyada Güçler Arası Denge ve Değişim

Ca. Yasama, Yürütme ve Yargının Karşılıklı Konumları

Cb. Demokratikleşme ve Siyasi Partiler Sonrası Değişim

2- DEVLET BÜROKRASİSİ, TARİHSEL KÖKENLERİ VE GEREKÇESİ

A-Giriş

B-Geleneksel Devlet Bürokrasisi

C-Modern Devlet Bürokrasisi

Ca. Modern Bürokrasi Kavramı

Cb-Modern Devlette Bürokrasi ve Bürokratin Yeri

3-KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ VE BÜROKRASİ

A-Bürokrasinin İktidarın Erkleri İle İlişkileri

B- Bürokratik Sınıflandırma

Ba. İcrai Bürokrasi

Bb. Denetim Bürokrasisi

- Yargısal Denetim
- İdari Denetim
- Yasama Adına Yapılan Denetim
 - * Ombudsmanlık Denetimi
 - * Sayıştay Denetimi (Yüksek Denetim)

4- SONUÇ: KUVVETLER DENGESİNDE YÜKSEK DENETİM BÜROKRASİSİNİN YERİ

GİRİŞ:

Yazılı anayasalar, hukuk devletinin kurumsallaşması, güçler ayrılığı gibi devletin gücünü sınırlayıcı önlemler her ne kadar modern zamanlara ait olgular gibi görünseler dedevletin gücünün sınırlanması, antik çağlardan günümüze temel siyasi problemlerden biri olagelmıştır. Diğer taraftan hemen her sosyal kuruluş gibi, devlet de karmaşık nitelikte bir kurumdur. Buraya kadar söylenenler, karmaşık bir sosyal kuruluş olan devletin kudreti için de doğrudur: Devlet kudreti de, tıpkı devlet gibi, çok yanlı ve çok yönlü bir sosyal olgu niteliğindedir; bundan dolayı, devlet kudretinin inceleme konusu kılınması halinde, bütün, yanları, özellikler ve yönleri üzerinde durmak zorunluluğu vardır.¹Tüm bunlarla birlikte çalışmamızın boyutu da bizim temel kısıtımızı oluşturmaktadır. Bu bağlamda bu çalışmada, doğal haklar doktrini, hukuk devleti, anayasalar, kuvvetler ayrılığı gibi devlet gücünü kısıtlayıcı temel kurumlardan kısaca bahsedip, çalışmamızın temel perspektifi olan kuvvetler ayrılığı üzerinde daha detaylı duracağız.

Diğer bir taraftan, kuvvetler ayrılığı fikri denince akla gelen ilk isim olan *Montesquieu*'ya göre bir toplumun siyasi manada özgür olabilmesi için egemenlik üç ayrı kuvvet arasında bölünmüş olmalıdır. Bu kuvvetler; yasama, yürütme ve yargı kuvvetleridir. Ayrıca, bu kuvvetlerin her biri birbirinden ayrı ve bağımsız ellere verilmelidir.²Görüleceği üzere *Montesquieu* iktidarı bir birinden (görece) bağımsız üç ayrı alan içerisinde ele almıştır. Bu üç iktidar alanından yürütme ve yargı kuvvetleri yasama kuvvetinden doğar ve meşruiyetlerini de ondan alırlar. Bu üç alandan birincisi olan yasama günümüz demokrasilerinde neredeyse tamamen seçilmişlerden oluşmaktadır. Diğer taraftan bu alan siyasi bir alan olup uygulanacak temel politikalar burada belirlenir. İkinci iktidar alanı olan yürütme yarı siyasi yarı idari bir alan olup iki tabakalı bir yapı arz etmektedir. Burada birinci tabakayı oluşturan yürütme gücünün esas karar alıcıları ya doğrudan halk tarafından ya da parlamento tarafından seçilerek göreve gelirler. Yürütmenin ikinci tabakası ise atanarak göreve gelen uygulayıcılardan oluşmaktadır ve bu alan siyasi olmaktan çok idari bir alandır. Günümüz demokrasilerinde seçilmişler de atanmışlar da meşruiyetlerini *Weberyen* bir tabirle, yasal-ussal bir otoriteden almakla beraber genelde, adına bürokrasi denenen ve meşruiyetini yaptığı işteki uzmanlıktan alan yürütmenin idari tabakası ile meşruiyetini demokratik

¹Zabunçuoğlu, 1963, Shf:7

²Feyzioğlu, 1947, Shf:51

³Bazı çift kanatlı meclislerde, meclisin bir kanadı demokratik olmayan yollarla göreve gelebilmektedir. Ülkemizde 1961-1980 tarihleri arasında görevini sürdürmüş olan cumhuriyet senatosu buna örnek olarak gösterilebilir.

değerlerden alan yasama ve yürütmenin seçilmiş üyelerini birbirinden ayrı tutmak gerekir.³ Üçüncü bir iktidar alanı olan yargı ise genellikle atanmışlardan oluşan ve diğer iki iktidar alanının müdahalelerinden büyük oranda bağımsız tutulmaya çalışan bir alandır. Bu alan yürütmeden ayrışık tutulmak istenmesi açısından bakıldığında idari bir alan değildir. Bununla birlikte, mensuplarının genellikle atanmışlardan oluşması ve hukuk alanında belirli bir bilgi ve uzmanlaşmaya dayalı olması gibi sebeplerle bürokratik bir alandır.

Literatürde olumlu, olumsuz ya da tarafsız birçok manada kullanılan bürokrasi, birçok kriterlere göre sınıflandırmaya tâbi tutulabilir. Biz ise bu çalışmada bürokrasiyi öncelikle kuvveler ayrılığı prensibindeki yasama, yürütme ve yargı erklerinden her biri ile ilişkisine göre incelemeye tâbi tuttuk. Ardındansa, icrai bürokrasi ve denetim bürokrasisi olmak üzere ikili bir işlevsel ayırım yaptık. Burada icrai bürokrasi derken, yürütmenin emrinde ve onun uzantısı olan ve kendisine verilen görevleri uygulamakla yükümlü olan bürokrasiyi kast ettik. Bu tanımdan hareketle, yargı ve denetim görevini yerine getiren kamu görevlileri dışında kalan, müsteşardan memura kadar tüm atanmış kamu görevlilerini bu sınıfa dâhil edebiliriz. Bu çalışmada denetim kavramını, içine yürütme, yasama ve yargı denetimini alacak şekilde geniş bir şekilde yorumlayıp bu bürokratik yapıyı devlet (özellikle de yürütme) gücünü sınırlama araçlarından biri gibi değerlendireceğiz. Buradan hareketle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında belirtildiği şekliyle; kararlarını Türk Milleti adına⁴ veren yargı bürokrasisinin hem yasama hem de yürütmenin siyasi ve idari kesimleri karşısında dengeleyici bir güç olarak tasarlandığı açık şekilde görülecektir. Sonuçta kuvvetler ayrılığı prensibindeki kuvvetlerden biri olan yargının ve bu kuvveti elinde bulunduran yargı bürokrasisinin devlet mekanizmasındaki dengeleme araçlarından biri olduğu aşikârdır. Bu sebeple çalışmada yargı bürokrasisi üzerinde de fazlaca durulmamaya çalışılacaktır.

Çalışmanın adından da anlaşılacağı üzere bu çalışmanın ana konusu, denetim bürokrasisi özellikle de yasama adına yapılan yüksek denetim bürokrasisi olacaktır. Denetim bürokrasisi dediğimizde, icrai bürokrasinin icraatlarının hukuk, uluslararası standartlar ya da üstler tarafından verilen talimatlar gibi önceden belirlenmiş kriterlere uygun yürütülüp yürütülmediğini denetlemek ya da teftiş etmek üzere görevlendirilmiş bürokratlardan oluşan yapıları kast ediyoruz. Bu bağlamda ülkemizde bu görev kamu kurumlarının iç denetim teşkilatları, teftiş kurulları ve ülkemizin tek yüksek denetim kurumu olan Sayıştay tarafından

³Bayram ve Çınar, 2007, Shf:16

⁴Örneğin ABD’de federe hâkimler genellikle halkın seçimi ile federal hâkimler ise senato onayı ve başkanın ataması ile göreve gelmektedirler. (<http://www.abchukuk.com/makale/makale421.html>, erişim tarihi 12.11.2013)

⁴1982 Anayasası, Md:9

yerine getirilmektedir. Bunlardan iç denetim ve teftiş kurullarını, daha çok yürütmenin siyasi kanadı olan bakanlıkların, yürütmenin idari kanadı olan idare teşkilatlarını kontrol araçları gibi görebiliriz. Bu bir manada, çoğunlukla seçilmiş üyelerden oluşan ve meclisten güvenoyu almış kabinenin, atanmış icrai bürokrasiyi denetleme mekanizmasıdır. Belki de bu sebeple bakanlık teşkilat şemalarında teftiş kurulları doğrudan siyasi yürütme makamı olan Bakanlığa bağlıdır⁵ ve bu kurulların müsteşar dâhil diğer tüm atanmış bürokratları teftiş yetkileri vardır. Çalışmamızın asıl konusu olan yüksek denetime gelecek olursak: Yüksek denetim bürokrasisi, yapısı itibarı ile daha çok yargı bürokrasisine benzemektedir. Çünkü yüksek denetim kurumları genellikle kendisine verilen görevleri, yürütme organları adına değil bizzat Yasama Organları adına⁶ yerine getirir. Ayrıca kendilerine verilen bu görevleri yerine getirirken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan kurumlardır.⁷ Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yüksek denetim bürokrasisi, diğer adıyla yüksek denetim kurumları ya da sayıştaylar yasama erkinin, yürütmenin hem siyasi, hem de idari kanadını kontrol etmek amacıyla kullana geldiği araçlardır.

Sonuç olarak bu çalışmada, kuvvetler ayrılığı prensibindeki üç kuvvetten biri olan yürütmenin, bir kısmı kendi uzantısı da sayılabilecek denetim bürokrasisi ve diğer bir kuvvet olan yargı bürokrasisi ile ilişkisi incelenecektir. Bu bağlamda bürokrasi, güçler ayrılığı perspektifinden hareketle ve çoğulcu demokrasi tartışmalarından da faydalanılarak, seçilmişleri dengeleyici ‘demokratik’ bir güç olarak ele alınmaya çalışılacaktır. Bu çalışmadaki temel savımız, siyasi iradeden bağımsız, fakat demokratik ve evrensel değerlere bağlı bir denetim bürokrasisinin çoğulcu bir demokrasinin de garantisi olacaktır.

1-KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ, TARİHSEL KÖKENLERİ VE GEREKÇESİ

A-Modern Devletin Doğuşu

Aa. Derebeylik Dönemi ve Orta Çağ Toplumunda Güçler Dengesi

Milattan sonra 5.yüzyıldan 11.yüzyıla kadar Avrupa Coğrafyasında Roma İmparatorluğu denginde bir güce rastlanmamıştır. M.S. 9.yüzyılda Germen soyundan gelen *Charlemange*'ın kurduğu imparatorlukla siyasal istikrar kısa bir süre için sağlansa da onun ölümünden sonra İmparatorluk tekrar dağılmış ve Avrupa yine bir siyasal istikrarsızlığın içine düşmüştür. Uzun süre merkezi bir gücün hâkim olamadığı Avrupa’da bu dönemde kendine has

⁵Güler, 2010, Shf:128

⁶1982 Anayasası, Md:160

⁷6085 Sayılı Kanun, Md:3

Burada kast edilen özellikle bakanlık iç denetim ve teftiş kurullarıdır.

iktidar biçimi oluşmuştur.⁸ Ortaçağın V. yüzyıldan IX. yüzyıla kadar uzanan ilk döneminde, kendine ait bir toplum tipi ve değerler ölçeği olan bir üretim tarzına bağlı, yeni bir tarihsel sistem ortaya çıkmıştır. Bu iktidar yapısının adifeodal sistemdir.⁹

Bu çalışmada, Orta Çağ feodal yönetiminin ele alınma sebebi, Feodalitenin kendi yapısında barındırdığı, aynı zamanda günümüz Batı siyasal değerler sisteminin de temelleri sayılabilecek iktidardaki bölünmüşlük ve denge mekanizmalarıdır. Ortaçağın en belirgin özelliklerinden biri iktidarın çok başlılığıdır. Bu dönemde siyasi iktidar hem kendi içinde hem de dışında birçok rakibe sahiptir. İktidarın olabildiğince parçalanıp bir diğerini dengelediği bu dönemin oluşumuna sebep olan etkenler, günümüz modern devletinin temellerini inceleyen sosyal bilimci Poggi'ye göre şöyledir:

1. Hem merkezi bir yönetimi hem de yerel yönetimleri içeren bir sistem olarak Roma İmparatorluğunun çöküşü,
2. Kitlesele göçlerle nüfusun büyük çapta yerinden olması,
3. Batı Avrupalıların hem kendileri ile hem de başkaları ile olan ilişkilerinde büyük öneme sahip olan temel ulaşım ve ticaret yollarının Akdeniz'den sapması.¹⁰

Bu dönemde siyasal iktidarın mutlaklaşmaması, mevcut iktidarın kilise ve şehir idareleri gibi dışsal rakiplerle paylaşılmasından, merkezileşmemesi ise bizatihi dönemin siyasal sistemi olan feodalitenin kendi yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

Feodal sistemin, iktidarın merkezileşmesine engel olan yapısal özelliklerini daha detaylı incelemek gerekirse: Nüfusun ve otoritenin desantralize olduğu bu dönemde feodal sistem üç kavram/kurum üzerine oturuyordu. Bunlar: *Commendatio*, *Beneficium* ve *immunitas* kavramlarıdır. Bunlardan *Commendatio*, güçsüz fakat özgür birinin daha güçlü birinin himayesi ya da hizmetine girmesini anlatıyordu. Bu feodal düzende bir vassalın bir lordun hizmeti ve himayesine girmesini ifade eder. *Beneficium* terimi ise dini ya da yönetim görevlerini üstlenmiş bir kişi ya da topluluğa maddi gereksinimlerini karşılamak için verilmiş bir toprak imtiyazı anlamına geliyordu. Bu ise feodal sistemde alt lordlara ya da vassallara verilen *fiefleri* ifade eder. *Immunitas* ise bir bireyin ya da genellikle dini otoritelerden oluşan bir topluluğun mal ve mülklerinin, tabi oldukları otoritenin mali, askeri ve hukuki zorunluluklarından muaf tutulmasıdır. Sonuçta *fief*, *commendatio*'nun içine eklendi. Yani lord, himayesi ve hizmetine giren vassala *fiefi* lütfetti. Vassalın sahip olduğu ve yönettiği *fiefe*

⁸Şahin, <http://www.acikders.org.tr>, 10.Hafta, Shf:1-2

⁹Ülgen, 2010, Shf:3

¹⁰Poggi, 2008, Shf:33

lordun tanıdığı *immunitas*/muafiyet ise vassalın lorda verdiği hizmetlerin ve ona olan sadakatının bir karşılığı idi. Aynı zamanda *fief* vassala kendisine verilen yetki ve sorumluluklarını yerine getirebileceği, varlığı ve misyonunu devam ettireceği bir maddi kaynak da sağlıyordu.¹¹ Lord ile vassal arasındaki bu ilişki, özgür kişiler arasında gerçekleştirilen bir sözleşmedir ve karşılıklı bir takım yükümlülükler içerir.

Feodal toplum düzeninde gözlenen ikinci ilişki biçimi, lord ile serf arasında olanıdır. Bu ilişkide yer alan tarafların eşitliğinden söz etmek mümkün değildir. Güçlü merkezi yapıların olmadığı, kargaşanın hâkim olduğu bu dönemde lordun serfi koruması altına almasına karşılık, serf de lordun topraklarında çalışarak ona hizmet ederdi. Serfler lord ya da vassalın topraklarında onlar için çalışırlar ayrıca lordlarının izni olmadan da bu toprakları terk edemezlerdi. Lord ise, feodal düzenin karmaşasında, topraklarında çalışanların güvenlik gibi temel ihtiyaçlarını karşılardı.¹² Dolayısıyla bu dönemde halkın büyük çoğunluğunu oluşturan serflerin neredeyse siyasi anlamda hiçbir rolleri yoktu.

Her ne kadar iktidar dağınık olsa da feodal düzende siyasi yapının en üstünde, bölgesel hükümdarlar vardı. Bu hükümdarların egemenlikleri mutlak değildi ve yetkileri sınırlı idi. Hükümdarın altında ise hiyerarşik olarak bir birine bağlı üst lordlar, lordlar ve vassallar vardı. Sosyal düzenin en altında ise vassalın 'zor'la çalıştırdığı serfler yer alıyordu. Dönemdeki tek ekonomik güç olan toprak birçok soylu arasında paylaşıldığından ve bu soylular hükümdarın muhtemel rakiplerine karşı güvenebileceği tek güç olduğundan, hükümdarların lordlarına dayatmalarda bulunabilme ihtimali zor görünüyordu. Aksine önemli mali ve siyasi kararlarda onların da görüşünü almak durumundalardı. Hatta dönem dönem lordlar birleşerek hükümdara isteklerini dayatabiliyorlardı. *Magna Carta Libertium* bunun çarpıcı örneklerinden biridir. Bu durum soyluların hükümdardan bağımsız ve ona rağmen hareket edebilmelerini sağladığından, bu dönemde hükümdarlar mutlak bir siyasal egemenlik kuramadılar.¹³ Diğer taraftan feodal sistem bir sözleşme sistemi idi. Aslında feodal sözleşme hükümdarlara aktif ve pasif olmak üzere iki sorumluluk birden yüklüyordu. Bu bağlamda hükümdar, hem alacağı mali ve askeri kararlarda lordların fikrini almak durumundaydı, hem de onlara verilen bazı ayrıcalıklara saygı göstermek zorundaydı. Hükümdarların mutlak otoritesini sınırlayan bu iki feodal sorumluluk, daha sonra anayasacılık açısından çok hayati iki kurum olan 'sözleşmeye

¹¹Poggi, 2008, Shf:36-37

¹²Şahin, <http://www.acikders.org.tr>, 10.Hafta, Shf:3

¹³Köktürk,2011, Shf: 80

dayalı özgürlükler' ve 'zümre parlamentoları'nın oluşumuna katkı sağlamıştır.¹⁴ Diğer taraftan feodal sistemde siyasi figürlerin ünvanları ve işlevleri de çoğu zaman iç içe geçmişti. Örneğin bir üst lordun vassalı, kendine lütfedilen *fiefin* bir kısmını güvendiği şövalyelere vererek aynı zamanda hem üst lordun vassalı, hem dekendi vassallarının lordu olabiliyordu. Orta çağda siyasi iş bölümü, soyut kurallara dayanmaktan çok kişisel ilişkilerle yürüyordu. Yöneticiler yönettikleri toplum tabakaları ile doğrudan muhatap olmak yerine, bunların bir kısmının yönetimini *fiefler* bahşetmek karşılığında güvendikleri savaçılara veriyorlardı. Kendilerine *fief* bahşedilen alt yöneticilerde bunları kendi altlarındaki savaçılara veriyorlardı. Tarihsel olarak bu lord vassal ilişkisi devri çoğunlukla aşağı doğru olmuş bu da iktidarı daha da dağınık ve çok başlı hale getirmiştir.¹⁵

Feodal düzende siyasal iktidar figürleri olan feodal beylerin dışsal rakiplerine gelecek olursak. Bunlar, kilise ve şehir idareleri idi. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere orta çağda iktidarın temel özeliği çok başlı yapısı idi. Bu manada kilise orta çağ boyunca siyasi iktidarı dengeleyen, kısıtlayan hatta paylaşan bir figür olmuştur. Dönemde, büyük alanlar kaplayan pek çok toprak kilise senyörlerinin idi. Piskoposlar, manastır rahiplerinin ve bütün manastırların senyörü idiler. Bununla birlikte ortak çıkarları sebebi ve dini ideolojik gerekçelerle kilise feodal düzeni destekliyordu. Nihayetinde tanrı herkesin lorduydu ve kilise tanrı adına konuşuyordu. Bu sebeple kendini sistemin kilit taşı olarak görüyor ve diğer senyörleri destekliyordu.¹⁶ Son tahlilde, kilise ve siyasi irade çıkarlarının çatışması ya da uyuşmasına göre karşı karşıya ya da yan yana gelseler de bu dönemde devlet yöneticileri kiliseyi yok sayarak, iktidarı bir başlarına kullanma imkânına sahip olamamış, toplumu ilgilendiren dini ve (zamanla) dünyevi meselelerde kilisenin onayını almak zorunda kalmışlardır.¹⁷

Feodal beyin siyasi alanda iktidarı paylaşmak zorunda kaldığı ikinci güç olan şehir idarelerine gelecek olursak; 10. ve 14. Yüzyıllar arasında feodal düzende ciddi değişikliklere sebep olan ana gelişme yeni şehirlerin ortaya çıkmasıydı. Feodal düzenin hâkim olduğu kırsal alandan uzak olan bu şehirler zamanla feodal yükümlülüklerden de bağımsız hale geldiler. Bu şehirlerin sakinleri feodal ilişkilerden ayrışık şekilde, kendi değer yargılarını üreten yeni bir

¹⁴Gönenç,2008, Shf:284-285

¹⁵Poggi, 2008, Shf:41

¹⁶Ülgen, 2010, Shf:8

¹⁷Gönenç,2008, Shf: 271

sosyal kategoriye oluşturuyorlardı. Yani ortaya çıkan Şey burjuvaziydi.¹⁸Bu dönem feodal sistemde öyle köklü değişikliklere sahne olmuştur ki Poggi gibi bazı sosyal bilimciler bu dönemi Feodalizmden ayrı, farklı bir dönem olarak ele almışlardır.¹⁹ncelikle kentler ortaçağda siyasal özgürlüğe sahip tüzel kişiliklerdi. zgrlklerini ise bölgesel hükümdarlara ve onların feodal ya da dini temsilcilerine rağmen kazanmışlardı. Kentler aslında bir başlarına güçsüz olan bireylerin ortak hareket edebildikleri tüzel yapılardı. Kentlerdeki bireyler sahip oldukları hakları sırf bu topluluğun bir yesi oldukları için kazanıyorlardı. Diğer taraftan kentlerde yaşayan topluluklar dönemin diğer siyasal figürlerinden farklı olarak kendileri dışında hiç kimseyi yönetmek istemiyorlardı. Asıl amaçları, mala ve üretime dönük yaşam biçimlerini zenginleştirmek ve feodal sistemin zorunluluklarından bağışık alanlar oluşturmaktı. Bu dönemde oluşan kent meclisleri, daha sonra feodal ve dini alandaki meclislerin kurumsallaşmasını da hızlandırmış, sonuçta ortaya zümre meclisleri çıkmıştır. Zümre meclislerinin kurumsallaştığı bu dönemden sonra, siyaset de artık emir vermek ve zorla uygulamaktan çok istışare ve danışmaya dönük bir hal almıştır.²⁰

Özetlemek gerekirse, Roma İmparatorluğunun merkezi yapısı ve kurumlarının dağılmasıyla ortaya çıkan Feodalizm, sonunda kendi siyasal ve sosyal kurumlarını ortaya çıkar mıştır. Fakat bu kurumlar hiçbir zaman Roma’daki gibi bir merkezi siyasal güce olanak vermedi. Aksine, mutlak krallıklar kurulana kadar siyasal iktidar, kendi içinde sürekli bölünmeye ve dışında yeni siyasi rakiplerle karşılaşmaya devam etti. Sonuçta bu dönemde (kırsal alandaki serfleri saymazsak) organize olabilen her g bir Şekilde kendine siyasi arenada yer buldu ve iktidarda söz sahibi olabildi. Siyasal iktidarın belli bir denge politikası gözetmek durumunda olduğu bu tablo, mutlak krallıklar döneminde sekteye uğramış gibi görünse de, dönemin siyasi mirası sayılabilecek, ‘zgr kentli nüfus’, ‘sözleşmeye dayalı özgürlükler’ ve ‘zümre parlamentoları’ gibi yapılar mutlak krallıkların, demokratik yönetimlere dönüşmesinde de büyük roller oynadılar.

18lgen, 2010, Shf:6

19Poggi,2008, Shf:53

20A.g.e, Shf:54-75

Ab. Feodal Sistemin Sonu: Merkezileşme

Mutlak krallıkların ortaya çıkması ancak ateşli silahların savaş alanlarında kullanılmasından sonra mümkün olmuştur. Top sayesinde kalelerin arkasında saklanma avantajını yitiren feodal soylular krala bağlanmak zorunda kalmış, böylece feodalite siyasi örgütlenmedeki yerini güçlü ve mutlakiyetçi monarşilere bırakmıştır.²¹ Aslında mesele bu kadar da basit olmamıştır. Ateşli silahlardaki gelişme ve gücün mutlak krallar elinde toplanması birçok siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmenin ortak sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Şehirlerin canlanması ve paranın tekrardan değişim aracı olarak kullanılmaya başlanması, serflerin üzerinde yoğunlaşan baskının onları toplu şekilde göçe zorlaması, rant ekonomisindeki gelişme gibi sebeplerle feodalizm çözülmeye başlamış²²; haclı seferleri, büyük veba salgınları, iklimdeki olumsuzluklar ve bunların ardından başlayan büyük isyanlar ise feodalizmin krizini derinleştirmiştir.²³

Yukarıda sayılan sebepler feodal dönemin aktörlerinin çoğunu zayıflatırken, feodal lordlar içinde, eşitler arasında birinci kabul edilen krallara ise güç kazandırmıştır. Feodal dönem boyunca ortaçağ Avrupa'sında hükümdar, sadece iktidarı elinde tutan bir hanedanın mensubundan ibaret değildi. Aynı zamanda hükümdarın etrafında onun ailesinden ve güvendiği insanlardan oluşan bir çıkar eliti de oluşmuştu. Giderek bu çevre büyük bir siyaset ve yönetim kadrosunun temelini oluşturdu. Ayrıca bu çevredekilerle hükümdar arasındaki ilişki feodal ilişki biçimlerinin dışında, çevresindekileri hükümdara daha bağımlı ve itaatkâr hale getiren bir yapıdaydı. Gücün bölgesel hükümdar ve çevresinin elinde toplanmasına sebep olan gelişmelerden bir diğeri de kent kökenli zümre meclislerinin siyasal sistemde yer edinir edinmez lordlara karşı hükümdarları desteklemeleridir. Bu gelişmelerin sonucu olarak, özellikle de Fransa'da, hükümdarlar feodal beylerle birlikte zümre meclislerini de kontrol altına alıp daha sonra siyasi arenadan uzaklaştırmışlardır.²⁴ Yani feodal dönemden mutlak devletler dönemine geçilirken, bir yandan bölgesel hükümdarlar güçlenirken diğer taraftan onları dengeleyen unsurlar olan feodal beyler, kent idareleri ve zümre meclisleri gibi yapılar zayıflıyordu.

²¹Köktürk, 2011, Shf:80

²²A.g.e, 2011, Shf: 88

²³Wallerstein, 2004, Shf:36-38

²⁴Poggi,2008, Shf:71-76

Diğer taraftan, Poggi'ye göre feodal beyliklerden mutlak devletlere geçiş tek tek devletlerin iç dinamiklerinden çok, devletler sistemindeki değişikliklerden meydana gelmiştir. Feodalizmin son dönemi boyunca bölgesel hükümdarların giderek güçlenmeleri sonucunda küçük topraklar bu hükümdarların eline geçmiş, bu ise görece az sayıda bağımsız devletin oluşmasına, her birinin egemenliğini ilan etmesine ve diğerleri ile ilişkilerinde bir güç mücadelesine girişmelerine neden olmuştur. Daha büyük siyasi birimler arasındaki bu yeni ilişkiler ağı, devletin iç siyasal düzeninin denetim altına alınmasına, devletin bütünselliği, sürekliliği ve etkinliğini sağlanması amacı ile merkezi yönetiminin kurumsallaşmasına neden olmuştur. Böyle bir ortamda, her hangi bir devlet diğer devletler karşısındaki konumunu sağlamlaştırmak istiyorsa, kendi sınırları içindeki yönetimi bir başına üstlenmeli ve diğer devletleri de kendi işlerinden olabildiğince uzak tutabilmeliydi. Sonuçta egemen devletle ortaya çıkan ve devletleri kendi dışından gelebilecek tehditlerle karşı karşıya getirebilecek bu yeni tür uyuşmazlıklar, bölgesel hükümdarın tüm siyasi gücü elinde toplama arzusunu artırmıştır.²⁵ Başka bir ifadeyle, komşulara boyun eğdirme ve daha uzak rakiplerle savaşma çabaları yalnız orduları değil, onları besleyecek ve destekleyecek sivil örgütlenmeleri de gerektiriyordu²⁶ bu çapta bir örgütlenme ise ancak gücün bir elde toplanması ile sağlanabilirdi.

Yukarıda sıraladığımız iç ve dış etkenler Avrupa'daki feodal beylerden bir kısmını feodal ilişkilerden giderek bağışık hale gelecek krallara çevirdi. Kral hala feodal ünvanlara sahip bir lord olarak görünse de artık siyasi anlamda ona meydan okuyabilecek bir rakibi kalmamıştı. Feodal dönemde hükümdarın başlıca iki siyasi rakibi vardı: Kent idareleri ve soylular. Kent idarelerinin siyasi karar alma mekanizmalarında rol almak istemelerinin temel amacı ekonomik faaliyetlerini sorunsuz bir şekilde yürütmek ve buna engel olan feodal ilişkilerden biran önce sıyrılmaktı. Hükümdar kentlerin bu isteğini onların uzun mücadeleleri sonunda kazandıkları özerkliklerini almak karşılığında gerçekleştirdi. Burjuvanın ekonomik faaliyetlerini sürdürebileceği yapı eskiye nazaran daha elverişliydi. Ancak bunun karşılığında siyasi arenada söz söyleme hakkından feragat edilmiş oldu. Soylulara gelecek olursak. Onlarda kabaca üç sebepten ötürü eski güçlerini yitirmişlerdi. Bunlardan birincisi, ticarileşen ekonominin onları büyük zarara uğratması ve ticaret gibi gelir getirici işlerle uğraşmalarının şeref kodlarına ters düşmesi; ikincisi, gelişen savaş teknolojisi karşısında eski feodal beyin, yeni savaş maliyetlerini karşılayamaması; üçüncüsü ise, ülke çapında yetkilere haiz kraliyet

²⁵Poggi,2008, Shf:80-81

²⁶Tilly, 2001, Shf: 47

mahkemeleri ve hukuk normları sebebiyle soyluların bu hukuki ayrıcalıklarını da yitirmeleridir.²⁷

Bu dönemde zümre meclisleri ve zümrelerin hukuki özerklikleri hükümdar tarafından etkisiz hale getirilmiştir. Hem kentlilerin hem de soyluların hayatlarının birçok alanına dair hukuki düzenleme ve yaptırımlar ülke çapındaki kraliyet ‘fermanlarına’ ve kraliyet mahkemelerine havale edilmiştir. Hatta bu dönemde bizatihi hukuk anlayışının kendisi bir dönüşüme uğramıştır: İki tarafa da hak ve sorumluluklar yükleyen ve ancak iki tarafın da iradesi ile değişikliğe tabii tutulabilen feodal hukuk anlayışı yerine, tek taraflı irade ile diğerlerinin haklarının belirlendiği bir hukuk düzeni ortaya çıkmıştır. Ayrıca hukukun kaynağı, Tanrı ya da gelenekler değil bizatihi hükümdarın kendisi haline gelmiştir. Son olarak dönemin mutlak krallıklarında ülke çapındaki kraliyet düzenlemelerinin yanı sıra Roma hukuku da tekrardan canlandırılmaya başlanmıştır. Hükümdarlar Roma hukukuna gönderme yaparak, kendilerini yasaların kaynağı olarak görüyor. Fakat kendilerinin yasaya tabi oldukları fikrini benimsemiyorlardı. Bu anlayışa göre yasa kralın egemen gücünün bir ürünü olduğu için kralı bağlamaz ve ona bir sınırlama getiremezdi.²⁸

Ac.Merkezi Devletler ve Gücün Tek Elde Toplanması

Yukarıda bahsedilen sebeplerden kaynaklanan bu merkezileşme eğilimi sonunda, İngiltere, Fransa, İspanya gibi merkezi devletleri ortaya çıkardı. Yeni siyasal sistemin yeni aktörleri olan merkezi kralların, iktidarda bu denli rakipsiz kalmaları ancak Rönesans ve Reform hareketleri sonucunda gerçekleşebildi. Ve ancak reform hareketi sayesinde dünyevi/uhrevi iktidar ikiliği ortadan kalkabildi. Rönesansla hazırlanan ve Reformla hayata geçirilen bu yeni siyasal düşünce devrimi, dünyevi iktidara dayanarak monarşilerin güçlenmesine ve etki alanlarının genişlemesine olanak sağladı. Dönemin düşünürleri olan *Machiavelli* ve *Bodin* gibi düşünürler siyasi birlik, mutlak iktidar ve egemenlik gibi kavramlar üzerinden mutlak krallıkların varlığını ve gerekliliğini savunuyorlardı. Bunlara göre tek otorite olan/olması gereken kral kararlarını verirken, ilahi otorite de diyebileceğimiz Kilise’den de bağımsızdı. Bu yeni düzende Tanrısal birliğin yerini, yöneten yönetilen dünyevi ilişkisine dayanan yeni bir birlik almıştır. Bu anlayışta iktidar otoritesini dünyevi referanslara dayandırıyor ve bu otorite üstün, mutlak ve bölünmezdi. Ayrıca bu tek taraflı ilişkide

²⁷Poggi,2008, Shf:83-86

²⁸A.g.e, Shf:93-94

kayıtsız şartsız krala bağlı uyrukların siyasal alanda hiçbir varlıkları yoktu. Kral yasama konusunda da tam bağımsızdı ve yasa koyarken hiç kimseye danışmak zorunda değildi.²⁹

Buraya kadar anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere, mutlak krallıklar dönemi de diyebileceğimiz bu dönemde, daha önceden genellikle imtiyazlı (hükümdar, soylular ve rahipler) nadiren de örgütlü (kent idareleri) kesimlerin ellerinde bulunan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri, bu dönemde dengeleyici ya da sınırlayıcı hiçbir rakibi olmaksızın kralların elinde toplandı. Güçteki bu merkezileşmeye soylular, kilise ve burjuvazi çıkar, çekince ve çaresizlik gibi bir dizi gerekçe ile pek de ses çıkaramadı. Diğer taraftan dönemde bir mutlak monarşinin rakibi başka biri olduğundan, bu güçlü dış rakipler karşısında içerdeki eski siyasal paydaşları susturmak pek de zor olmadı. Devletlerarası arenada süren bu mücadele ortamında, bir birinin doğal rakibi sayılabilecek her mutlak devlet, dışarıda bir birleri ile ekonomik ve siyasi anlamda mücadele ederken, bu mücadele ülke içi asayişini sağlamada kralların elini daha da kuvvetlendirdi. Diğer taraftan, iktidarlarını meşrulaştırmak için ilahi referanslardan artık mahrum olan krallar bir müddet yöneten yönetilen ilişkisini baba oğul ilişkisine benzer biçimde paternalist egemenlik kavramlarıyla desteklemeye çalıştırlarsa da,³⁰ meşruyetin kaynağı sonunda, yönetilen halka dayandırılmak durumunda kaldı. Bu gelişme, aynı zamanda tüm iktidar güçlerini elinde tutan hükümdarın siyasal gücünün paylaşılması ve sınırlandırılması fikirlerini de tetiklemiş oldu.

B-Gücün Merkezileşmesi Problemi ve Çözüm Arayışları

Ba. Halkın Yönetime Katılımı

Eski Yunan'da Atina gibi bazı site devletleri, Cumhuriyet Roma'sı, ya da mutlak krallıklar öncesi İtalyan kent devletleri gibi istisnaları saymazsak, medeniyet tarihi teklerin ya da azınlıkların, halk dediğimiz kitlelere hükmetmelerinin tarihidir diyebiliriz. Tekler ya da azınlıklar tarih boyunca yönetmenin kendileri için bir hak olduğunu savunmuşlar, halkın siyasi alanda söz söyleme girişimlerine şiddetle karşı çıkmışlar ve siyaset yapma tekeli elinde tutmak için de direnebildikleri kadar direnmişlerdir. Fakat uzun vadede tarihsel şartlar devletlere-yönetenlere rağmen-yönetilenlerin rızasına dayanma zorunluluğunu kabul ettirmiştir. Demokratikleşme şeklinde de adlandırabileceğimiz bu eğilim, yönetilenler üzerindeki devlet gücünün dizginlenmesi konusunda da çok etkili bir enstrüman olagelmiştir.

²⁹Kutlu, 2001, Shf:26-27

³⁰A.g.e, Shf: 27

Aslında halkın yönetime katılımının bilinen izleri oldukça geriye eski Yunan site devleti Atina'ya kadar gitmektedir. Aslında demokrasi kelimesi de Yunanca halkın yönetimi anlamına gelmektedir. Hatta Yunanca'da kelime fakirler, çoğunluklar anlamında kullanılmaktadır.³¹Bununla birlikte Yunanlıların bu demokratik yönetim şekli günümüzdekilerden oldukça farklı idi; öncelikle burada halk, temsilcileri olmaksızın doğrudan kararlar verip bu kararları yine kendisi doğrudan uyguluyordu. İkinci olarak yönetim görevleri kısa süreliğine ve kura ile veriliyordu. Son olarak bu karar meclisleri yılda en az 40 kez toplanıyordu.³² Atina demokrasisi tüm bu olumlu özelliklerine rağmen dönemin filozofları Platon ve Aristo tarafından eleştirilmekten de geri kalmamıştır. Bu halka dayanan yönetim şekli Yunan medeniyetinde ortaya çıktığı sıralarda İtalya'da Roma şehrinde de kendini göstermeye başlamıştı. Fakat burada yönetimin adı halka ait olan şey anlamında; '*republic*' yani cumhuriyetti. Sistem Roma'da ilk ortaya çıktığında katılma hakkı sadece soylulara ait olmasına rağmen zamanla neredeyse tüm halkın temsil edildiği bir sistem oluşturuldu.³³ Yunan ve Roma'daki halkçı yönetimler sonlandırıldıktan sonra, benzer yönetimler ancak yüz yıllar sonra yine İtalya'da, bu sefer Venedik, Ceneviz ve Floransa gibi küçük kent devletlerinde ortaya çıktı. Burada da tıpkı eski Roma'da olduğu gibi bu devletlerin yönetim mekanizmalarına sadece seçkinler katılabiliyordu. Burada ise oyunu bozan, elinde kuvvetli bir ekonomik güç bulunduran ve ileri derecede örgütlenme becerisine sahip, bundan sonraki demokratikleşme hareketlerinin de öncüsü olacak Burjuvazinin ilk nüveleri idi. Bununla birlikte, buraya kadar saydığımız tüm örneklerde bugünün anlayışıyla üç temel politik kurum eksikti: Seçilmiş temsilcilerden oluşmuş bir ulusal parlamento, ulusal hükümetin altında çalışan seçilmiş yerel yönetimler ve son olarak da yerel demokrasiyi ulusal olan ile birleştirecek bir sistem. Bu eksiği ise demokratik geleneklere sahip Kuzey ve Orta Avrupa halkları giderdi.³⁴

Demokratik yönetimlerdeki temsili kurumlar olan Parlamentolara gelecek olursak, günümüz parlamentolarının ilk örneği sayılabilecek İngiliz Parlamentosu, aslında hiç de halkı yönetime dâhil etmek gibi bir niyet olmaksızın, günün siyasi koşullarının zorunlu ve tesadüfî bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere'de 1215 yılında *Magna Carta* ile başlayan hak ve özgürlük arama hareketleri, 17.Yüzyılda parlamentonun güçlenmesi ve kısa süreli bir cumhuriyet deneyimine kadar uzadı. Fransa'daki gelişmelerin aksine burada güç dengeleri sürekli kralın aleyhine parlamentonun ise lehine gelişti. 17.Yüzyılın sonuna gelindiğinde

³¹Heywood, 102

³²A.g.e.107

³³Dahl, 2010, Shf. 21

³⁴A.g.e, 2010, Shf. 25-29

İngiltere’de kral çoktan yasama ve vergi koyma yetkisini yitirmiş (geçmişe göre) oldukça sembolik bir figür halini almıştı.³⁵ İngiltere’de kralın karşısında kuvvetlenen parlamento başlangıç itibariyle tıpkı Roma ve İtalyan kent devletlerindeki gibi soylulardan oluşuyordu. Ancak burjuvanın da etkisi ile kuvvetlenen avam kamarasından sonra halkın yönetimde söz sahibi olması mümkün olabildi. Fransa’da da Devrimin fitilini ateşleyen en önemli gelişme ortaçağa ait bir zümreler meclisi olan *Etats Generaux*’un Kral tarafından toplanmaya davet edilmesi olmuştur. Daha sonra ise *Etats Generaux* içindeki zümrelerden biri olan ve halk zümresi olarak da adlandırabileceğimiz *tier etats*, devrimin dümenine geçerek bu feodal zümre meclisini ‘halkın’ temsiline dayalı bir millet meclisine dönüşmüştür.³⁶ İngiltere ve Fransa’da yaşanan bu gelişmeler, halkın egemenliğinin sembolleri olan bu halk meclislerini diğer ülkeler içinde kaçınılmaz örnekler haline getirmiştir.

Özetlemek gerekirse halkın temsili meselesi, bu temsilin uygulama alanları olan halk meclisleri ile bir arada düşünüldüğünde o güne kadar kabullenilmiş iktidar anlayışını geri döndürülemez şekilde değiştirmiş ve bu meclisler kurumsallaştıktan sonra kimse iktidarı bu meclisleri hesaba katmaksızın kullanmaya cüret edememiştir. Halkın yönetime katılımını, halk üzerindeki devlet iktidarının merkezileşmesine çare olabilecek en sağlam denge mekanizmalarından biri olarak görebiliriz. Çünkü bu şekil bir idarede, dolaylı ya da temsili de olsa, yönetme eylemine yönetilenler ortak edilmektedir. Fakat destekleyici ve dengeleyici birtakım ek tedbirler alınmadan yalnızca halkı yönetime ortak etmek de devlet gücünün merkezileşmesine engel olamamıştır. Diğer bir deyişle demokratik veya cumhuri iktidarlar da baskıcı merkezi güçlere dönüşebilirler. Buna en güzel örnek yine Fransız Devrimi içindeki dönemlerden biri olan ‘terör dönemidir’. Bu dönemde ‘halkın temsilcilerinden oluşan’ meclis yine Fransız halkından on binlerce vatandaşının ölümüne sebep olmuş ve mecliste hâkim olan bir grup dışındakilerden farklı düşünen herkes bir şekilde sindirilmiş ya da yok edilmiştir.³⁷

Bb. Hukuk Devletine Anayasacılık

Devlet iktidarının merkezileşmesinin ya da başka bir deyişle sınırlandırılmasının araçlarından bir diğeri de hukuktur. Hukuk bu sınırlamayı hem devlet iktidarının önüne uyması gereken kurallar koyarak, hem de bizatihi iktidar alanlarından biri olan yargıyı diğer iki alandan ayırarak, bağımsız bir güç şeklinde kurgulayarak yapar. Bu noktada karşımıza iki

³⁵Kutlu, 2001, Shf: 29-30

³⁶Sarıca, 1981, Shf: 48-51

³⁷A.g.e, Shf:95-96

kavram çıkmaktadır. Bunlardan birincisi hukuk devleti, diğeri ise anayasa ve anayasacılık geleneğidir.

Hukuk devleti, sınırları içerisinde kamu erkinin değışmezlik ve süreklilik temeline dayalı olarak değer ve hukuk düzenine bağı olduğu bir devlet şeklidir. Mutlakiyetçi devletlerden farklı olarak devlet gücü, vatandaşları keyfi uygulamalardan korumak amacıyla, yasalar yardımıyla tanımlanır. Burada, nesnel değer yargıları belirlenmiş prensipler aracılığıyla kanun koyucunun sınırlanması işlevi görürler.³⁸Başka bir ifade ile bu devlet, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağı olan, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağılayan, yönetimde keyfiliğın egemen olmamasını sağılayan ve kendisini hukukla sınırlayan devlet demektir. Dolayısıyla burada hukuka uymak sadece vatandaşlar için değil, devlet için de bir zorunluluktur.³⁹Eski Yunan ve Roma'da, hatta orta çağda da mutlak iktidarı kısıtlayıcı ilahi ya da geleneksel kaynaklı normlar vardı fakat bunlardan hiç biri aydınlanma sonrası Avrupa'da ortaya çıkan hukuk devleti kadar kurumsal ve etkili olamamıştır. Diğeri taraftan, daha önce de devletin hukuki kurallar ortaya koyduğu birçok devlet (kanun devleti) olagelmıştır. Hukuk devletinin bunlardan farkı, bu devletin kamu otoritelerini yetkilendirmekten çok kişiler için bir güvenceler sistemi sağılamasıdır.⁴⁰

Buraya kadar anlatılanlardan da görüleceğı üzere, hukuk devleti de tıpkı halkın iktidara katılımı gibi ve hatta onu destekler şekilde devlet iktidarını kısıtlayıcı araçlardan biri olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Devlet iktidarını kısıtlayıcı araçlardan anayasalara geçmeden önce genel kabul görmüş hukuk devleti ilkelerini saymakta fayda var. Buna göre ideal bir hukuk devletinde; (1)Devletin faaliyetleri hukuk kuralları ile bağı olmalı, (2) Kişiler hukuk önünde eşit olmalı ve devlet kişilere karşı eylem ve kararlarında tarafsız olmalı,(3)Temel hak ve hürriyetler güvence altına alınmış olmalı, (4)Devlet yargısal denetime tabi olmalı, hâkimler ve yargı kurumu bağımsız olmalı ve son olarak (5)Yeterli ve sağılıklı işleyen hak arama yolları var olmalıdır.⁴¹Özbudun ise hukuk devletinin gereklerini yasama ve yürütmenin eylemlerinin yargısal denetimi ile yargı bağımsızlığı şeklinde özetlemiştir.⁴²

Anayasa ve anayasacılık geleneğine bakacak olursak, anayasa, en basit tanımıyla, bir devletin temel örgütlenme tarzını, organlarını, bu organlar arasındaki ilişkileri ve devletle birey arasındaki ilişkilerin temel kurallarını belirleyen üstün bir kanundur. Bu tanımdaki

³⁸http://tr.wikipedia.org/wiki/Hukuk_devleti, Erişim tarihi:07.12.2013

³⁹Aydın, 2011, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_1382.html,2011, Erişim tarihi: 07.12.2013

⁴⁰Erdoğan, 2012, Shf:114

⁴¹Aydın, 2011, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_1382.html,2011, Erişim tarihi: 07.12.2013

⁴²Özbudun, <http://e-ogrenme.aof.edu.tr/eKitap/HUK209U.pdf>, Shf:72-74, Erişim tarihi: 07.12.2013

‘üstün’ kelimesinin ifade ettiği anlam, anayasayı yapma ve değiştirme yöntemlerinin, olağan kanunlardakinden farklı oluşudur.⁴³ Kabaca anayasa terimi bu gün bize yasama, yürütme ve yargıyı sınırlayan üstün bir yasa ve sınırlandırılmış bir iktidarı ifade etmektedir. Ya da daha sade şekilde anayasa için, üstün yasa ve sınırlı iktidar diyebiliriz. Bu gün anladığımız şekliyle Anayasa dört katmanlı bir zamansal yapıya sahiptir. En altta Antik Yunan ve Roma, üstünde Orta Çağ Avrupası, üstünde Aydınlanma ve en üst katmanda ise ABD deneyimi vardır. Buraya kadar anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere, anayasalar da devlet gücünü sınırlayıcı ve dağıtıcı etkiye sahip, kökenleri itibariyle de antik Yunana kadar uzanan olgulardır. Fakat bu gün anladığımız anlamda anayasalar, Aydınlanma sonrası modern dönemin ürünleri olup, 18.yüzyıl’ın sonlarında Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkan ve sonraki yüzyıllarda sırasıyla Kıta Avrupası ve dünyanın geri kalanında norm haline gelen, kuvvetler ayrılığı, denge-kontrol mekanizmaları, anayasa mahkemeleri gibi tüm kurumlarıyla kurumsallaşmış, değiştirilmesi çok katı kurallara bağlanmış, yazılı üstün yasalardır.⁴⁴

Diğer yandan, modern demokrasiler aynı zamanda anayasal rejimlerdir. Modern demokrasilerin bu özelliği ise Liberal ideolojiden gelir. Liberal siyaset teorisinin temel amacı devleti sınırlamak olmuştur bu da en başarılı şekilde anayasal rejimlerde yapılabilmektedir. *“Bu anlamda anayasa; kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti, dengeler ve frenler, federalizm gibi iktidarı sınırlama araçlarının kod adıdır.”*⁴⁵ Böylece, anayasacılık bir yandan siyasi iktidarın dokunamayacağı alanları belirlerken, diğer yandan da keyfi ve baskıcı yönetimleri önlemeye çalışır. Burada birinci alan doğal haklara, ikinci alan ise hukukun üstünlüğü ya da hukuk devletine denk düşmektedir.⁴⁶ Anayasacılık geleneğinin başka bir fonksiyonu da iktidarı birden fazla kuvvet arasında dağıtarak gücün tek elde toplanmasına mani olacak şekilde dağıtmasıdır ki; anayasalar kuvvetler ayrılığı şeklinde nitelenen bu denge mekanizmasını, aslında devlet organlarının görev ve yetkilerini belirlerken kurarlar.

Peki, anayasalar iktidarı sınırlama ve dağıtma işlevini nasıl yerine getirirler? Anayasaların iki temel işlevi vardır: Bunlardan birincisi devletin organları ve bu organların bir birleri ile olan ilişkilerini tanımlayıp düzenlemek, diğeri ise kişilerin hak ve hürriyetlerini belirleyip teminat altına almaktır. Anayasa, iktidarın işleyişini ve paylaşımını bir düzene koyarak, keyfi müdahaleleri önleyerek, yönetilenlerin haklarını koruyup bireysel özgürlüklere

⁴³Özbudun, <http://e-ogrenme.aof.edu.tr/eKitap/HUK209U.pdf>, Shf:3, Erişim tarihi: 07.12.2013

⁴⁴Maddox, 1982, Shf: 805-806

⁴⁵Erdoğan, 2011, Shf:28

⁴⁶A.g.e, Shf:30

anayasal güvenceler sağlayarak amacına ulaşmış olur.⁴⁷ Anayasacılık iktidarın gücünün kötüye kullanılmasını, bireyler için koruyucu mekanizmalar getirilmesini öngördüğü kadar, siyasi kararlar alanlar üzerinde halkın denetimini sağlamayı da amaçlar. Bu anayasacılığın demokrasi ile ilişkisidir. Diğer taraftan demokrasi iktidarı kimin kullanacağı sorusuna yanıt ararken, anayasacılık iktidarı kim kullanırsa kullansın onun sınırlarının nereye kadar olduğu sorusuna yanıt vermeye çalışır.⁴⁸ Bu bakımdan anayasalar, devlet iktidarını kısıtlamak ya da dağıtmak açısından, halkın yönetime katılımına göre daha direk çözüm araçlarıdır.

Bc. Kuvvetler Ayrılığı

Avrupa'da Aydınlanma sonrasında tabii hukuk nazariyesinin doğal bir uzantısı kabul edilen liberal yasaların kabulü ile hayat bulan kuvvetler ayrılığı ilkesi, liberal demokratik yönetim sistemlerinde devlet iktidarını-özellikle de yürütmeyi- sınırlamayı, dizginlemeyi ve kontrol etmeyi amaçlamaktadır.⁴⁹ Tıpkı önceki bölümlerde incelenen iktidarı sınırlama ve yayma (*desantralizasyon*) araçları gibi güçler ayrılığı ilkesi de tarihi demokratik gerekliliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı prensibinin iktidarın kötüye kullanımını ne şekilde engellediği hususuna geçmeden önce, prensibin tarihsel köklerine bakmak ve hangi tarihi sosyal gelişmeler neticesinde ortaya çıktığını görmek gerekir.

Kuvvetler ayrılığı prensibi dendiğinde, akla sürekli *Montesquieu* ve aydınlanma sonrası dönem gelse de aslında prensibin fikirsel temelleri çok eskiye, Antik Yunan'a kadar gitmektedir. Antik dönem filozoflarından Platon devleti insan biçiminde bir organizmaya benzetir. Ona göre nasıl ki bir insanda yönetici bir zekâ, iradi bir enerji ve madde hayatına adanmış bir parça varsa, aynı unsurlar toplumsal bir organizma olan devlette de bulunur ve bu unsurların her birinin karşısında bir toplumsal zümre bulunur. Buna göre zekâyı (akıl-kafa) filozoflar, yiğitliği (cesaret-kalp) yani iradi enerjiyi savaşçılar sınıfı temsil eder. Bu iki sınıfı doyurup beslemek (karın-mide) ise siyasal haklardan yoksun bir üçüncü sınıfa düşer.⁵⁰ Platon insan bedenine benzettiği devlette çeşitli vazifeler gören zümrelerin tespitini yapsa da bu, bu gün anladığımız manada kuvvetler ayrımına benzememektedir. Bu günkü kuvvetler ayrılığı fikrine yakın en eski benzetme yine bir Antik dönem filozofu olan Aristo'dan gelir. Birçok siyaset bilimciye göre Kuvvetler ayrılığı prensibinin kaynağı sayılan⁵¹ bu görüşe göre; Aristo

⁴⁷Uygar, 2008, Shf:96

⁴⁸A.g.e, Shf: 97

⁴⁹Arslan, 2013, Shf:13

⁵⁰Kutlu,2001, Shf:101, Akipek,1952, Shf:168

⁵¹Feyzioğlu, 1947, Shf:50

dönemin Yunan devlet teşkilatındaki organlardan yola çıkarak her devlette üç temel fonksiyon olduğundan bahseder. Bunlar (kabaca): 1-Müzakerelerde bulunan fonksiyon ('yasama'), 2-Kumanda fonksiyonu (yürütme) ve 3- Adalet (yargı) fonksiyonudur.⁵²

Düşünsel anlamda fazla ürün vermeyen Roma, hukuki ve siyasi uygulamalarıyla çağdaş siyasal düşünce üzerinde büyük etkiler bırakmıştır. Örneğin, kuvvetler ayrılığının temel saiki olan devlet iktidarının sınırlandırılmasına dönük yapılar Cumhuriyet Roma'sının önemli bir karakteri idi. Romalı tarihçi *Polybius*'a göre eğer müdahale edilmezse bütün yönetim biçimleri yozlaşacaktır. Buna göre, bu bozulma sonucunda, monarşi despotizme, aristokrasi oligarşiye, demokrasi de çoğunluğun baskıcı yönetimine dönüşecektir. Bu bozulmayı engellemenin yolu ise karma yönetimdir. Yani, bir devlette hem monarşiye, hem aristokrasiye, hem de demokrasiye ait unsurlar bir arada bulunmasıdır. Bu sayede her bir unsur bir diğerinin yozlaşmasını engellemiş olacaktır. Düşünürü göre, Roma'da, *Consüllerin* görevi monarşiye, Senatonun görevi aristokrasiye, *Comitiaların* görevinde demokrasiye uygunluk gösterir. Roma'da siyasi yapının yozlaşmasını engelleyen şey, bu üç unsurun bir arada olmasıdır.⁵³

Ortaçağ kuvvetler ayrılığı fikrine katkıları açısından görece fakir bir dönem olmuştur. Bunun çeşitli sebepleri vardır. En önemli sebeplerinden biri ise çalışmamızın feodal dönem bölümünde de uzun uzun anlattığımız üzere, Ortaçağ Avrupası'nda güçlerin zaten dağınık ve biri birini dengeler durumda olmasıdır. Yine önceki bölümlerde tekrar ettiğimiz üzere, dönemde imtiyazlı (Kilise ve soylular) ya da organize olabilen (kent idareleri) her zümre kendine siyasal manevralar yapabileceği bir alan bulabilmiştir. Burada vurgulanması gereken diğer bir husus ortaçağda siyasal erk bölünmüş olmasına rağmen, çoğu zaman yargı erki her zümre içinde 'yasama' ve yürütmeyi elinde tutan aynı güçler tarafından kullanılıyordu. Feodal beylerin, kiliselerin ve kent idarelerinin ayrı ayrı mahkemelerinin olması bunun bir kanıtı olarak görülebilir. Tüm bunlarla birlikte, feodal dönemin siyasi mirası sayılabilecek, 'özgür kentli nüfus', 'sözleşmeye dayalı özgürlükler' ve 'zümre parlamentoları' gibi yapılar, ilerleyen zamanlarda kuvvetler ayrılığı da dâhil olmak üzere devlet iktidarını sınırlayacak birçok yapı için temel teşkil edeceklerdir.

Diğer taraftan Ortaçağ düşünürlerinden *Aqinalı Thomas* ve *Marsile de Padou* da burada anmak gerekir. Bunlardan *Aqinalı Thomas*'ın önemi, siyasal temsilin zorunluluğundan ilk bahseden filozoflardan olmasıdır. Ona göre iktidar millete ya da onun temsilcilerine ait

⁵² Akipek, 1952, Shf: 169

⁵³ Kutlu, 2001, Shf:103-104

· Detaylı Bilgi İçin bkz: Poggi,2008, Shf:53-77

olmalıdır. Bu, halkın siyasi iktidarı sevmesinin ve desteklemesinin gerçek çaresidir. Düşünüre göre yasama ve yürütme erkleri bir birinden ayrı ve bağımsızdırlar. Fakat bu ayrılık tecrit edilmişlik derecesinde değildir. *Marsile de Padou* ise bir orta çağ filozofu olmasına rağmen tamamen Antikitenin etkisindedir. Ona göre, mutlak hükümlanlık hakkı millete aittir, halkın iktidara katılımında doğrudan demokrasiyi savunur, yasama gücü halka aittir ve sahibi tarafından yürütülmelidir. Düşünüre göre, yürütme erki tektir, seçimle işbaşına gelir ve ona sahip olanların elinden her an çıkabilir. Ayrıca yürütme erki otoritesini halk meclisinden alır ve ona tabidir.⁵⁴

Yeni Çağ aslında mutlak Krallıkların kurumsallaştığı dönemdir. Bununla birlikte bütün yetkenin bir elde toplanması fikri de bu dönemde insanları rahatsız etmeye başlamıştır. Mutlak iktidarın doktriner temellerini oluşturan filozoflardan olan Bodin, yasama ve yürütmeyi monarşiye uygun şekilde yorumlamıştır. Ona göre kralın iktidarı mutlaktır, hem yasamayı hem de yürütmeyi kapsar. Bununla birlikte adaletin dağıtılması işini ya da başka bir ifade ile yargı erkinin hükümdar eliyle yürütülmemesi taraftarıdır. Bodin egemen iradenin ilahi hukuka ya da doğal hukuka müdahale edemeyeceğini belirtir. Diğer taraftan ona göre, zaten kaynağı kralın kendisi olan pozitif (yazılı) hukukta egemenin iradesini sınırlayacak herhangi bir engel yoktur. Bodin kralın ülkesini adaletle yönetmesi gerektiğini belirtirken, özellikle yargılama ile ilgili koyduğu kuralların kral tarafından uygulanmaması gerektiğini vurgular. Bu kurallar ya da yargılama eylemi bağımsız yargıçlar tarafından yapılmalıdır. Aksi halde yapılan şey yasayla keyfi hareketi karıştırmak sonuç olarak da adaleti bozmak olacaktır.⁵⁵ Alman düşünür *Pufendorf* ise hükümlanlık hakkını basit ve bölünmez bir olgu olarak görür. Bununla birlikte bu bölünmez bütünlük içinde, hükümlanlığın çeşitli kısımları olduğundan bahseder. Bunlar, yasama, ceza verme ve yargı erkleri, anlaşmalar yapma ve taahhütlere girme erki, memurları tayin, vergi koyma ve toplama hakkı ile devlet dâhilinde öğretilen doktrinleri inceleme hakkıdır.⁵⁶ Bununla birlikte devletin sağlam bir şekilde ve bir arada kalabilmesi için tüm bu güçlerin bir elde toplanması gerektiğini söyler.

Bu arada, kuvvetler ayrılığı ilkesi henüz doktriner manada tamamlanmadan önce uygulamaları görülmeye başlanmıştır. İlk uygulandığı yer ise Pürüten devrim sonrası İngiltere'dir. *Cromwell* bu prensibe çok önem vermiş ve iktidarda kaldığı süre boyunca yasama ve yürütme güçlerinin ayrı tutulmasına ve yargının bağımsızlığına büyük önem

⁵⁴ Akipek, 1952, Shf: 171-172

⁵⁵ Kutlu, 2001, Shf: 106

⁵⁶ Akipek, 1952, Shf: 174-175

vermiştir. Fakat *Cromwell* öldükten sonra kurduğu sistem tamamen unutulmuş, kalıcı izler bırakamamıştır.⁵⁷Kuvvetler ayrılığı prensibinin dünya siyasi mirası olarak kalıcı bir norm haline gelmesi ancak yazılı anayasalarla mümkün hale gelebilmiştir. Tabii ki bu prensibin yazılı anayasalara işlenmeden önce doktriner olarak olgunlaşması gerekmektedir. Sistem uygulama olarak İngiltere’de olgunlaşsa da fikrin olgunlaşmasında biri İngiliz, biri diğeri ise Fransız iki düşünürün imzası vardır. Bunlar, toplumsal sözleşmeci *John Locke* ile aydınlanma filozoflarından *Montesquieu*’dur.

İleride *Montesquieu* tarafından son hali verilecek bu üç ana kuvvet teorisi aslında *John Locke* tarafından kurulmuştur. Bu hususta *Montesquieu*’nun getirdiği yenilik, iktidarların ayrılması prensibinin hürriyetin başlıca garantisini sağlayacağı iddiasından ibarettir. *Locke*, bu husustan başka, diğerk tüm detaylarıyla sistemi zaten kurmuş ve çok açık bir şekilde işleyişini de izah etmiştir. Diğerk taraftan *Locke*’un kurduğu sistem, diğerk bir sözleşmeci olan *Hobbes*’unde devlet otoritesinin bölünmezliği teorisinin tam bir tezatıdır.⁵⁸Kuvvetlerin ayrılması prensibini millet egemenliği ve temsili hükümet açısından ilk defa inceleyen *Locke*’dur.⁵⁹*Locke* kuvvetler ayrılığı düşüncesiyle sınırlı iktidarın kurulabileceğini ve monarşik yönetimin yerine parlamenter yönetimi geçerli kılmak maksadıyla, devleti yasama, yürütme ve federatif kuvvetlerden oluşan bir ayrıma tabi tutmuştur.⁶⁰*John Locke*’a göre siyasî cemiyette erkler şu şekilde ayrılmıştır: 1-Yasama erki (kanun yapma kuvveti), 2-Yürütme erki (icra kuvveti), 3- Federatif erk. (harp ve sulh yapma kuvveti)⁶¹*Locke*, yasama ve yürütme kuvvetlerinin neden ayrılması gerektiğini şu şekilde açıklar: Kanunlar kısa bir zamanda yapılabilir, fakat hükümleri çok uzun sürer; bu sebeple kanun yapanların daima toplantı ve faaliyet içinde olmaları gerekmez. Diğerk taraftan kanunları yapanların eline bunları uygulama yetkisi de verilirse, burada toplum için bir zarar ve tehlike ortaya çıkacaktır. Bu sebeple, kanun koyucular işleri bittikten sonra dağılmalı ve herkesle birlikte çıkardıkları kanunlara boyun eğmelidirler. Bu itaati temin ve kanunları uygulama işi ise devamlı olarak faaliyet gösterecek başka bir kuvvete verilmelidir. Görüleceği üzere *Locke* yalnızca yasama ve yargı kuvvetlerini ayırmakla yetinmiş, yargıyı ayrı bir güç olarak görmemiş ve onu daha ziyade yasamaya bağlı bir güç olarak ele almıştır. Diğerk taraftan ona göre, yasama ve yürütme güçleri bir birlerine eşit iktidarlar değildir. Devlete, biçimini, yaşamını ve birliğini veren yasama, yürütmeden daha üstün bir güçtür. Bununla birlikte, her devlette yasama en üstün güç

⁵⁷ Feyzioğlu, 1947, Shf: 50-51

⁵⁸ Akipek, 1952, Shf: 178-179

⁵⁹ Feyzioğlu, 1947, Shf: 51

⁶⁰ Kutlu, 2001, Shf: 109

⁶¹ Akipek, 1952, Shf:179

olmasına rağmen yasama gücü dahi, kişilerin hayatları ve mülkleri konusunda sınırsız ve keyfi değildir, olamaz da.⁶² Yürütme gücü ise zaten eldeki yasalara uymak zorunda olduğundan, ister istemez sınırlanmıştır.⁶³ *Locke* bu fikirlerini ortaya koyarken o günün ‘İngiliz anayasasından’ ilham almıştır.⁶⁴ Son olarak, *Locke*’a göre, devletin dışındaki şahıslarla ve topluluklarla olan ilişki ve işlemlerini düzenleyen, harp ve sulh yapmak, birlikler ve ittifaklar kurmak erkini haiz olan bir kuvvete ihtiyacı vardır. Bu erk federatif erktir. Diğer taraftan düşünür, yasama ve yürütme erklerinin aksine, yürütme ve federatif erklerin, bizatihi bir birilerinden ayrı olmakla beraber, emniyetin temini ve halkın menfaati için bir elde bulundurulmasının daha uygun olacağını belirtmektedir.⁶⁵

Locke’dan bahsederken de belirttiğimiz üzere *Montesquieu*’nun kendine gelene kadar neredeyse tamamlanmış olan bu modele en büyük katkısı, iktidarların ayrılması prensibinin hürriyetin başlıca teminatı olduğu esasıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, belki de bu esas sayesinde özgürlükçü rejimler oluşturmaya çalışan birçok toplumun anayasasında norm haline gelmiştir. Kuvvetler ayrılığı prensibi ile özdeşleşen *Montesquieu*, modelini geliştirirken büyük oranda *Locke*’un fikirlerinden ve dönemin İngiliz parlamenter monarşisinden etkilenmiştir. Fakat devletin birliği konusunu bir tarafa bırakarak, kuvvelerin ayrılması üzerinden özellikle ısrar etmesi ve buna ek olarak yargıyı yasama ve yürütmenin yanında bağımsız üçüncü bir güç olarak kurgulaması, onu bu konuda *Locke*’dan çok ileriye götürmüştür. Fikirlerinin, Amerikan ve Fransız devrimleri üzerinde bu derece etkili olmasının sebebinin burada aramak gerekir.⁶⁶ *Montesquieu*’nun siyasi kuramı dengeye, iktidarın bir başka iktidarla sınırlanmasına dayanır. İktidardakilerin devlet gücünü kendi çıkarları için kullanmaları ancak ikinci bir iktidarın varlığı ile engellenebilir. Bunu sağlamak için devleti ortaya çıkaran çeşitli kuvvetleri bir birinden ayırmalı ve farklı ellere vermeliyiz. Siyasi özgürlüğü güvence altına alacak iktidarlar dengesi başka türlü kurulamaz. Özgürlük ise düşünüre göre, yasalarca yasaklanmayan şeyleri yapabilmek anlamına gelmektedir. Böylesi bir özgürlüğe ancak ılımlı yönetimlerde rastlanabilir. Yönetimler ise her zaman bozulma tehlikesi içerdiğinden, yönetim biçimlerini ılımlaştırmanın tek yolu, hem yurttaşların kişisel yetkilerini, hem de devletin içindeki çeşitli iktidarları bir birleri ile sınırlamaktır.⁶⁷

⁶² Akipek, 1952, Shf:179

⁶³ Kutlu, 2001, Shf: 110

⁶⁴ Feyzioğlu, 1947, Shf: 51

⁶⁵ Akipek, 1952, Shf:181

⁶⁶ Feyzioğlu, 1947, Shf: 51

⁶⁷ Akın,1990, Shf:150

Düşünüre göre, yasama iktidarı: Belirli bir süre için ya da sürekli yürürlükte olacak yasaları yapar, eskiden yapılmış olan yasaları düzeltir ya da yürürlükten kaldırır. Yürütme iktidarı: Barışı sağlar ya da savaş açar, elçiler gönderir ya da kabul eder, ülkesinde güveni tesis eder, istilaları önler. Yargılama iktidarı ise: Suçluları cezalandırır ya da kişiler arasındaki anlaşmazlıklar hakkında hüküm verir. Bununla birlikte bu erklerden birden fazlası aynı ellerde toplanırsa ortaya ciddi problemler çıkacaktır. Mesela, yasama ve yürütme güçleri aynı kişi ya da topluluklara verilirse, bu durumda özgürlükten bahsedilemez çünkü aynı hükümdarın ya da meclisin şiddet kullanarak uygulamak için ağır yasalar yapmasından korkulur. Diğer taraftan eğer yargı iktidarı yasama ile birleştirilseydi, yargıç aynı zamanda yasayı da yapan kişi olacağından, halkın üzerindeki iktidar keyfi olurdu. Yargı şayet yürütme ile birleşseydi, bu seferde yargıcın elinde yargı iktidarından farklı bir baskı aracı daha olurdu. Bu iki durumda da bir özgürlükten bahsedemeyiz. Son olarak düşünüre göre, bu üç yetki aynı anda aynı kişi ya da topluluğun elinde olsa idi bu sefer devlette her şey yerle bir olurdu.⁶⁸

Diğer taraftan *Montesquieu*, temsili demokrasinin kaçınılmaz bir gereksinim olduğunu savunur. Ona göre yasama hakkı tüm ulusa aittir. Fakat uygulamadaki zorluk ve sakıncalardan ötürü bu iş temsilciler eliyle yürütülmelidir. Ayrıca bu temsilcilerden oluşacak kurul, kesinlikle yürütme işine bulaşmamalı, tek görevi yasa çıkarmak ve bu yasaların doğru uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmek olmalıdır. Kendisi de bir soylu olan düşünür, meclis konusunda tek meclis usulünden ziyade zümrelerin (soylular ve halk) temsiline dayanan çift meclis sistemini savunmaktadır. Yasama organını bile bir birini dengeleyecek şekilde kurgulayan düşünüre göre, yürütme iktidarını bir heyetten ziyade tek bir kişi yerine getirmelidir. Zira iktidarın genellikle ani kararlar vermeyi gerektiren bu kısmı bir den çok kişidense bir kişi tarafından daha rahat yürütülebilir. Diğer yandan yürütme kuvveti kendi fonksiyonunu icra ederken serbest olmasına rağmen, yapılan icraatlar yasama tarafından düzenlenen kanunlara aykırı olmamalıdır. Aksi takdirde yasaya aykırı işlem yapmak demek, yasa benzeri bir durum olacağından, yürütme burada yasamanın alanına tecavüz etmiş sayılır.⁶⁹ Yürütme kuvvetinin, yasamanın koyduğu kurallara uygun şekilde ve yasamanın denetimi altında devamlı bir şekilde sürdürülmesini savunan *Montesquieu*'ya göre yasama erki, yürütmeye vergi toplama ve harcama yapma yetkisi ile askeri konulardaki yetkiyi bir yıldan fazla bir süreyle vermemelidir.⁷⁰ Düşünür burada günümüzdeki bütçe hakkı ve yetki tezkeresine benzer kontrol araçlarını, yasama erkinin eline vermeyi yürütmenin kontrolü

⁶⁸Montesquieu, 1963, Shf:296-300

⁶⁹A.g.e, Shf: 301-305

⁷⁰Kutlu, 2001, Shf: 113

açısından gerekli görmektedir. Aksi takdirde yasama yürütme üzerindeki yaptırım gücünü ve hakkını kaybedebilecektir.

Düşünre göre yargı iktidarı, aşağı yukarı bir hiç sayılır. Çünkü yargı iktidarı yalnızca yasanın uygulanmasına dönük bir problemdir. Kurguladığı sistemde hâkimler yalnızca yasaların konuşan dilleridirler ve takdir yetkileri yoktur. Diğer taraftan yasama organına benzer şekilde, yargılama organları da sürekli organlar değil, halk tarafından oluşturulacak ve yaptıkları işle sınırlı sürede toplanıp sonra dağılacak mahkemeler olmalıdır. Yargılama yetkisi sürekli ve düzenli kurullara verilecek olursa ve yargılamayı yapacak hâkimler bu kurullar içinden seçilirse bu sefer yine güçler birleşmiş olacaktır.⁷¹ Ayrıca yargı diğer iki ana erkten de ayrı ve bağımsız olmalıdır. Eğer yargı erki yasama ile birleşirse, yargıç aynı zamanda kanun yapıcı olacak ve vatandaşların hayat ve hürriyetleri üzerinde dilediği gibi tasarruf edebilecektir. Yürütme kuvveti ile birleşen yargı ise, bir zulüm vasıtası haline gelecek, yürütme kuvveti adaleti hor görerek ona istediği gibi yön verebilecektir.⁷² Sonuç olarak, Montesquieu'nun eserini yazdığı dönemde, İngiltere gibi ülkelerde ana hatlarıyla uygulanmakta olan kuram, düşünürün yaptığı ekleme ve vurgularla nihai şeklini almış, dünya tarihini derinden etkileyecek Fransız ve Amerikan devrimlerini ciddi anlamda etkilemiş ve devrimlerin ardından çıkarılan anayasalarda yer alarak, yazılı anayasa akımı ile birlikte kısa bir zaman zarfında neredeyse tüm dünyada, demokratik idareler için bir norm haline gelmiştir.

C-Modern Dünyada Güçler Arası Denge ve Değişim

Ca. Yasama, Yürütme ve Yargının Karşılıklı Konumları

Güçler ayrılığı prensibi, ortaya çıktığı dönem itibarıyla esasen monarşik yapılardaki gücün merkezileşmesini dizginlemeye dönük bir modeldi. Bağımsız yargıçları bir tarafta tutarsak, yasama ve yürütme ortaçağ zümre meclislerine benzer şekilde iktidardaki bir kesimin çıkarlarını temsil ediyordu. Buna göre, İngiltere örneğinde yürütme tek olan Tacın, Lordlar Kamarası soyluların, Avam Kamarası ise halkın gücünü ve çıkarlarını temsil ediyordu. Bu, eskiye dayanangelenek, ancak içinde monarşik ve aristokratik unsurlar taşıyan toplumlar bakımından uygulanabilir bir proje niteliğindedi. Miras yoluyla geçen bir soyluluğun olmadığı, krallığın kurumsallaşmadığı ya da monarşi ve aristokrasinin bir devrimle tasfiye edilmediği ülkelerde, iktidarın bir kesimde yoğunlaşması sorununa başka bir

⁷¹Kutlu, 2001, Shf:114

⁷²Feyzioğlu, 1947, Shf: 52

çözüm bulmak gerekiyordu. Bu sorun, özellikle Amerika Birleşik Devletleri Anayasası hazırlanırken belirgin duruma geldi. Amerika'da, İngiltere'den farklı olarak, ne bir kral ne de doğal bir aristokrasi vardı. Ayrıca Avrupa'ya göre sosyal yapının daha eşitlikçi olduğu Amerika'da, iktidarda özel çıkar sahiplerine özgü kurumlar oluşturulması gibi bir ayrıcalık pek meşru görülüyordu.⁷³Bu sebeple Amerika'da, her hangi bir ayrıcalıklı toplumsal grubun temsiline dayanmayan, tamamen devletin fonksiyonlarına dayalı bir güçler ayrılığı modeli benimsenmiş oldu. Dünya sahnesine kendine özgülüklerle çıkan ABD, kuvvetler ayrılığı prensibinde de kendi yorumunu, prensibi ithal ettiği İngiltere'den, farklı biçimde ortaya koymuş oldu.

Günümüzde kuvvetler ayrılığı prensibi, katı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı modeli olmak üzere iki ana model üzerinden varlığını sürdürmektedir. Bunlardan birincisi ve en belirgin örneği Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmakta olan ve kuvvetlerin katı ayırımına dayanan başkanlık sistemi, diğeri ise kuvvetlerin yumuşak ayırımına dayanan ve tarih boyunca en belirgin örneği İngiltere olan parlamenter sistemdir. Her iki sistemde de yargının konumu hemen hemen aynı iken, asıl farklılık yasama ve yürütmenin konumlarındaki ayrıştırma düzeyinden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan kuvvetler ayrılmak yerine birleşe de bilirler. Şayet bu birleşmede, tüm güç yasama elinde toplanmışsa burada bir meclis hükümetinden bahsetmek gerekir. Burada tüm güç meclisin elinde olup, yürütme ise sadece meclisin aracı ve memuru durumundadır. 1920-23 arasında Türkiye'de uygulanan bu sistem, İsviçre'de hala uygulanmaktadır. Diğer taraftan devletin tüm gücü yürütme elinde toplanır ise bu defa da ortaya monarşiler veya diktatörlükler çıkacaktır.⁷⁴

Bazı anayasalar yasama ve yürütme kuvvetleri arasında olabildiğince sert bir ayırım yapmaya çalışırlar. ABD anayasası ve 1791 Fransız anayasasını buna örnek olarak gösterebiliriz. Bu tipte ilk göze çarpan husus, bakanların yasamada görev alamayıp sadece yürütme alanına katılabilmeleridir. (ABD Anayasası Md.5) 1791 Fransız anayasası daha da ileri giderek, milletvekilliği görevi yapmış birine aradan iki sene geçmeden bakanlık verilemeyeceği kuralını koymuştur. Buna karşılık bu sistemde yasamanın da bakanlar üzerinde bir yetkisi yoktur. Bakanların sorumluluğu sadece yürütmenin başı olan başkana karşıdır. Bu ayrılığın diğer bir sonucu da bakanların kanun teklif edememesidir.⁷⁵Bununla birlikte, her ne kadar Amerikan anayasası bu üç kuvveti organik ve fonksiyonel olarak ayırmışsa da bu kuvvetlere tanınan yetkilerin aşırı kullanılmaması için bazı fren-denge

⁷³ Uygun, 2011, Shf: 29

⁷⁴ Kutlu, 2001, Shf:125-126

⁷⁵ Feyzioğlu, 1947, Shf: 55

mekanizmaları (*Check and Balances*) getirmiştir. Örneğin ABD’de, Başkan Kongreye duyuru yoluyla yasa önerebilir; kanun gücünde kararnameler, tüzük ve yönetmelikler çıkarabilir ve Kongreden geçen yasaları veto edebilir.⁷⁶ Yani Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanmakta olan güçler ayrılığı modelinde, *Montesquieu*’nun modeline benzer şekilde kuvvetler kesin ve katı bir şekilde ayrılırken, diğer taraftan da klasik modele aykırı şekilde her kuvvete diğerine karşı kullanabileceği silahlar verilmiştir. Diğer taraftan katı kuvvetler ayrılığının uygulandığı başkanlık sisteminde, zaman zaman kuvvetler birleşe de bilmektedir. Bu Başkanın mensup olduğu siyasi partinin, Kongre’de çoğunlukta olması durumunda gerçekleşebilir. Bu durumda başkanlık sistemi sakıncaları açısından parlamenter sisteme benzemektedir. Diğer taraftan sistemi kuranlar, böyle bir durumun istisna durumunda kalması için bazı önlemler de almışlardır. Buna göre ABD’de Başkanlık seçimleri dört yılda bir yapılırken, Kongre’nin üçte biri her iki yılda bir yenilenmektedir. Öte yandan Amerika’da parti disiplini zayıf olup, Kongre’deki çoğunluğun Başkanla aynı partiden olması, Başkanın her icraatının onaylanacağına bir garantisi değildir. Bununla birlikte, seçim sisteminden kaynaklanan farklılardan ötürü bazen seçimi bir parti kazanırken, Başkan diğer bir partiden olabilmektedir.⁷⁷ ABD’de yargı erkine gelecek olursak, ABD Anayasası Amerika’nın en yüksek yargı organı olan Anayasa Mahkemesine, Anayasada benimsenen kuvvetler ayrılığı ve karşılıklı fren-denge sistemine göre, yasama ve yürütme organını dengeleme görevini vermiştir. Başka bir deyişle, Amerikan başkanlık sisteminin bekçiliği görevi yüksek mahkemeye tevdi edilmiştir. Bu sebeple sistemde, yüksek mahkemenin onaylamadığı herhangi bir kanun ya da düzenleme meşrulaşamamakta ve uygulanamamaktadır. Yüksek mahkeme Birleşik Devletler Anayasasını yorumlamaya yetkili tek organdır, bu sebeple anayasa hükümlerinin tam olarak neyi ifade ettiklerini belirtmekte, yasama ve yürütme arasındaki yorum farklılıklarında son sözü söylemektedir.⁷⁸ Diğer yandan ABD’de eyaletlerde yargıçlar genellikle halk tarafından seçilmekte, federal yargıçlar ise atama yoluyla göreve gelmektedir. ABD Anayasa Mahkemesi ise, biri mahkeme başkanı olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır. Yüksek mahkeme üyeleri, Başkanın teklifi, Senatonun onayı ve ardından Başkanın ataması ile göreve gelmekte ve kendi istekleriyle istifa etmedikleri sürece ömür boyubu görevde kalmaktadırlar. Son olarak yüksek mahkemenin görevlerini kabaca şu şekilde sıralayabiliriz, anayasayı korumak, anayasal organlar arasında (özellikle yasama ve yürütme) oluşan anlaşmazlıkları çözmek, anayasayı yorumlayan tek devlet organı olmak, kanunların vuhukuki düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu denetlemek, yüce mahkeme olarak

⁷⁶Kutlu, 2001, Shf:125

⁷⁷A.g.e, Shf:130

⁷⁸Arslan, 2013, Shf: 209

kendine verilen özel davalara bakmak ve anayasal organların uygulamalarının olumsuz etkilerini alacağı kararlarla hafifletmeye çalışmak.⁷⁹

Tarihsel manada İngiltere’de doğup gelişen, oradan da tüm dünyaya yayılan parlamenter rejimde ise kuvvetlerin ayrılığı başkanlık sistemindeki kadar keskin değildir. Bu sistemde yürütme organının başını doğrudan halk değil, onun temsilcileri olan milletvekilleri, yani meclis seçer. Bununla birlikte meclisin kendi seçtiği devlet başkanını çoğu zaman azletme yetkisi yoktur. Ancak, meclisten güvenoyu alamayan bir hükümet, her zaman iktidardan düşme tehdidi ile karşı karşıyadır.⁸⁰ Diğer taraftan en çok milletvekiline sahip olan siyasi partiye hükümet etme görevi, yine devlet başkanı tarafından verilir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasında başkanlık sisteminde görülmeyecek düzeyde bir iş birliği söz konusudur. Bu iş birliği hem fonksiyonel hem de organik açıdandır. Fonksiyonel açıdan işbirliği, yasaların yapılma sürecinde ortaya çıkar. Buna göre bu sistemde yasalar genellikle yürütme tarafından hazırlanır ve önerilir, yasama tarafından da görüşülüp kabul edilir. Kabul edilen bu yasaları uygulama görevi ise yine hükümettedir. Organik açıdan iş birliği ise, yürütmenin en tepedeki ajanları olan bakanların, özellikle de başbakanın ağırlıklı olarak, yasama içerisindeki milletvekillerinden oluşmasıdır. Bu sistemde yürütme adeta yasamanın türevi gibidir.⁸¹ Parlamenter sistemlerde meclisler zaman zaman çift kanatlı olabilmektedir. Bu İngiltere örneğindeki gibi imtiyazlı bir sınıfın temsilinden kaynaklandığı gibi federalizmi benimseyen parlamenter yönetimlerde de eyaletlerin temsilinden kaynaklanıyor olabilir. Çift meclis sistemi bir parlamenter rejim olan Türkiye’de de 1960-1980 arası dönemde denenmiştir. Diğer taraftan parlamenter sistemlerde yasamanın görevleri kabaca, hükümeti (yürütmeyi) seçme, denetlemek ve kanun yapmaktır. Bununla birlikte çift kanatlı yasama organlarında, bütçe hakkı halkı temsil eden, imtiyazsız meclislere verilmiştir.⁸² Parlamenter sistemlerde yürütme, iki başlıdır. Yürütmenin siyaseten sorumsuz kanadını devlet başkanı oluşturur. Devlet başkanı ya İngiltere’de olduğu gibi geleneksel ve sembolik haklara sahip ve her hangi bir seçime tâbi olmayan Taç, ya da seçimle gelen fakat yine siyaseten sorumlu olmayan ve sembolik yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanıdır. Devlet başkanı devletin birliğini temsil eder, görevleri sembolik, yetkileri kısıtlıdır. Siyasi sorumluluğu yoktur, cezai sorumluluğu ise sınırlıdır. Siyaseten asıl sorumluluk yürütmenin ikinci başı olan başbakan ve bakanlar kurulunda, yani kabinededir. Parlamenter sistemde

⁷⁹ Arslan, 2013, Shf: 208-210

⁸⁰ Feyzioğlu, 1947, Shf:56

⁸¹ Kutlu, 2001, Shf:124-125

⁸² Örneğin bu hak ABD’de temsilciler meclisine, İngiltere’de Avam kamarasına verilmiştir.

⁸² Arslan, 2013, Shf:58-64

hükümetler,devlet başkanlarının aksine halk tarafından seçilirler fakat siyasi sorumlulukları meclise karşıdır. Bu sebeple göreve başlamak isteyen bir hükümet öncelikle meclisten güvenoyu almak zorundadır. Kabine sisteminde iki çeşit sorumluluk vardır. Bunlardan birincisi her bakanın kendi görev alanından sorumlu olmasıdır. İngiltere gibi demokratik ülkelerde bakanların siyasi hataları istifaları ile son bulabilmektedir. İkinci olarak ise yürütülen siyasetten tüm kabinenin ortak olarak sorumlu olmasıdır. Dolayısı ile kabine kararları ancak tüm bakanların katılımı ve onayı ile alınabilmektedir. Burada yürütmenin doğasından da kaynaklanan sıkı bir kabine disiplini söz konusudur. Son olarak kabine sisteminde başbakanın konumundan bahsetmek gerekirse, hükümet içinde başbakan tartışmasız lider konumundadır. Parti disiplinin kuvvetli olduğu parlamenter sistemlerde buna bir de kabine disiplini eklenince bu sonuç kaçınılmaz olmaktadır.⁸³Yargı meselesine gelecek olursak, başkanlık sistemine benzer şekilde parlamenter sistemde de yargı erkinin tepe noktası olarak kabul edilebilecek anayasa mahkemeleri yine sistemin bekçisi konumundadırlar. Yine benzer şekilde, anayasayı yorumlamak, yasaların ve düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu denetlemek, (olağan başvuru yolları tüketildikten sonra) hak ihlali başvurularında bireysel başvuruları değerlendirmek, yüce divan sıfatıyla kendine verilen özel davalar bakmak, siyasi partilerin kapatılmasına karar vermek⁸⁴ gibi kritik görevleri vardır.

Cb. Demokratikleşme ve Siyasi Partiler Sonrası Değişim

Tarihsel sürece baktığımızda, klasik güçler ayrılığı teorisini dönüştüren iki önemli değişiklik meydana gelmiştir. Bunlardan birincisi seçmen kitlesinin günden güne genişleyerek daha fazla insanın parlamentolarda temsil edilmesi yani demokratikleşme. Diğeri ise benzer siyasi fikirleri paylaşan insanların, kendilerini siyasal alanda tek tek temsil etmek yerine tüzel kişiliğe haiz siyasal partiler yoluyla kolektif olarak temsile başlamalarıdır. Bu gelişmelerden birincisi, gücün yasama organında tekelleşmesine sebep olurken, diğerrinin sistem üzerindeki etkisi daha karmaşık ve kapsamlı olmuştur.

Mutlak iktidar sahibi krallarına karşısına çıkan ilk güç, yasama olmuştur. Klasik Parlamenterizmin temelinde krallık ile parlamentonun çekişmesi olduğunu daha önce söylemiştik. Zamanla krallıklar meşruiyetlerini yitirdikçe, ya tarih sahnesinden silinmişler ya da yetkileri sembolik hale gelmiş, bunun sonucunda ise krala ait birçok yetki parlamentoların ellerine geçmiştir.⁸⁵Bu süreç yıllarca süren bir mücadele neticesinde parlamentoların zaferi ile

⁸³ Arslan, 2013, Shf:75-78

⁸⁴ <http://www.anayasa.gov.tr/Hakkinda/Gorevler/> ,Erişim tarihi:15.12.2013

⁸⁵ Arslan, 2013, Shf:49-51

sonuçlanmıştır. Burada verilen mücadelenin en önemli özelliği yürütme gücünü dizginlemek ve denetlemek isteğidir. Daha sonra krallardan boşalan yürütme alanını hükümetler doldurmuş ve eski alışkanlıklar bir şekilde tekrar canlanmış, parlamentolar ise yürütmenin sınırlarını belirleme etkinliklerini devam ettirmişlerdir. Klasik parlamentarizm, seçimle oluşan ve halk iradesine dayanan bir meşruluk zeminine sahiptir. Bu bağlamda yürütmenin yasamanın içinden çıkan bir güç olduğu düşünülürse, yasamanın yürütme karşısındaki üstünlüğü tartışılmaz hale gelir. Yani seçilmişlerden oluşan bir yasama, atanmış bir hükümetten daha üstün olacaktır. Bu anlayış, aslında eskiden krala ait bir alanın görevini yürüten hükümete karşı demokratik bir saikle ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan yasamanın bu denli güçlü olduğu bir iktidar bölünmesi, aslında kuvvetler ayrılığından çok kuvvetler birliğine benzemektedir. Tarihsel süreçte bu güçlü yasama, parlamentonun bütün üyelerinin aynı fikirde olmaması sorunu ile karşılaşmıştır. Çoğunluğun iradesi ile karar alan bir parlamentoda, azınlıklıktaki temsilciler temsil ettikleri kişilerin fikirlerini parlamentoya yansıtamamışlardır.⁸⁶Dolayısıyla parlamentoların güçlenmesi, başka bir deyişle bizatihi demokrasinin kendisi, kuvvetlerin yasama bünyesinde merkezileşmesi sorununu doğurmuştur.

Parlamento grupları zamanla, kendilerinin ve tabanlarının görüşlerini siyasi alana yansıtabilmek için siyasi parti denen organizasyonları meydana getirdiler. Ayrıca aynı dönemlerde meydana gelen sosyal tabaka farklılaşmaları, bu insanların çıkarlarının da farklılaşmasına sebep oldu. Sonuç olarak siyasi partiler önemli sosyal savaşım araçları haline geldiler. Bununla birlikte sosyal devlet anlayışıyla birlikte sorumluluk alanı sürekli artan yürütme, toplumsal hayata müdahale yoluyla aslında kendine ait bir iktidar alanı da oluşturmuş oldu. Buna ek olarak parlamentarizmin açtığı siyasi parti yapıları, hem yasama hem de yürütme de etkili oldular. Bu yapıda, mecliste çoğunluğu ele geçiren siyasi parti hem yasama hem de yürütme üzerinde iktidar alanları oluşturabiliyordu. Dolayısıyla klasik sistemde, ayrı tutulması istenen yasama ve yürütme iktidarlara, siyasi partiler yoluyla aynı ellerde toplanmaya başladılar. Bu gelişmeler, parlamenter sistemle sınırlı kalmayarak, başkanlık, yarı başkanlık ve meclis hükümeti sistemlerinde de benimsendiler. Böylece kuvvetler ayrılığının derecesi, anayasalardaki hükümlerden çok siyasi parti sistemine bağlı hale geldi.⁸⁷Böylesi bir durumda, anayasanın çok sıkı bir kuvvetler ayrılığını benimsediği bir sistemde bile, bir tek parti iktidarı, devlete ait tüm kuvvetleri aynı elde toplayabilecekti. Partilerin çoğulcu bir sistemdeki fonksiyonları da bundan farksız değildi.⁸⁸Siyasi partilerin

⁸⁶Kutlu, 2001, Shf:128

⁸⁷A.g.e, Shf:129

⁸⁸Duverger, 1970, Shf:411

politika sahnesine çıkması, siyasi sistemi ve kuvvetler ayrılığı sistemini yeni baştan kurguladı. Tek partinin bulunduğu bir siyasal sistemde, yasama, yürütme, parlamento gibi kurumların anayasal birer göstermelikten ibaret kaldı. İktidarı, gerçekte bu tek parti bir başına kullanmaktaydı. Diğer taraftan yasalar da genel iradenin yansımasından ziyade iktidardaki partinin iradesinin bir yansımasıydı. Gerçekten de tek parti yönetimi, iktidarın tekelleşmesine neden olarak, parlamentoyu adeta yürütmenin bir aracı haline getirmektedir. Böyle bir yapıda iktidarın gerçek sahipleri, parlamento ya da hükümet değil ikisini de kontrolü altında tutan partidir.⁸⁹ Diğer taraftan, siyasal alanın tek parti, iki parti ya da ikiden çok parti tarafından paylaşılması kuvvetler ayrılığı açısından farklı sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan hareketle, parti sistemindeki parti sayısı azaldıkça, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birleşme ihtimali de artacaktır. Kuvvetler ayrılığı hususunda partilerle ilgili diğer bir problem temsil meselesidir. Özellikle de nispi olmayan seçim sistemlerinde, partilerin halktan aldıkları oylar ile parlamentoda sahip oldukları sandalyelerin sayısı orantısız olacaktır. Örneğin nispi bir temsil sistemine sahip olmayan İngiltere’de 2001 yılındaki seçimlerde, İşçi partisi aldığı yüzde % 40’lık oy oranı ile meclisteki sandalyelerin %63’ünü, Muhafazakârlar % 31’lik oy oranı %25’ini, Liberal Demokratlar ise % 18’lik oy oranı ile % 8’ini almışlardır.⁹⁰ Böyle bir tablo ise toplumsal karşılığı % 40 olan bir partinin geri kalan % 60’a rağmen yasamayı ve yürütmeyi kendi tekelinde tutması anlamına gelmektedir. Böyle bir parti toplumsal çoğunluğu temsil etmemesine rağmen adeta ikinci bir kurucu iktidar niteliği kazanabilecektir.⁹¹ Sonuç olarak disiplinli partiler ve parti içi oligarşi, özellikle de parlamentoda büyük oranda temsil gücüne sahip bir parti varsa, yasama ve yürütme iktidarlarının birleşmesini kolaylaştıracak, parti liderinin kabinedeki ve milletvekilleri üzerindeki etkisi ile parlamentonun da partiye bağlı olması gibi bir sonuç ortaya çıkaracaktır.⁹² Bu ise meclisin yürütmeyi denetleme araçları olan meclis araştırması, meclis soruşturması, soru, gensoru ve bütçenin onanması gibi prosedürleri göstermelik birer uygulama haline getirecektir.

Yasama ve yürütme iktidarı detaylı olarak incelendiğinde, yargının kuvvetler dengesindeki yeri daha iyi anlaşılacaktır. Tarihsel örneklerden de görüleceği üzere yasama ve yürütme iktidarlarının birleşme eğilimlerine rağmen, yargı iktidarı kuvvetler ayrılığının günümüz uygulamasında da diğer iki kuvvetten (görece) ayrışık ve bağımsız bir konuma sahiptir. Yargının kuvvetler dengesi sistemindeki bu konumu nispeten daha sağlam olmakla

⁸⁹Kutlu, 2001, Shf:129

⁹⁰Heywood, 2007, Shf:304

⁹¹Kutlu, 2001, Shf:131

⁹²Duverger, 1970, Shf:421

birlikte bu özelliğinin özenle muhafazası, kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığı açısından sigorta işlevi görecektir.⁹³Günümüz itibarı ile artık parlamenter rejimin kuvvetlerin arasındaki denge ve eşitlik esasına ya da kuvvetin bir başka kuvveti durdurması esasına dayandığını iddia etmek gerçeklere aykırı bir yaklaşım olur. İşte, kuvvetler ayrılığı prensibinde zamanla oluşan bu tıkanıklık yargının işlevselliği ile aşılmıştır.⁹⁴Kuvvetler ayrılığı kuramı yargının önemini, anayasal anlamda ve gerçekçi bir biçimde ortaya koyan bir siyasi sistem geliştirdi. Bu siyasi sistemin üçüncü ayağını yargı oluşturdu. Bu sayede yargı diğer iki kuvvetten ayrı olarak, çekişmesiz bir alanda hukukun ne olduğunu söylemek tekeline koruyabildi. Tüm bunlara ek olarak adalet devletin temeli olarak nitelenmeye başlandı. Diğer taraftan bu tasvirlerden de anlaşılacağı üzere, diğer iki kuvvete göre daha özel ve hassas bir konumu olan yargı erki kendine özgü nitelikler taşımaktadır. Bunun bir sonucu olarak, benimsenen yönetim sistemi ne olursa olsun, bütün uygar ve demokratik devletlerde yargı organının, siyasi organlar olarak kabul edilebilecek yasama ve yürütme karşısında bağımsızlığı ilkesi benimsenmiştir. Bu yapıya uygun olarak, yargı görevini yerine getirenlerinde, diğer kamu görevlilerinden daha güvenceli bir statüye kavuşturulmaları benimsenmiştir. Neticede yargının bağımsızlığı gibi yargıç bağımsızlığı da bu günün tüm demokratik devletler tarafından hukuk devletinin tartışmasız bir gereği olarak görülmektedir.⁹⁵Son olarak, anayasal bir sistemle haklar ve özgürlükler düzeni kurarak siyasi iktidarı sınırlayan egemen irade, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle, iktidarın kullanımını bölerek yargıya anayasal sürecin bekçiliğini vermiştir. Bunun anlamı yasamanın hakların ve özgürlüklerin korunması görevinden alınması ve bu görevin yargıya devredilmesidir. Hukukun ne olduğunu söylemek görevinin yargıya devredildiği bu durumda, yargı tarafsız, çekişmesiz ve sakin bir alandan iktidarını kullanarak hakkı sahibine teslim etmelidir.⁹⁶

2- DEVLET BÜROKRASİSİ, TARİHSEL KÖKENLERİ VE GEREKÇESİ

A-Giriş

Bürokrasi, Fransızcadan gelen bir terimdir. Bu kavram ilk defa 1745'te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Bürokrasi kelimesi 'Büro' (daire, memurlar) ve 'Krası' (güç, iktidar) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Böylece bürokrasi terimi 'büroların iktidarı' anlamında kullanılmaya başlanmıştır.⁹⁷Terim

⁹³ Akgül, 2010, Shf:81

⁹⁴ Kutlu, 2001, 154

⁹⁵ A.g.e, Shf:157-158

⁹⁶ A.g.e, Shf:160

⁹⁷ Kabaklı, 2002, Shf:9

günümüzde, Aristokrasi ya da Teknokrasi terimlerine benzer şekilde, belli bir zümreye ya da o zümrenin iktidar alanına işaret etmektedir. Genellikle teknik bir terim olarak kullanılan bürokrasi bu tabiri kullananların zihninde kırtasiyecilik, işlerin yavaş yürütülmesi, sorumluluk almaktan kaçınma türünden düşünceler uyandırmaktadır. Geniş halk kitleleri tarafından benimsenen bu menfi fikir, tavır ve davranışların yanı sıra 'bürokrasi' terimini devlet teşkilatı veya memurlar topluluğu anlamında kullananlar da çoktur.⁹⁸ Benzer tanımları çoğaltmak mümkün, fakat çalışmamızın içeriği ve sınırları açısından anlamsız olacaktır. Biz ise bu çalışmada Bürokrasiyi daha çok, liyakate dayalı bir seçim sistemiyle iş başına gelen, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde objektif kurallara göre hareket eden, atanmış devlet memurlarının idaresindeki bir iktidar alanı olarak ele alacağız. Anlaşılacağı üzere ele alacağımız bürokrasi tanımı daha çok akılcı ussal meşruiyete dayanan ve Max Weber'in ortaya koyduğu modern tanıma yakın olacaktır. Diğer taraftan Weberyen anlamda bir bürokrasi zaten modern zamanlara ait bir tanım olup, Avrupa'nın öncülük ettiği bilimsel, sosyal ve ekonomik gelişmelerin doğal bir ürünüdür. Bununla birlikte, geçmişe doğru gittiğimizde modern anlamdaki bürokrasilere bire bir benzememekle beraber, bu günkü bürokrasileri az çok andıran yapıların oldukça eski dönemlerde de var olduğu görülecektir. Diğer taraftan modern diye tarif ettiğimiz yapıyı modern yapan şeyin ne olduğunun görmek açısından da tarihteki bürokratik yapılara bakmak faydalı olacaktır.

B-Geleneksel Devlet Bürokrasisi

Ba-Bürokrasinin Tarihsel Kökenleri

Bu gün anladığımız anlamda bürokrasiye benzer diyebileceğimiz ilk örneklerin bundan binlerce yıl önce Mezopotamya'da görüldüğü söylenebilir. Fakat muhtemeldir ki yönetici kadrolar kurumsallaşmadığından bu gün o dönemde yönetici bir idari kadronun varlığından kesin olarak söz edemeyiz. Fakat daha sonra Mısır ve Çin medeniyetlerinin bu günkülere yakın derecede karmaşık örgütsel ve idari yapılar ortaya koydukları söylenebilir.⁹⁹ Tarihte bu günküne benzer ilk bürokratik yapılanma antik Mısır'da ortaya çıkmıştır. Max Weber'e göre de antik Mısır 'Patrimonyal bürokratik devlet'in en eski örneğidir. Ona göre merkezi bir sisteme sahip Mısır bürokrasinin gelişme nedeni ekonomik ve teknik koşullardır.¹⁰⁰ Mısır bir tarım toplumu idi ve zaman zaman taşkınlara sebep olan Nil nehri onlar için çok şey ifade ediyordu. Nil nehrinin ıslahı zamanla işi bu olan teknik bir

⁹⁸Çevik, 2010, Shf: 5

⁹⁹Şahin, 1998, Shf:11

¹⁰⁰Abadan, 1959,17

ekibin oluşmasına sebep olmuştur. Diğer taraftan Mısırlılar, hem yöneticileri hem de ilahları olarak kabul ettikleri Firavunlarına devasa anıt mezarlar yapmışlardır. Tıpkı Nil nehrinin ıslahı gibi bu işte teknik bilgi birikimi ve büyük organizasyonlar gerektiren bir durumdu. Mısırdaki bürokratik yapıların çıkmasına sebep olan başka bir sebep de devlet tarafından maaşlı kâtiplerin istihdam edilmesidir.¹⁰¹Tarihte büyük idari ve teknik organizasyonlara dayanan bürokrasilerin meydana getirildiği bir diğer medeniyet ise Çin medeniyetidir. Çin de tıpkı Mısır gibi saf patrimonyal bürokratik devlet örneklerinden biridir. Çin'in böyle bir bürokratik yapıya sahip olmasının sebepleri ise kabaca, çok büyük topraklara hükmeden merkezi bir yapıya sahip olması, bunun bir sonucu olarak büyük bir ordu beslemesi ve yine büyük sulama projeleri ve muhtemel düşmanlardan korunmak için yapılan Çin Seddi gibi yapıların varlığı şeklinde sayılabilir. Diğer taraftan feodal bir düzenin oluşmaması için devlet memurlarına hükümdarlar tarafından doğdukları yerde görev yasağı gibi tedbirler konması ve devlet memurluğuna girmenin bir sınav sistemine bağlanması gibi sebepler de bürokratik yapının kuvvetlenmesine ve devamlılığına katkıda bulunmuştur.¹⁰²Tarihte istikrarlı ve büyük bürokratik yapılanmalara sahip olan devletlerden bir diğeri ise Roma İmparatorluğudur. Dünya tarihinde son derece önemli bir yer işgal eden Roma devleti, güç ve otoritesini büyük oranda askeri teşkilatına ve bürokrasisine borçludur. Roma bürokrasisinin merkezinde ordu vardır. Diğer taraftan toplum hayatını da bir düzene sokmak isteyen Roma hukuk sistemi devlete bağlı ve görevi adalet dağıtmak olan bir memurlar topluluğunun da oluşmasını sağlamıştır.¹⁰³Hem merkezi hem de yerel yönetim organizasyonlarına imza atan Roma, hatırı sayılır bir bürokratik yapıya sahipti. Bununla birlikte çalışmamızın önceki bölümlerinde de bahsettiğimiz üzere, Roma İmparatorluğunun yıkılması, hâkimiyet alanındaki bölgelerde de otoritenin yani merkezi bürokratik yapıların son bulması ile sonuçlandı.¹⁰⁴Bu sebeple, gücün ve otoritenin alabildiğine dağınmış olduğu feodal orta çağ Avrupa'sında bu gün anladığımız manada bürokratik yapılar görmek zor olacaktır. Modern bürokrasinin de temelini oluşturacak bürokrasiler ancak yeniçağda, mutlak kralların etrafında oluşacaktır.

Buraya kadar anlattığımız geleneksel ya da klasik diye adlandırabileceğimiz bu bürokrasinin temel özelliklerine gelecek olursak. Her şey den önce bu yapılar günümüz bürokrasileri kadar sürekli ve istikrarlı değillerdi. Belli bir amaç için (örneğin Çin seddinin ya da Piramitlerin yapımı) oluşturulan bu teknik ya da idari ekip iş bittikten sonra dağılılabiliyordu. Bu yapıların diğer bir özelliği ise özerk bir iktidar alanları olmaması ve

¹⁰¹Şahin, 1998, 11-12

¹⁰²Şahin, 1998, Shf:12-13

¹⁰³A. g. e, Shf:14

¹⁰⁴Poggi, 2008, Shf:33

mutlak otoriteye mutlak itaat etmelerinin beklenmesi idi.¹⁰⁵Burada öncelik günümüz bürokrasilerinin aksine, yasa ya da rasyonalite değil, egemenin buyruklarıydı. Geleneksel bürokrasinin günümüze göre diğer bir farklı özeliği bürokratik mekanizmadaki insanların geçimi idi. Bu insanların bu gün anladığımız anlamda düzenli bir gelirleri yoktu. Bunların gelirleri aldıkları aynı ödemeler ve halkın devlete vereceği vergileri toplamaktan dolayı aldıkları paylar gibi düzensiz ve belirsiz ödemelerden oluşuyordu.¹⁰⁶

C-Modern Devlet Bürokrasisi

Ca. Modern Bürokrasi Kavramı

Önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, Ortaçağ sonu ve yeniçağ başlarında meydana gelen bir takım sosyal, siyasal ve ekonomik olaylar, feodal dönemde neredeyse ortadan kalkan bürokratik yapıların yeniden oluşmasına ve bu günkü görünümünü kavuşmalarına zemin hazırlamıştır. Feodal ilişkilerin dağılması sonucu serfliğin kaldırılması ve akabinde özgür iş gücünün ortaya çıkması, ulus devletlerin oluşması, daha büyük, merkezi ve örgütlü orduların oluşması, parasal ekonominin yaygınlaşması, büyük kentlerin yeniden canlanması ve ticari cazibe merkezleri haline gelmeleri, devletlerin daimi finansman aracı olarak vergi sistemlerini geliştirmeleri gibi olaylar aynı zamanda modern bürokrasinin de temellerini oluşturdu.¹⁰⁷Feodal sistem yıkıldıktan sonra monarklar, idari ve askeri işlerde soylularla ortak hareket edip gerektiğinde onlardan yardım istemek yerine, onları kendisine bağlamayı ve ayrıca sadece soylulardan da oluşmayan, yalnızca kendilerine bağlı idari ve askeri yapılar kurmayı başardılar. Bu yapılar, Fransa'da genellikle sarayda toplanan, fakat eski feodal ilişkilerden tamamen farklı bir ilişki biçimiyle krala bağlı olan ve yönetim işlerinde ona yardımcı çoğu soylulardan oluşan bir idari kadro şeklinde görülebildiği gibi, daha karmaşık ve kapsamlı askeri ve idari bürokratik yapıların oluşturulmasıyla kraldan çok devlete hizmet eden Prusya bürokrasisi şeklinde de karşımıza çıkabilmektedir.¹⁰⁸Bu dönemde askeri, mali ve hukuksal fonksiyonları büyük oranda oluşturmuş devletlermevcutfonksiyonlarını kurumsallaştırmaya çalışırken, diğer taraftan da kendi bürokratik yapılarını oluşturuyorlardı. Buna ilaveten özellikle 19. ve 20. Yüzyıllarda halkın devlet yönetimine katılmaya başlaması ile devlet halkın taleplerine karşılık vermek için yeni sosyal, siyasal ve ekonomik fonksiyonlar da üstlendi. Bu ise beraberinde yeni bürokratik yapıları

¹⁰⁵Abadan, 1959, Shf: 18

¹⁰⁶A. g. e, Shf:17

¹⁰⁷Abadan, 1959, Shf:34

¹⁰⁸Poggi, 2008, Shf:91-95

getirdi.¹⁰⁹Başka bir görüş ise bürokrasinin doğuşunda, Kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem, ona bağlı sosyal kümeleşme ve şehirleşme ve bunların sonucunda ortaya çıkan rasyonelleşme, uzmanlaşma ve teşkilatlanma türünden görevlerin en önemli rolü oynadığını belirtmektedir.¹¹⁰Toparlamak gerekirse, bu gün anladığımız manada bürokrasi, Avrupa’da, ağırlıklı olarak yeniçağda başlayan dini, sosyal, siyasal, teknik ve özellikle de ekonomik bir takım dönüşümlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan, yeni siyasal ve iktisadi kurumların oluşturulması ve idare edilmesi için icat edilmiş bir yönetim aracı idi.

Bürokrasi ile ilgili en kapsamlı analizlerden birini Alman sosyolog Max Weber yapmıştır. Weber’in kuramı aldığı birçok eleştiriye rağmen hala bürokrasi tartışmalarının merkezinde bulunmaktadır. Bu sebeple, bizim de çalışmamızda kullanacağımız bu modeli, bu noktada ana hatlarıyla incelemek gerekir. Weber’in bürokrasi modeli onun otorite teorisi ile yakından ilişkilidir. Bu sebeple onun bürokrasi modelini anlamak için otorite teorisini de iyi kavramak gerekir. Weber’e göre beşeri davranışlar bir kurallar sistemine göre oluşur ve bu da sosyolojik analiz için bir temel oluşturur. Ona göre davranışları yönlendiren bir kurallar sisteminin varlığı, örgüt kavramının temelini oluşturur. Bu kurallar sistemi olmadan hangi davranışın örgütsel olduğu, hangisinin de olmadığını söylemek mümkün değildir. Weber örgüt kurallarına idari düzen demektedir. İdari personel ise bu kurallarla çift yönlü bir ilişki içindedir. Öncelikle idari personelin davranışları bu kurallara göre belirlenir. Diğer taraftan idari personelin görevlerinden biri de, başkalarının bu kurallara itaatini sağlamaktır.¹¹¹

Weber analizinde otorite ile güç kavramları arasında da bir ayrım yapar. Buna göre eğer bir kişi sosyal bir ilişkide, kendi idaresini başkasının direnmesine rağmen yerine getirebiliyorsa, güce sahip demektir. Otorite ise gücün özel bir biçimidir. Buna göre, bir emir bir başkasına itaat görevi yüklüyorsa burada otoriteden söz edebiliriz. Dolayısıyla burada otoriteye meşruiyetle desteklenen güç diyebiliriz. Weber’e göre buradaki meşruiyet inanç temellidir. Yani yukarıdaki örnekte emir veren yönetici güç o emri vermeye yetkili olduğuna, emri alan ise o emre itaat etmenin gerekli olduğuna inanmaktadır.¹¹²Görüleceği üzere Weber’in otoritesinin bir meşruiyet dayanağı olmak durumundadır. Weber bu bağlamda, saf otorite tiplerini dayandıkları meşruiyet çeşitlerine göre üçe ayırır. Bunlar geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal-ussal otoritedir.¹¹³Buna göre, geleneksel otorite, eskiden beri var olagelen geleneklere uygun olarak oluşan otorite tipidir. Bu otorite tipi liyakate değil irsiyet

¹⁰⁹Şahin, 1998, Shf:16

¹¹⁰Abadan, 1959, Shf: 36

¹¹¹Eryılmaz, 2010, Shf:49

¹¹²A.g.e, Shf:50

¹¹³Kapani, 1987, Shf: 89

ve statüye dayanmaktadır. Bu otorite tipinde efendinin verdiği emirlerin meşruluğu bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Weber'e göre Mısır, Roma gibi eski bürokrasiler geleneksel otoritenin özel bir biçimi olan Patrimonyal otoriteye dayanmaktadır.¹¹⁴Karizmatik otorite ise, bir kişiye onun olağan üstü özelliklerinden ötürü duyulan bağlılık ve güvene dayalı bir otoritedir. Karizma sahibi kişinin bu özellikleri gerçekten taşımasına da gerek yoktur. Önemli olan insanların buna inanmasıdır. Burada uyma kurala değil kişiye yöneliktir. Karizmatik lider toplumun yerleşmiş düzenine ve geleneklerine hiç değilse bunların bir bölümüne karşı çıkararak radikal ve devrimci bir karakter gösterir.¹¹⁵Yasal-ussal otoritede ise meşruiyet kaynağını hukuktan alır. Yani, iktidara itaat onun hukuka uygun olarak kullanıldığı inancından doğar.¹¹⁶Bu yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara dayanan işlevsel yetkiye inanmaya bağlıdır. Buna göre, yasalarca koyulmuş ödevlerin yerine getirilmesinde itaat esastır. Weber bu otorite tipine bir de rasyonellik eklemiştir. Weber'e göre bu otorite, çağdaş devlet memurunun ve bu bakımdan ona benzeyen tüm siyasal güç sahiplerinin sahip oldukları bir egemenliktir ve bürokrasi yasal otoritenin en gelişmiş biçimidir. Başka bir ifadeyle ancak, yasal otorite tipine uyan idari aygıt bürokrasi denir. Son olarak Weber'e göre bu otorite tipleri gerçek hayatta saf bir biçimde değil, bu saf tiplerin çok karmaşık ve çeşitli bileşimleri şeklinde ortaya çıkar.¹¹⁷

Diğer taraftan Weber, geliştirdiği bürokrasi modelini ideal bir tip olarak tasarlamıştır. Buradaki ideal kavramı istenen, arzulanan, iyi ya da üstün anlamlarına gelmez. Buradaki ideal tip gerçekte örneği olmayan saf anlamına gelir. Buradaki saf belli bir sosyal olay tipine has tüm özellikleri içeren, aynı zamanda o olay tipine yabancı tüm özellikleri de dışarıda bırakan, anlamında kullanılmıştır. İdeal tip bürokrasi de daha çok zihni bir tanımlama ve nitelendirme; kavramsal bir çerçeve ve kalıptır. Mevcut örgütler ise bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir. İdeal tip ile güdülen amaç, soyut bir zihni yapıt olan ideal tip ile gerçek hayatta görülen somut olayların karşılaştırmasını yapmak, bu yolla benzerlikleri bulup farklılıkların ise nedenini araştırmaktır. Sonuç olarak ideal tip, sosyal bir fenomenin yorumlanması ve açıklanmasına doğrudan katkı sağlayacak analitik bir araçtır.¹¹⁸

Weber modelinde doğrudan bir bürokrasi tanımı yapmamış bunun yerine onun yapısal ve işlevsel özelliklerden bahsederek bir bürokrasi portresi oluşturmaya çalışmıştır. Buna göre Weber'in ideal tip bürokrasisin özellikleri şunlardır:

¹¹⁴ Eryılmaz, 2010, 50-51

¹¹⁵ Şahin, 1998, Shf: 44-45

¹¹⁶ Kapani, 1987, Shf:90

¹¹⁷ Eryılmaz,2010, Shf:54

¹¹⁸ A. g. e, Shf:44-45

a-Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı; burada kast edilen otoritenin sahip olduğu yetkiyi bu yetkinin meşruiyet temelini ve sınırlarını yasalara dayandırmasıdır.

b-Otorite hiyerarşisi; örgütün yapılanması otorite hiyerarşine göre olmalı, görevler hiyerarşik bir düzen içinde yürütülmelidir. Bunun sayesinde örgütteki her alt birim bir üst birimin gözetimi ve denetimi altına girecektir.

c-Yönetimin yazılı belgelere dayanması; çağdaş bürokrasilerin yönetimi yazılı belgelere dayanmalıdır.

d-Uzmanlaşma;bürokratik anlamda daire ya da büro yönetimi ciddi bir uzmanlık eğitimini gerektirmektedir ve bu iş bölümünün de bir sonucudur.

e-Gayri şahsilik; ideal bir memur yerine getirmesi gereken görevlerini sevgi, nefret gibi duygulardan uzak salt gayrişahsi biçimsel kurallara göre yürütmelidir.

f-Kariyer yapısı;bürokratik yapılar çalışanlarına, örgüt içinde yükselme ve ilerleme fırsatları sunmaktadır. Tabidir ki böyle bir yapıda yükselmenin kıstasları da önceden belirlenmiş kurallarla düzenlenmiştir.

g-Soyut kurallar sistemi, bürokraside işler bir birleriyle uyumlu soyut kurallar tarafından yönetilir. Dolayısıyla belirli olaylar karşısında karar alınırken, önceden belirlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilir. Yoksa her bir durum için bir emirname beklenmez.

h-Kamu ve özel hayatın ayrışması; kamu hizmetin çağdaş örgütlenmesi kural olarak resmi daireyi görevlinin özel hanesinden ayırdığı gibi; bürokraside de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanı bir birinden ayrılmıştır.

Özetlemek gerekirse bürokrasi, iş bölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi ve yazılı belgelere dayanan ayrıca, kamusal ve özel hayatın ayrıştığı, gayri şahsilik ve liyakati esas alan bir örgüt biçimidir. Ya da Weber'in deyimi ile bürokrasi aslında bir yönetim biçimi değil, yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir.¹¹⁹

Son olarak, bürokratikleşmeye ve bürokrasilerin oluşmasına sebep olan faktörlere göz atmak modern bürokrasiyi anlamak açısından faydalı olacaktır. Buna göre tarih ve

¹¹⁹Eryılmaz,2010, Shf:45-48

coğrafyadan bağımsız olarak bazı faktörlerin bürokratikleşmeyi de beraberinde getirdiği düşünülmektedir. Bunların bir kısmı; hacim, devletin gelişmesi, uluslaşma, kapitalist ekonomi ve sanayileşme, özel idari sorun ve ihtiyaçlar, halkın yönetime katılımı ve eşitlik düşüncesidir.¹²⁰Bürokratikleşmeye neden olan faktörlere baktığımızda bunların bazen bir birleri ile iç içe bazen de alakalı kavramlar oldukları görülecektir. Dolayısıyla bu listeyi daraltmak da genişletmek de mümkündür. Buradan bir sonuç çıkarmak gerekirse ister kamu sektörü ister özel sektör olsun, yapılacak işlerin ve sunulacak hizmetlerin miktarı ve bunlardan yararlanacak olanların sayısı arttıkça, bu işlerin halledilmesi, daha büyük ve karmaşık organizasyonlara ihtiyaç duyacaktır. Bu da bürokratikleşmeyi ve bürokrasileri kaçınılmaz kılacaktır. Dolayısıyla, bürokratik yapıların modern dünyada bu kadar çok ve kapsamlı olması, modern zamanlarda daha öncesiyle kıyaslanamayacak miktarlarda mal ve hizmet (hem kamusal hem özel) üretimi, sunumu ve kullanımı ile açıklanabilir. Modern bürokrasi ile geleneksel bürokrasi arasındaki nitelik farkı ise Weberyen bir bakış ile otorite ve onun meşruiyet dayanağı ile ilgilidir. Modern bürokrasilerin meşruiyet dayanağı öncekilerinden farklı olarak, gelenek, din ya da karizma gibi değerler değil, daha seküler ve rasyonel bir değer olan yasallıktır.

Cb-Modern Devlette Bürokrasi ve Bürokratın Yeri

Modern devlette bürokrasinin yeri ve işlevlerini anlayabilmek için öncelikle bürokrasinin gücünü ve meşruiyetini nereden aldığına bakmak gerekir. Buna göre bürokrasinin elindeki birinci güç kaynağı bilgi ve uzmanlıktır. Bürokrasi yönetim için gerekli olan bilgileri, toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kurumdur. Dolayısıyla seçilmiş siyasiler kendileri için gerekli bilgiyi bürokrasiden elde etmek durumundadırlar. Bürokrasinin elindeki ikinci güç kaynağı yasama ve seçilmiş yürütmeye göre hızlı kararlar alabilme iktidarındır.¹²¹ Gerçekten de özellikle yasama, görevini icra ederken birçok prosedüre uymak zorundadır. Diğer taraftan demokratik kurumlarda kararlar alınmadan önce, meseleleri etraflıca tartışma bir gelenek halini almıştır. Bürokratik yapılarda ise genellikle hem işleyiş daha tek başlı bir yapıya sahiptir hem de prosedürler daha azdır. Bu da hızlı kararlar alınması istenen noktalarda bürokrasiyi vazgeçilmez kılmaktadır. Bürokrasiyi güçlü kılan üçüncü unsur, daimi ve istikrarlı bir statüye sahip olmasıdır. Demokrasilerde siyasi iktidarlar çeşitli sebeplerle değişse de bürokrasiler yerlerinde durur ve görevlerini icra etmeye devam ederler. *“İdarede devamlılık esastır.”* Şeklinde özetleyebileceğimiz bu durum sebebiyle, bürokrasinin

¹²⁰Eryılmaz,2010, Shf:71

¹²¹A.g.e, Shf:97-98

ömrü emrinde çalıştıkları siyasi iktidarlardan daha uzundur. Bu ise onu siyasi karar alma mekanizmalarına göre daha istikrarlı yapar. Bürokrasini dördüncü güç kaynağı kurumsal bir ideolojiye sahip olabilmesidir.¹²² Bu ise daimi ve istikrarlı bir statüye sahip olmasının bir sonucudur. Bürokrasiler siyasiler adına iş görmelerine rağmen, onlardan farklı bakış açılarına sahip olabilirler. Hatta çoğu zaman bürokrasilerin, hükümetlerin ne yapıp ne yapmamaları gerektiği konusunda fikirleri vardır. Bürokrasilerin kendilerine ait özerk ve siyasilere nazaran istikrarlı statüleri onların yaptıkları işlerle alakalı hükümetlerden bağımsız bir ideolojiye sahip olmaları ile sonuçlanmıştır. Bu ise onları daha tutarlı ve istikrarlı hale getirmektedir. Bürokrasinin beşinci güç kaynağı profesyonelliktir.¹²³ Yani bürokrasinin de bürokratında yapması gereken tek iş eğitimini aldığı ve uzmanlaştığı görevleridir. Bu işlerini de büyük oranda önceden belirlenmiş kurallara göre yaparlar. Günümüzde bürokratlar ellerindeki bilgi tekeli ve işlerindeki yetkinliklerinden ötürü siyasi kararları da büyük oranda etkilemektedirler. Bürokrasinin altıncı güç kaynağı, siyasilerden görece bağımsız örgütlenebilmeleridir. Buna göre bazı bürokratik kurumlar normal hiyerarşi dışında, siyasi müdahalelerden daha bağımsız bir şekilde konumlanabilmektedirler. Bu ise onları adlarına görev yaptıkları siyasi karar alıcıların müdahalelerinden görece bağışık tutmaktadır. Bürokrasinin yedinci güç kaynağı, planlama ve bütçeleme gibi teknik fonksiyonlarla ilgilidir. Planlama ve bütçeleme fonksiyonları, bürokrasiye kendi pozisyonunu güçlendirecek ve siyasi iktidarı etkileyebilecek teknik enstrümanlar sunmakta, dahası birçok önemli ve hassas konunun da siyasi karar mekanizmasının dışına çıkmasına neden olmaktadır.¹²⁴ Bürokrasinin kamu politikalarını etkilemede elini kuvvetlendiren araçlardan bir diğeri ise danışma kurullarıdır. Bu kurullar siyasilerin kolayca üstesinden gelemedikleri siyasi kararlarda işin uzmanları olan bürokratları devreye soktukları kurullardır. Bu kurullar bu gün özellikle İngiltere’de ve İskandinav ülkelerinde çok etkin durumdadırlar.¹²⁵

Diğer taraftan, bürokrasinin meşruiyet dayanağımanlayabilmek için öncelikle şu iki sorunun cevaplanması gerekir. Bürokrasi kime hizmet eder? Ve Bürokrasi kimin kontrolündedir. Öncelikle, halkın devlet yönetimine katılmasının bir norm haline gelmesiyle beraber modern devlette devlet adına kullanılan her yetki meşruiyetini bir şekilde halkın onayına dayandırmak durumunda kalmaktadır ve bürokratik yetkilerde de durum bundan farklı değildir. Aslında burada ikili bir vesayet ilişkisi söz konusudur. Siyasiler halkın oylarıyla iktidara gelirler dolayısıyla da halkı temsil ederler. Fakat yasama ve tek başına siyasi yürütme

¹²²Eryılmaz,2010, Shf:99

¹²³A.g.e, Shf:101

¹²⁴A.g.e, Shf:102-103

¹²⁵A.g.e, Shf:105

devletin görevlerini kendi başlarına yerine getirecek bilgi, birikim ve araçlara sahip değildir. Bu sebeple, kendilerine devlet işlerini yürütecek atanmış vekiller tayin etmek durumundadırlar. İşte bu atanmış vekillerden oluşan yapılara bürokrasi adını veriyoruz. Buna göre seçilmiş siyasiler ile atanmış bürokratlar arasında hiyerarşik bir ilişki vardır. Bürokratik vekiller ise demokratik yollarla göreve gelen yöneticilerin siyasal kararlarına uymak durumundadırlar.¹²⁶Dolayısıyla bürokrasi, normatif anlamda şeklen halk tarafından seçilmiş siyasilere, özünde ise halka hizmet eder/etmelidir. Kontrolü de hukukun çizdiği çerçevede içinde seçilmiş siyasilerdedir.

Güç kaynaklarından ve meşruiyet dayanaklarından da anlaşılacağı üzere bürokrasinin modern devlette vazgeçilemez bir pozisyonu vardır. Fakat bürokrasinin konumunu daha iyi anlayabilmek için onun devlette icra ettiği fonksiyonları da bilmek gerekir. Bu fonksiyonları dört ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan birincisi yasama meclisini etkileme ve politika önermedir. Buna göre temel kamu politikaları ekseriyetle bürokratik kurumlarda başlatılıp olgunlaştırılmakta, ancak belli bir olgunluk düzeyine geldikten sonra siyasal organlara taşınmaktadır. Bu sebeple gerek yasama gerekse de yürütme organları kamu politikaların hazırlarken bürokratlardan gelen rapor ya da taslaklara dayanırlar. Çünkü kamu politikaları çoğu zaman özel uzmanlık ve sürekli bir uğraşı gerektiren karmaşık ve teknik konulardır. Bunlara ek olarak siyaset özü itibarıyla amatör bir uğraşı olmasına rağmen bürokratlar işlerinin profesyoneli uzmanlardan oluşmaktadır. Tüm bunlar bir araya geldiğinde bürokratik kurumların kamu politikalarını bir şekilde etkilemeleri kaçınılmaz hale gelmektedir. Bürokratlar bu etkileme işini çeşitli şekillerde yerine getirebilmektedirler. Örneğin, meclis yasama komisyonlarında yasa tasarıları hakkında görüş bildirebilirler, gerekli durumlarda bakanlar kurulunda da aynı danışmanlık hizmetini görebilirler, bütçe ve yasa tasarılarını bizzat hazırlarlar ya da yasama ve yürütme organlarında kulis yaparak bunların üyelerini etkileyebilirler.¹²⁷Bürokrasinin diğer bir fonksiyonu yasaları yorumlama ve uygulamadır. Yasama kurumu olan senatolardan çıkan yasalar çoğu zaman yürütme tarafından uygulanabilecek somutlukta değildir. Yasaların anlaşılıp uygulanabilmesi için alt hukuki düzenlemelerin yapılması gerekir. Bu görev ise genellikle yürütmenin atanmış üyelerince yerine getirilir. Bürokrasinin başkaca bir görevi devletin gündelik işlerinin görülmesidir. Bürokratlar yasaların ve siyasilerin koydukları sınırlar içerisinde ayrıca bir siyasi karar gerektirmeyen rutin işleri düzenli olarak yerine getirirler. Bu daha önce de bahsettiğimiz idarenin devamlılığının bir sonucudur. Bürokrasinin dördüncü ana fonksiyonu

¹²⁶Demir, 2011, Shf:73

¹²⁷Kaya, 1994, Shf:10

ise toplumsal dönüşüm/değişim projelerinin gerçekleşmesini yürütmektir. Daha çok bağımsızlığını yeni kazanan ya da rejim değişikliğine gidilen ülkelerde görülen bu tabloda, üst siyasi organlar tarafından benimsenen (ekonomik, dini, siyasal vb.) değerler çeşitli araçlarla tabana yayılmaya ve benimsetilmeye çalışılır. Burada da bu işlevi bürokrasi sağlar.¹²⁸

Modern dönemin en yaygın örgütlenme türü kabul edilen bürokrasi kamu-özel sektör ayrımı yapılmaksızın bütün kapsamlı ve karmaşık örgütlenmelerde kendini göstermektedir. Hatta uluslararası kurumlar bile örgütlenmelerinde bürokratik yapıları tercih etmektedirler. Bu minvalde, modern dünyada:

a-Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için tanınan idari yetkilerin kapsadığı bütün konular: Zabıta, mali idare, gümrük işleri, iktisadi kamu teşebbüsleri, mahalli idareler vb.

b-Kamu idaresinin yürütülmesi ile ilgili bütün resmi makamlar: Bakanlıklar, genel müdürlükler, taşra teşkilatı,

c-Milli savunma işlerinin planlanıp yürütüldüğü ordu teşkilatı,

d- Yarı kamusal bir hizmet olan eğitim işini gerçekleştiren kurum ve teşkilatlar,

e-Geniş bir teşkilatı sahip tüm özel ticari ve sınai kuruluşlar,

f-Menfaat esaslı üzerine kurulmuş birlikler, sendikalar, mesleki teşekküller, federasyonlar, dernekler vb.

g-Siyasi partiler,

h-Kilise, dini cemaat ve benzeri ruhani teşkilatlar,

i-Birleşmiş milletler, Avrupa Birliği gibi ortak pazar benzeri uluslar arası kuruluşlar¹²⁹ bürokratik yapıların hâkim olduğu alanlardır. Bununla birlikte bu çalışmanın üzerinde duracağı alan daha çok kamu sektörü ve kamu bürokrasisi olacaktır.

Sonuçta, bürokrasi ve siyaset birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki kurumdur. Siyasi yöneticiler, ülkenin genel politik kararlarını ve bu işlerin yapılacağı genel çerçeveyi belirlemekte; bürokrasi (kamu yöneticileri) ise, bu çerçeve içinde idari kararlar almakta ve bu kararları uygulamaktadır. Başka bir deyişle siyasal iktidar ülke yönetimine ilişkin kararları politik bir süreç içinde almakta ve kendisine bağlı olan bürokrasiye bunu uygulatmaktadır. Bu

¹²⁸Kaya, 1994, Shf:11

¹²⁹Abadan, 1959, Shf:13-14

ayrım teorik olarak böyle gözükse de, yönetsel uygulama ve günümüz gerçekleri açısından, durum teorideki gibi işlememektedir. Modern ulus devlet oluşurken gelişmiş bürokrasilerin ortaya çıkması, halkın yönetime katılımı ve kuvvetlerin ayrılması zorunluluğubirlikte meydana gelen gelişmelerdir. Sonuçta, yasama, yürütme ve yargı erklerinin iktidar alanları belirlenmiş, temel de tüm kuvvetlerin meşruiyet dayanağı da halkın tercihlerine dayandırılmıştır. Bu bağlamda bürokrasi, seçilmiş yürütmenin içinde ve ona bağlı tutularak, atanmış kamu görevlileri olan bürokratların, seçilmiş politikacıların kararlarına göre faaliyet göstermeleri kabul edilmiştir.¹³⁰Doktrinadaki, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde bürokrasi yansız bir araç olarak idealize edilmektedir. Siyaset ve idareyi birbirinden ayıran görüşler, siyaseti kararverme, idareyi de uygulama mercii olarak tanımlarlar. Bu görüş kuramsal olarak doğru görünse de teori yaşanan gerçeklerle uyuşmamaktadır. Uygulamada ise idare vesiyaset çoğu kez iç içe geçmiş bir görünüm sergilerler. Diğer taraftan bürokrasi de tamamen siyasi iktidarın otoritesine bağlı edilgen bir araç değildir. Bürokratlar şu ya da bu şekilde siyasi kararları etkilerler. Bunun başlıca nedeni ise siyasi iktidarların aldığı kararları icra edebilmek için bir yürütme organına muhtaç olmalarıdır.¹³¹Böyle bir yürütme organı ise günümüzde kaçınılmaz olarak bürokratik bir yapıda olacaktır.

3-KUVVETLER AYRILIĞI PRENSİBİ VE BÜROKRASI

A-Bürokrasinin İktidarın Erkleri İle İlişkileri

Günümüzde yasama ve seçilmiş yürütme de dâhil olmak üzere bürokratik örgütlenmeler artık devlet iktidarını temsil eden tüm alanlarda görülebilmektedir. Bununla birlikte özellikle yasama alanında, kısmen de yürütmenin seçilmiş kısmında bürokratik değerlerden daha çok demokratik değerler ve demokratik bir işleyiş hâkimdir. Genel olarak siyasiler olarak adlandırabileceğimiz, yasama ve yürütme erki sahipleri güçlerini halkın kararlarına dayandırdıkları meşruiyetlerinden alırlar. Diğer taraftan bizim burada inceleyeceğimiz bürokrasi, daha çok yasama ve siyasal yürütmenin emrinde çalışan atanmış kamu görevlileri ile neredeyse tamamı atanmış bürokratlardan oluşan yargı erkini kapamaktadır.

Genel olarak siyasiler de diyebileceğimiz yasama ve seçilmiş yürütmenin bürokrasi ile olan ilişkisini anlayabilmek için, tıpkı bürokrasi incelememizde yaptığımız gibi, siyasilerin güçlerini ve meşruiyetlerini nereden aldıklarına bakmak gerekir. Siyasilerin güç aldıkları

¹³⁰Çevik, 2010, Shf: 36

¹³¹Tataroğlu, 2006, Shf:98

temel kaynak onların demokratik meşruiyetleridir. Siyasi kurum ve yetkililer hem anayasal hem de formel olarak kamu politikalarını belirleme ve uygulamada meşru otoriteyi temsil ederler. Bürokratik kurumlar ancak siyasilere aldıkları onay, icazet ya da yetki devri gibi prosedürlerden dolayı bu yetkiyi kullanabilirler. Yani demokratik rejimlerde bürokratların faaliyetleri bir şekilde siyasilere tarafından meşrulaştırılmak durumundadır. Siyasilerin ikinci güç kaynağı, kamu bürokrasilerinin faaliyetleri için gerekli olan parada bütçe dolayısıyla söz sahibi olmalarıdır.¹³²Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, parlamenter demokrasilerde zamanla genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmiştir. Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organına karşı kullanmaya başlamışlardır.¹³³Aslında siyasilere burada bürokrasi üzerinde biri dolaylı biri doğrudan olmak üzere iki kontrol olanağına sahiptirler. Bunlardan birincisi, yasama gücünün yürütmenin sunduğu bütçeyi kabulü ya da reddi, diğeri ise seçilmiş yürütmenin kabul edilen bütçe içinden atanmışların hâkim olduğu bürokratik kurumların paylarını belirlemesidir. Siyasilerin üçüncü güç kaynağı temsili nitelikleridir. Bu temsili nitelikleri dolayısıyla siyasilere, bürokratik kurum ya da şahıslar hakkında, onların uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren işleri ile ilgili kararlar dahi verebilirler. Karşılarındaki yasal ussal meşruiyete rağmen siyasilerin böyle kararlar alabilmeleri onların temsili niteliklerinden kaynaklanır. Siyasilerin diğeri bir güç kaynağı, mevcut bürokrasiler siyasilere engel olduklarında onları dengeleyebilecek karşı bürokrasiler oluşturabilme yetki ve yetenekleridir.¹³⁴ABD’de Başkanlık makamının sahip olduğu geniş bir bürokrat kadrosunun varlığının karşısında Kongrenin sayısı gittikçe artan bürokratik yapılanmaya gidiyor olması, ya da ülkemizde hükümetve meclis adına denetim yapan kurumlar olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığının da benzer yetkilere sahip bir denetim kurumuna sahip olması buna örnek olarak gösterilebilir. Siyasi aktörlerin, kendilerini bürokrasi karşısında daha güçlü kılabilecek olanaklardan biri de 1980’den sonra, önce İngiltere ve ABD’de uygulanan daha sonra ise tüm dünyada yaygınlaşan yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Buna göre, kamu yönetiminde, özel sektöre benzer şekilde, işletmecilik anlayışının gelişmesi ile kamu kurumlarında daha etkin, verimli ve şeffaf bir yönetim sağlamak hususunda üst düzey yöneticilere dönük yoğun bir talep ve baskı oluşmuştur. Böylece kamu yönetiminde hukuki sorumluluğun yanı sıra performans sorumluluğu ve müşteri memnuniyeti de giderek önemsenen kriterler haline gelmişlerdir. Bu

¹³²Eryılmaz, 2010, Shf:105

¹³³Çağan, 2009, Shf:1

¹³⁴Eryılmaz, 2010, Shf:106

anlayışın bir sonucu olarak memurların uzun zamandan beri sahip oldukları iş güvenceleri de kısmen ortadan kalkmış ya da performans gibi kriterlere bağlanmıştır. Bu gelişmeler de siyasilerin eline bürokratlara karşı kullanabilecekleri yeni araçlar vermiştir.¹³⁵Siyasilerin özellikle de yürütmenin kamu bürokrasisine karşı kullanabileceği bir başka silah ise siyasi partidir. Siyasi parti özellikle mecliste yasama çoğunluğunu da elinde tutuyor ise, bu gücü bürokrasi aleyhine kullanabilir. Daha çok üçüncü dünya ülkelerinde görülen bu partizanca tavrın, demokrasinin (bilhassa çoğulcu olanının)ruhuna aykırı olduğu ortadadır.¹³⁶

Seçilmişlerin bürokratlarla ilişkileri siyasal kültürden, ülkenin gelişmişlik düzeyine; seçim sistemlerinden, hükümet sistemlerine kadar birçok değişkenden etkilenebilmektedir. Örneğin parti disiplinin yüksek olduğu ve tek partinin parlamentoda ciddi bir ağırlığa sahip olduğu ülkelerde bürokrasi siyasilerin güdümünde kalıp politize olabilirken, çok partili koalisyonların ve görece istikrarsız hükümetlerin var olduğu durumlarda ise daha istikrarlı bir varlık gösterip siyasi kararları etkileyebilmektedir. Bununla birlikte Batılı gelişmiş demokrasilerde bürokrasilerin siyasi iktidar ile olan ilişkileri,gelişmekte olan ülkelere bakarıktan daha sağlıklıdır. Ayrıca bu ülkelerde bürokrasilerin büyük ve güçlü olmaları bürokratik egemenlik sonucunu da doğurmamıştır.¹³⁷Aslında bu tablo Batıdaki siyasal geleneğin köklülüğü ile demokratik ve bürokratik değerlerin oturmuşluğunun doğal bir sonucudur. Diğer taraftan, günümüzde demokratik dünyada var olan dört çeşit hükümet sistemi vardır.Bunlar: Parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve son olarak da meclis hükümeti sistemidir. Biz ise burada ağırlıklı olarak parlamenter sistem ve başkanlık sistemi üzerinde duracağız.

Daha önceki kısımlarda da açıklandığı üzere parlamenter sistem, yumuşak güçler ayrılığının uygulandığı bir sistemdir. Başkanlık sisteminin aksine seçilmiş yürütme üyelerinin parlamenter sıfatını da taşıyabildiği bu sistemde demokrasi açısından temel problem, yürütmenin mecliste yasama çoğunluğunu da elde edip hem yasama hem de yürütme erklerini elinde toplayabilmesidir. Böyle bir yürütme meclisteki diğer seçilmişlerin iradelerini de bastırabilmektedir.¹³⁸Böyle bir durumda yasama ile yürütme arasındaki bu bütünleşme, seçilmiş yürütmeyle bürokratlar arasındaki işbirliğini de artırmaktadır. Diğer taraftan parlamenter sistemlerde,siyasilerle bürokratlar arasındaki ilişkilerle ilgili iki hipotez vardır. Birinci hipoteze göre parlamenter sistemde bürokratlarda aranan öncelikli nitelikler partiye

¹³⁵Eryılmaz, 2010Shf:107

¹³⁶A.g.e, Shf:108

¹³⁷Tataroğlu, 2006, Shf:98

¹³⁸Kutlu, 2001, Shf:133

sadakatten ziyade liyakat ve deneyimdir. Fakat bu örnek İngiltere gibi ülkelerde geçerli iken örneğin Almanya ya da Türkiye örneklerinde geçerli değildir. Diğer hipoteze göre ise, hükümetler parti politikalarını uygulayabilmek için kamu bürokrasisine tamamı ile hâkim olmak isterler. Bu durumda ise öne çıkan nitelik hükümete dolayısıyla da partiye sadakat olacaktır.¹³⁹ Örneğin Almanya’da siyasi memurluk olarak kabul edilen bazı makamlar her seçim sonrası değişmektedir ve bu durum normal olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte Avrupa parlamenter rejimlerinde bu tür uygulamalar çok dar ve sınırlıdır ve bu yolla bürokrasiye etki etme ve denetim altına alma imkânı yoktur. Kural olarak demokratik parlamenter rejimlerde liyakat sistemi uygulanır. Ayrıca bürokratlar bu sistemde başkanlık sisteminden farklı olarak siyasi iktidara karşı daha fazla güvenceye sahiptirler.¹⁴⁰ Fakat liyakatin kriterleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin İngilizler adaylarda genel yetenek ararken, Fransız ve Almanlar ise yeteneğin yanı sıra uzmanlık bilgisi de aramaktadırlar.¹⁴¹

Weberyen anlayışın temelinde siyasilerin politik kararları alması, tarafsız ve rasyonel bürokratların da bunları uygulaması yatar. Parlamenter sistemlerde ise güçler ayrılığı gereği meclisteki görev paylaşımında yasama görevi meclisin, yürütme görevi ise meclis içinden çıkan hükümetindir. Güvenoyu ile ülkeyi yönetme görevini hükümete veren meclis, bu sistemde, güvenoyunu verdikten sonra hükümetin icraatlarına doğrudan müdahale etmez. Bunun bir sonucu olarak da parlamenter sistemde parlamentonun, birçok atama da dâhil olmak üzere, bürokrasiye doğrudan bir müdahalesi yoktur. Zaman zaman kurulan meclis araştırma komisyonları ile meclis adına bağımsız denetim yapan sayıştay denetimi bu durumun parlamenter sistemdeki istisnalarıdır. Bu istisnalar dışında parlamento, elindeki denetim araçlarını doğrudan seçilmiş yürütme üzerinde kullanır.¹⁴² Bu sistemde parlamentonun yürütmeyi denetleme konusunda pek çok yazılı yetkiye ve mekanizmaya sahip olmasına rağmen, uygulamada başkanlık sisteminden çok dahaaz yetkiye sahiptir. Parlamento üyeleri bürokratik kurumların baş yöneticilerine sorular sorabilirler, ancak bürokrasinin bilgi saklama yöntemlerine başvurması ve/veya başbakanın karşı gelmesi durumunda denetleme mekanizmalarından elle tutulur sonuçlar elde edilemez.¹⁴³ Sonuç olarak, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından parlamenter sistemlere bakıldığında parlamentoların bürokrasi üzerindeki nüfuz ve etkilerinin başkanlık sistemine göre daha az olduğu söylenebilir. Bunun

¹³⁹Eryılmaz, 2010, Shf:117

¹⁴⁰Tataroğlu, 2006, Shf:100

¹⁴¹Eryılmaz, 2010, Shf:119

¹⁴²A.g.e, 2010, Shf:118

¹⁴³Tataroğlu, 2006, Shf:100

başlıca nedeni parlamentodan çıkan yürütmenin parlamentonun gücünü gölgelemesidir. Güçlü bir yürütme organı sözkonusu ise bu, bürokrasinin siyasilerin denetimine daha çok girmesi anlamına gelir. Eğer hükümet zayıf ise veya sorunlu koalisyon partilerinden oluşuyorsa, bu defa bürokrasi denetimden kaçınma imkânına daha fazla sahip olur.¹⁴⁴

Başkanlık sistemine gelecek olursak, belirttiğimiz üzere başkanlık sistemi katı güçler ayrılığını benimseyen bir sistemdir. Buna göre başkan ve yasama organları halkın oyları ile göreve gelirler. Ayrıca kongre başkanı azledemediği gibi hükümetin yürütme görevine de doğrudan karışamaz. Bakanların görevlendirilmesinde ve görevden alınmalarında doğrudan başkan yetkilidir. Bu sistemde yasama organının iktidarı belirleme veya ona onay verme gibi bir yetkisi olmamakla birlikte, parlamenter sistemde olmayan iki kritik yetkisi daha vardır. Bunlar: Bürokrat atamalarını onaylama ve kamu kurumlarını doğrudan denetleme yetkileridir.¹⁴⁵ Dolayısıyla başkanlık rejiminde memurların sadakati yalnızca iktidardaki partiye ve başkana değil aynı zamanda Kongreye karşı da olmak durumundadır. Çünkü Kongre özellikle de bütçe müzakerelerinde kamu görevlilerini değerlendirmekte ve sorgulamaktadır.¹⁴⁶ ABD de Kongre, bürokrasinin denetiminde kabaca dört kritik rol oynamaktadır. Bunlardan birincisi, bürokrasinin süreçleri, görevleri ve sorumluluklarının belirlenmesinde parlamentonun oynadığı roldür. İkincisi, bürokrasinin mali ve personel kaynaklarının tahsisin parlamento tarafından yapılmasıdır. Faaliyetlerini devam ettirmeyen bürokrasi bu kaynaklara muhtaçtır. Bu sebeple de bürokrasi yasamaya bağlı hale getirilmiştir. Kongrenin üçüncü bürokratik kontrol mekanizması, bürokrat atamalarında yasama organının resmi olmayan veto yetkisidir. Buna göre Kongrenin onayının gerektiği bir bürokratik atamada her hangi bir senatörün bu atamayı uygun bulmadığını belirtmesi atamanın iptali için yeterlidir. Bunun için makul bir gerekçe göstermek de zorunda değildir. Burada tek zorunluluk diğer senatörlerin de buna ikna olmalarıdır. Bu üç bürokratik kontrol aracının ortak noktası Kongrenin onayını gerektirmesidir. Kongrenin bürokrasiyi dördüncü kontrol yolu ise yasamanın bürokrasinin idari işlevlerini denetlemesidir. Yasama üyeleri kanun yapma ve kaynak tahsisi süreçlerinde önelere gelen bilgiler yolu ile bürokratik faaliyetleri inceleme imkânı bulmaktadırlar.¹⁴⁷ Sonuç olarak parlamenter rejimle mukayese edildiğinde başkanlık sisteminde yasamanın bürokrasi üzerindeki denetimi hem daha somut hem de daha fazladır.

¹⁴⁴Tataroğlu, 2006, Shf: 102

¹⁴⁵A. g. e, Shf:102

¹⁴⁶Eryılmaz, 2010, Shf:118

¹⁴⁷Tataroğlu, 2006, Shf:105-106

Diğer taraftan başkanlık rejiminde bürokrasi sadece yasamaya karşı hesap vermek durumunda değildir. Bunun yanı sıra tıpkı parlamenter rejimde olduğu gibi seçilmiş yürütmeye karşı da sorumlulukları vardır. Hatta asıl sorumluluğu yürütmenin başı olması sebebiyle bağlı olduğu başkana karşıdır. Fakat başkanlık sisteminde bürokrasinin bu çifte sorumluluğu, parlamenter rejimlerdeki koalisyon hükümetleriyle benzer sonuçlar doğurmaktadır. Nasıl ki koalisyon hükümetlerinde bürokrasi kendisine farklı partiler arasından farklı hâmler buluyorsa, Amerikan başkanlık sisteminde de zaman zaman başkana, zaman zaman da Kongreye yanaşabilmektedir.¹⁴⁸ Başkanlık sisteminde bürokrat siyasetçi ilişkilerini belirleyen önemli uygulamalardan biri de *spoil system* yani yağma sistemidir. Bu anlayışa göre seçimleri kazanan parti tıpkı savaşı kazanmış bir ordu gibi, mağlup olan tarafın ganimetlerini, yani üst düzey bazı bürokratik makamları almakta ve sistem içinde bu normal kabul edilmektedir. Bu sistem ABD’de siyasilerin elini bürokratlara karşı parlamenter sistemlerle kıyaslanmayacak derecede güçlendirmektedir. Ancak yağma sisteminin zamanla ortaya çıkan bir takım olumsuzluklardan ötürü, Amerika Birleşik Devletleri de bürokrat alımlarında esas olarak liyakat sistemini benimsemiştir. Liyakat sisteminde ise bürokrat adaylarında aranan özellik İngiltere’nin aksine genel yetenek değil uzmanlık bilgisidir. Bu gün Amerika’da yağma sisteminden etkilenen bürokrat oranı tüm bürokratlar içinde binde biri geçmemektedir.¹⁴⁹

Siyasetçi bürokrat ilişkilerinde belirleyici unsurlardan biri de ülkenin gelişmişlik düzeyidir. Buna göre, gelişmiş ülkelerin bürokrasileri Weber’in ideal tipine oldukça yaklaşmaktadır. Bu ülkelerin idari kurumları bir birlerinden fonksiyonel olarak farklılaşmış ve uzmanlaşmışlardır. Siyasi ve bürokratik görevler cinsiyet, renk ve asalet gibi değerlere değil, büyük ölçüde liyakat ve uzmanlık gibi kriterlere bağlanmıştır. Siyasi ve bürokratik karar alma prosedürleri büyük ölçüde rasyonel ve sekülerdir. Geleneksel elitin güç pozisyonu aşınmıştır ve geleneksel değerlere yapılan referanslar büyük ölçüde zayıflamıştır. Gayri şahsi hukuk sisteminin hâkimiyeti, bu eğilimi yansıtmaktadır.¹⁵⁰ Bu ülkelerde bürokrasi, rutin işlerin sistemli ve aksaksız işlemesi için meydana getirilmiş bir kurumdur. Bürokrasinin varlık nedeni düzen ve ahenktir. Siyaset ise ussallıktan çok karşılıklı tavizlerin, uyuşmazlıkların ve belirsizliklerin yaşandığı bir alandır.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi, kapsamlı ve genellikle kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurumdur. Bürokratlar ise, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek

¹⁴⁸Eryılmaz, 2010, Shf:119

¹⁴⁹Tataroğlu, 2006, Shf:104

¹⁵⁰Eryılmaz, 2010, Shf:120-121

gruplarından oluşur. Bu ülkelerde bürokrasi, siyasal sistemin yakın denetiminde ve kendine özgü ussal bir tutum ve davranış modeli çerçevesinde faaliyet gösterir. Genellikle tarafsız olduğundan, değişik çizgilerdeki siyasal sistemlerle görece olarak kolayca uyum içine girer.¹⁵¹Bununla birlikte bürokrasi siyaset ilişkisi, her ikisi de parlamenter sistemlere sahip olsalar da İngiltere ve Kıta Avrupası'nda farklılıklar göstermektedir. Buna göre, Anglo-Sakson ülkelerde bürokrasi siyasi iktidara bağımlı olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde siyasi sistem ile bürokrasi belli bir denge içinde gelişmiştir. Fakat siyasal gelişmeler daha ağır basmıştır. Bürokrasi siyasal sistemdeki krizler sonucu zaman zaman da olsa siyasal işlevleri yüklenmek zorunda kalmıştır.¹⁵²Kıta Avrupa'sında ise, bürokrasi, siyasal sistem karşısında göreceli de olsa bağımsız olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde bürokrasi sınırlı bir biçimde de olsa egemenliğin kullanılmasına katılmaya başlamıştır. Bunun sonucunda bürokratlar kamu görevlisi yahut hizmetkârı değil, kamu yetkilisi olarak görevlerini ifa etmeye başlamışlardır. Bu ülkelerde geliştirilen idare hukuku sistemi memurları yürütme karşısında daha güçlü bir duruma getirmiştir. Buralarda bürokrasi bir kariyer edinme alanı şeklinde tesis edilmesinin ötesinde, siyasal kararların alınmasına da geniş ölçüde katkıda bulunan bir uzman meslek grubu haline gelmeye başlamıştır.¹⁵³

Verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere bürokrasi siyaset ilişkileri, gelişmiş ülkeler arasında da farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte gelişmiş ülke bürokrasilerinin bazı ortak özellikler sergilediklerinden bahsedebiliriz. Buna göre,

a-Gelişmiş ülkelerde, kamu hizmetleri ve yönetimi, büyük yapı, karmaşık ve araçsal bir nitelik arz etmektedir. Bürokrasinin temel görevi ise yasaları ve siyasilerin aldıkları kararları uygulamaktır.

b-Bürokrasi oldukça uzmanlaşmıştır ve görevlere alınma ve görevlerde yükselmeye daha çok mesleki ve profesyonel özellikler aranmaktadır.

c-Bürokrasi hem kamu görevleri hem de bu görevlerdeki teknik yetkinlik anlamında profesyonel bir görünüm vermektedir.

d- Siyasal sistemin bir bütün olarak istikrarlı ve oturmuş olması ve bürokrasinin de çok gelişmiş olması nedeniyle siyasal süreç içerisinde bürokrasinin rolü oldukça belirgindir.

¹⁵¹ Çevik, 2010, Shf: 62

¹⁵² Heper, 1973, Shf: 113

¹⁵³ Şaylan, 1974, Shf: 40

e-Bürokrasi siyasi kurumlar tarafından etkin olarak kontrole tabidir. Bu ise bürokratik kararların seçilmiş siyasilerce meşrulaştırılmak zorunda olmasının bir sonucudur.

f-Gelişmiş ülke bürokrasilerinde bürokratlarda statü elit özelliklerinden çok fonksiyonel elit özellikleri göze çarpmaktadır.¹⁵⁴

Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerdeki siyaset bürokrasi ilişkilerine bakacak olursak.Gelişmekte olan ülkelerde kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapıyı oluşturur. Diğer yandan birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmekte ve bunlara öncülük etmektedir. Bu ülkelerden bazıları Batı'nın bazı siyasi ve idari kurumlarını kendilerine örnek olarak almışlar ve bünyelerine aktarmaya çalışmışlar. Batı'nın uzun sürede yaptığı işleri kısa sürede yapmak istemişlerdir. Bu da birçok sorunu beraberinde getirmiştir.¹⁵⁵Bu ülkelerin bürokrasilerinin yapısı ve işlevlerindeki büyük farklılık, kendi aralarında belirli sınıflamaların yapılmasını ve ortak özelliklerin belirlenmesini dahi zorlaştırmaktadır. Çünkü bu ülkelerin bürokratik yapıları ve işlevleri hem iç hem de dış faktörlerin yoğun baskıları altında biçimlenmiştir.¹⁵⁶

Diğer taraftan Bu ülkelerdeki bürokrasinin gösterdiği özellikler geçmişinde sömürge olma tecrübesi yaşamış olanlarla olmayanlar arasında ciddi farklılıklar göstermektedir. Sömürgecilikten yeni çıkan devletlerde bürokrasinin kaynağı sömürgeci devletlerin iktisadi kaynakları işletmek ve kamu düzenini sağlamak amacıyla kurdukları örgütler olmuştur. Sömürgeci devletlerin sömürü araçları olan bu organizasyonlar, sömürge devletlerin bünyelerine adeta aşılanmışlardır. Sömürge yönetimi sona erip bağımsızlık kazanıldığında ise bu yapılar sömürge ülkeleri terk etmemişler, dolayısı ile de bu bürokrasi toplumda güçlü ve örgütlü bir yapı olarak kalmış ve bu niteliği ile yönetsel işler kadar siyasi işlerde de fiilen söz sahibi olmuştur.¹⁵⁷Sömürge durumuna düşmemiş gelişmekte olan ülkelerde ise geleneksel bir bürokrasi anlayışı hâkim olmuştur. Bu bürokrasiler genellikle yönetici oligarşinin çıkarlarını desteklemeye yönelmişlerdir. Sosyal ve ekonomik amaçları sınırlı kalmış başlıca siyasi amaçları modernleşme sürecini kurulu düzenin devamı için gereken asgari ölçüyü aşmayacak şekilde sınırlandırmak olmuştur. Modernleşme çabaları bürokrasinin hacmini ve gücünü hızla arttıran bir gelişme olmuştur. Sonuçta bu ülkelerde bürokrasiyasal sürece doğal olarak katılmış ve iktidarda da söz sahibi olmaya başlamıştır.¹⁵⁸

¹⁵⁴Eryılmaz, 2010, Shf:121-123

¹⁵⁵Çevik, 2010, Shf: 67

¹⁵⁶Eryılmaz, 2010, Shf:125

¹⁵⁷Çevik, 2010, Shf: 67

¹⁵⁸Şaylan, 1973, Shf: 41

Bütün sınıflandırma zorluklarına rağmen gelişmekte olan devletlerin bürokrasi siyaset ilişkilerinde de ortak noktalar bulmak mümkündür buna göre:

a-Öncelikle bu ülkelerde bürokratik modeller bu ülkelerin kendi icatları değil, genellikle gelişmiş ülke bürokratik modellerinin birer taklididir.

b- Bu bürokrasiler kalkınma programlarını yürütmek için gerekli yetişmiş insan kaynağından mahrumdurlar. Burada problem insan kıtlığı değil nitelikli ve yetişmiş insan eksikliğidir.

c- Bu ülke bürokrasileri üretime ve verimliliğe yönelmiş faaliyetler dışındaki konularla daha fazla ilgililerdir.

d-Bu ülkelerde biçimsel durum ile gerçeklik arasında büyük farklar vardır. Yani, kâğıt üzerindeki bürokrasi ideal bir bürokrasi gibi görünürken, uygulamada durumneredeysel tamamı ile farklıdır.

e-Bu ülke bürokrasileri genellikle geniş bir icrai özerkliğe sahiptirler. Bu ise siyasi ve demokratik denetim ve gözetimden uzak olduklarının bir göstergesidir.

Bu ülke bürokrasilerinin özellikleri bunlarla da sınırlı değildir. Yönetimde gizlilik, dışa kapalılık, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, politizasyon, kayırmacılık, keyfilik ve dahası kamu hizmetlerinde aracılardan türemesi gibi özellikler bu ülke bürokrasilerinde istisnai durumlar değildir.¹⁵⁹

B- Bürokratik Sınıflandırma

Ba.İcrai Bürokrasi

Kamu bürokrasisini işlevsel bir sınıflandırmaya tabi tuttuğumuzda karşımıza iki ana başlık çıkacaktır. Bunlar: Seçilmiş yürütmenin belirlediği politikaları uygulamakla görevli 'icrai bürokrasi' ile bu uygulamaların önceden belirlenmiş kriterlere göre yapılıp yapılmadığını denetleyen 'denetim bürokrasisi'dir. İcrai bürokrasi bürokratik yapıların en tabanındaki uygulayıcı kamu görevlilerinden, siyasi karar alıcılara en yakın danışman kadrolarına kadar tüm mevki ve makamlardaki bürokratları tanımlayan bir kavramdır. Uygulayıcı bürokrasi de diyebileceğimiz bu yapılar icra ettikleri fonksiyonlar açısından farklılıklar gösterebilirler de ortak vazifeleri seçilmişlerin verdikleri siyasi kararların hayata

¹⁵⁹Eryılmaz, 2010, Shf:128-132

geçirilmesidir. Bu manada astlarına verdikleri görevlerin kendi direktiflerine uygun yapıp yapılmadığını kontrol etmek dışında-ki buna hiyerarşik denetim ya da vesayet denetimi denmektedir-idari iş, işlem ve eylemleri (genellikle) denetleme ve sorgulama yetkileri yoktur. İcrai bürokrasinin görevini yürüttüğü alanlarda örgütlenme ve haberleşmede genellikle sıkı bir hiyerarşi ön plandadır. Son olarak icrai bürokrasi içindeki görevliler yürüttükleri görevlerle ilgili üstlerine, denetim bürokrasisine ve son tahlilde siyasetçilere karşı sorumludurlar.

Bb.Denetim Bürokrasisi

Görüleceği üzere icrai bürokrasi genel olarak bürokrasiden çok da farklı bir görünüm arz etmemektedir. Asıl farkdenetim bürokrasisinde ortaya çıkmaktadır. Peki, denetim bürokrasisi derken kastettiğimiz şey nedir? Öncelikle, denetim bürokrasisi dediğimizde kuvvetler ayrılığından hareketle bu yapıyı üç ana başlık altında inceleyebiliriz. Buna göre; yargı erki adına denetim yapan yargı bürokrasisi, yasama erki adına denetim yapan sayıştaylar ve kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumları ve son olarak da yürütme adına denetim yapan teftiş ve denetim kurumları denetim bürokrasisini meydana getirirler. Diğer taraftan özellikle yasama ve seçilmiş yürütmenin bürokratik olmayan denetim mekanizmaları da vardır fakat biz burada bürokratik denetim araçlarını inceleyeceğimiz için bu çalışmada özellikle de yasamanın yürütme üzerindeki demokratik denetim araçlarına değinilmeyecek.

Bununla birlikte denetim bürokrasisinden bahsetmeye başlamadan önce denetim kavramı üzerinde durmak gerekir. Burandan hareketle genel bir denetim tanımı yapacak olursak: Denetim bir kurum ya da kuruluşun yapısı, işleyişi ya da çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlene ve sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara bildirilmesi süreci olarak tanımlanabilir.¹⁶⁰Başka bir ifade ile ise denetim, bir örgütün amaçlarına ulaşmak için, verimli, etkili, tutumlu ve yerinde hareket ederek, mevcuthukuk kurallarına uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, hiçbir etki altında kalmaksızın, her örgütün şartları ile uyumlu olarak uygun zamanlarda, yasalar çerçevesinde hareket ederek,yönetimin hâlihazırdaki durumunu objektif olarak aktaran, aksaklıkları giderici çalışmalar yapan, bu yolla yönetime rehberlik eden bir değerlendirme ve kontrol aracıdır.¹⁶¹Diğer taraftan genel bir denetim tanımı yapabilmekle birlikte denetim bürokrasisinin işleyişi ve yapılan denetimin sonuçları açısından denetimin hangi erk tarafından yapıldığı çok şeyi değiştirmektedir.

¹⁶⁰Köse, 1999, Shf: 63

¹⁶¹Akpınar, 2006, Shf: 28

Yargısal Denetim:

Denetim bürokrasisinde ilk inceleyeceğimiz denetim yargı denetimidir. Bilindiği üzere demokrasi bir kurallar rejimidir. Yönetimi hukuk sınırları içinde tutmaya çalışan yargısal denetim hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Dolayısıyla demokratik bir toplumda yönetimin kendini hukuk kuralları ile bağlı sayması gerekir.¹⁶²Yargı denetimi diğer iki erk olan yasama ve yürütmenin denetiminden birçok noktada ayrılır. Öncelikle yasama ve siyasi yürütme denetimi doğrudan değil atadıkları temsilcileri eliyle yürütürler. Fakat yargı erki hukuka uygunluk denetimini bizzat kendisi yerine getirir. Bunun demokratik ve hukuki birkaç sebebi vardır. Buna göre, hukuk devleti fikrinin özünü, devlet kudretinin sınırlanması, rasyonelleştirilmesi ve denetlenmesi oluşturur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi devletin bu esaslara uygun bir şekilde örgütlenmesi için vazgeçilmez bir araçtır. Bu ilke, bir yandan yasamanın üstünlüğü düşüncesini gerçekleştirmek suretiyle halk egemenliği ilkesine bağlanır; diğer yandan yürütmeyi yasamanın çıkardığı genel normlara tabi kılmak suretiyle ‘yasanın egemenliği’ ilkesinin pratik değer kazanmasını sağlar; nihayet yargıyı bağımsız bir güç olarak inşa etmek suretiyle de devletin faaliyetlerinin denetlenebilirliği ilkesini inandırıcı hale getirir.¹⁶³Yargının dolayısı ile de yargı bürokrasisinin temel işlevi ve varlık nedeni bireyler ya da kurumlar arasındaki uyuşmazlıkları şiddete başvurulmaksızın çözmektir. Ancak yargının bununla bağlantılı ve birbirini tamamlayan başka işlevleri de vardır. Bunların başında, bireysel hakların gerçekleşmesini sağlamak, hukuk düzenini korumak ve diğer erkleri denetlemek gelir.¹⁶⁴Bizde bu çalışmada yargı bürokrasisini bireyler arasındaki uyuşmazlıkları gideren bir yapıdan çok diğer iki erkin, özellikle de yürütmenin faaliyetlerini denetleyen bir mekanizma olarak değerlendireceğiz.

Hukuk devletinin ilk ayağı olan yasama organının, işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenme derecesi ve etkililiği, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle beraber bu denetim günümüzde Anayasal parlamenter demokrasilerde norm haline gelmiştir. Yürütmenin bu anlamda idarenin işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi de hukuk devletinde yaygın biçimde uygulanan vazgeçilmez bir öğedir. Yönetimi hukuk sınırları içinde tutmayı amaçlayan yargısal denetim, devletin tüm organ ve otoritelerinin faaliyetlerinin, hukuka

¹⁶²Gözübüyük, 1989, Shf: 235

¹⁶³Anayasa Reformu Aracılığı İle Türkiye'nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi, Şubat 2012, S.14, <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2012/07/Anayasa-Raporu-denge-denetleme.pdf>, ErişimTarihi:07.12.2013

¹⁶⁴A. g. e, Shf:15-16

bağlanmış olup olmadığının, bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi ve bunun bir yargı kararıyla belirtmesiyle olur.¹⁶⁵

Dünyada yürütme gücünü temsil eden idarenin yargı organları tarafından denetiminde başlıca iki sistem kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, Anglo-Sakson ülkelerde uygulanan ve denetimi genel yargıorganlarına bırakan ‘adli idare’ veya ‘yargı birliği’ sistemidir. İkincisi de Fransa’da doğan ve diğer Kara Avrupası ülkelerine yayılan, ülkemizde de uygulanmakta olan ‘yönetmelik yargı’ sistemidir. Bilindiği gibi yargı birliği sisteminde, tek bir yargı organı vardır ve devletle fertarasındaki hukuki uyuşmazlıklar, genel mahkemelerce çözülür. Yönetmelik yargı sisteminde ise; yönetimin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişiler, idari yargı organlarına başvururlar. Dolayısıyla da bu davalar adli mahkemeler yerine, idari mahkemelerde çözülür.

Yargı denetimi dava açma süresinin geçirilmesi durumunda işlevini yitirdiği için işleyiş süreci diğer denetim usullerine oranla daha katıdır. Verilen yargı kararı kesin hüküm niteliğinde olduğu ve tüm devlet organlarının uyması gereken bir durum olduğu için denetkili denetim yoludur.¹⁶⁶Bu da yargı denetiminin diğer yasama ve yürütme denetimlerinden başkaca bir farkıdır. Diğer taraftan yargı denetimi haksız idari işlem karşısında mağduriyetini gidermek isteyen ortalama bir vatandaş açısından bazı güçlükler doğurabilmektedir. Dolayısıyla idari ve yargısal işlemlerin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargının yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının yürütmeyi denetlemekte sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.¹⁶⁷Sonuç olarak yargı denetimi hem kurumları, hem mensupları, hem de verdikleri kararlar açısından anayasal güvence altında olması, verdiği nihai kararlar tüm devlet erklerini bağlaması, yasama ve yürütme erklerinin hiyerarşisinin dışında olması gibi sebeplerle yasama ve yürütmeye bağlı denetimden farklılaşmaktadır.

İdari Denetim:

Burada inceleyeceğimiz İkinci bürokratik mekanizma yürütme adına yapılan denetimdir. Yürütme organı hiyerarşik otorite olarak kamu bürokrasisinin tepesinde yer alıp, bu bürokratik yapının denetlenmesinde de elverişli bir konumdadır. Yürütme organı parlamenter sistemde hükümet, başkanlık sisteminde ise devlet başkanı düzeyinde temsil

¹⁶⁵Akpınar, 2006, Shf:67

¹⁶⁶A.g.e, Shf: 69

¹⁶⁷Eryılmaz, 2010, Shf:205

edilmektedir.¹⁶⁸Birçok siyasal rejimde, yürütme bürokrasisi hükümetin kontrolündedir. Aslında siyasal yürütme burada adeta parlamentonun bir elçisidir ve parlamento dolayısıyla da halk adına bu denetimi yapar. Dolayısıyla siyasal yürütme kötü bir idari yönetimden parlamento karşısında doğrudan sorumludur. Yürütme organının temel hizmet birimi olan bakanlık örgütü, hükümet ve parlamento karşısında bakan tarafından temsil edilmektedir. Bu nedenle bakan, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Başbakana karşı da siyaseten sorumlu olan bakan bu sorumluluğun karşılığı olarak, bakanlığın merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının tüm iş, işlem ve faaliyetlerini denetlemeye yetkilidir.¹⁶⁹

Dünyada siyasal yürütmenin yaptığı denetim görevi çeşitli adlar altında yapılabilmektedir. Ülkemizde ise bu görev teftiş ve denetim adları altında yapılmaktadır. Buna göre idari yapımızda, soruşturma açarak gerçekleştirilmiş faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimine teftiş denirken, devamlılık içeren ve/veya halen yapılmakta olan örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan sürece denetim denir.¹⁷⁰Bu iki denetim türünü gerçekleştirmek üzere doğrudan bakana ya da kurumun en üst idari yöneticisine bağlı teftiş ve (iç) denetim kurumları kurulmuştur. Diğer taraftan denetim bürokrasisi olmaksızın, hiyerarşik yapı içinde ya da yerel yönetimlerin vesayet yolu ile üstleri tarafından gözetim altında tutulmaları da bir çeşit denetim olmakla beraber konumuzun dışındadır.

Ülkemizde kamu yönetiminin siyasal yürütme tarafından denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumundan yararlanılmaktadır. Bu amaçla bakanlıklarda ve bakanlıkların ilgili kuruluşlarında denetim birimi olarak faaliyet gösteren, yasalarla oluşturulmuş görev, yetki ve çalışma esasları tüzüklerle düzenlenmiş olan teftiş kurulları yer almaktadır. Teftiş kurulları, genellikle içinde yer aldıkları bakanlık veya kuruluşun en yetkili amiri olan bakan veya genel müdür tarafından atanır. Bakanlık bünyesinde yer alan bu kurullar, ilgili bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bakanlığın ilgili olduğu kamu iktisadi teşebbüslerinin ve bağlı kuruluşların tüm personelinin işve işlemlerinin teftişi ve gerektiğinde soruşturması ile görevlidir.¹⁷¹Görüleceği üzere teftiş kurulları, hiyerarşik denetimden ve vesayet denetiminden farklı olarak, siyasal yürütmenin altındaki, memurdan müsteşara kadar, tüm idari personeli denetlemekle yetkilidir. Diğer taraftan teftiş

¹⁶⁸Eryılmaz, 2010, Shf:190

¹⁶⁹Akpınar, 2007, Shf: 67

¹⁷⁰Tortop, İspir ve Aykaç, 1993, Shf: 159

¹⁷¹Akpınar, 2007, Shf: 94

kurulları içerisinde başbakana bağlı olan denetim kurumu, diğer bakanlık idari personelinin iş ve işlemlerini de denetleyebilmesi ile diğerlerinden ayrılır. Bunu kabinede başbakanın diğer bakanlar karşısındaki pozisyonun idari alana yansımaları olarak görebiliriz.

Ülkemizde uygulanan diğer bir idari denetim türü iç denetimdir. Buna göre, iç denetim, örgüt faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finans, muhasebe ve diğer tüm yönlerden, iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve de değerlendirmek için örgüt içinde kurulmuş olan bağımsız değerlendirme fonksiyonudur. Ayrıca iç denetim, finansal denetimi, uygunluk denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır.¹⁷²Ülkemizde iç denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkmadan önce idare adına yapılan, teftiş dâhil, tüm denetimlerin genel adı iken bu kanunla beraber iç denetim teftişten farklı bir denetim türü olarak tanımlanmış ve uygulanmaya başlanmıştır. İdarenin bu iki denetim örgütünün yanı sıra parlamenter rejimlerde yürütmenin ikinci başı olan devlet başkanına ait denetim örgütleri¹⁷³ de bulunabilir.

İdareye bağlı denetim bürokrasisi hakkında son olarak bir değerlendirme yapmak gerekirse, çalışmada da değinildiği üzere bürokrasi ile ilgili temel kaygılardan biri onun faaliyetlerini halkın temsilcisi olan siyasilere bağlı şekilde yürütüp yürütmeyeceği hususudur. Denetim kurumları da esasında bu amaçla kurulmuş yapılardır. Fakat bu kurumlar bu fonksiyonlarını siyasi yürütme için gerçekleştirebilseler de yasamanın üzerlerinde¹⁷⁴ doğrudan bir tasarrufu olmadığından etkileri sınırlı kalmaktadır. Gerçi bu kurumların yaptıkları denetimler daha sonra yargı denetimine ya da yüksek denetime dayanak teşkil edebilse de denetimin sonuçlarının ne kadarının yasama ile paylaşılacağı siyasal yürütmenin keyfine kalmaktadır. Dolayısıyla sınırları siyasal yürütmeye uzanan yolsuzluk ve usulsüzlüklerde bu denetim fonksiyon dışı kalabilmektedir. Diğer taraftan bu kurumlar halk tarafından iktidara getirilmiş bir yürütmenin bürokrasi üzerindeki denetimi ve gözetimi için vazgeçilmez kurumlar olmakla birlikte, kuvvetler ayrılığında yürütme kuvvetini dengeleyebilme ya da sınırlayabilme ihtimalleri, kapasitelerinin çok ötesindedir.

Yasama Adına Yapılan Denetim:

¹⁷²Inan, 1997,Shf: 45

¹⁷³5018 Sayılı Kanun Madde 63

¹⁷⁴Cumhurbaşkanlığına ait Devlet Denetleme Kurumu buna örnek olarak verilebilir.

¹⁷⁵Bu daha çok parlamenter sistemler için geçerli bir iddiadır.

Bu bölümde inceleyeceğimiz son bürokratik yapılanma, yasama kurumu adına denetim yapan kurumlardır. Fakat bu kurumları incelemeden önce birkaç konuyu açığa kavuşturmak gerekir. Öncelikle yasamanın bizzat kendisinin de denetim mekanizmaları vardır. Fakat bunların yapısı başkanlık sistemi ile parlamenter sistemlerde farklılıklar göstermektedir. Örneğin ABD'deki başkanlık sisteminde kongre bürokratları doğrudan denetleyebilmektedir.¹⁷³ Bununla birlikte, katı kuvvetler ayrılığının da bir gereği olarak siyasal yürütmeyi denetleme kapasitesi parlamenter sistemdekinden daha zayıftır. Parlamenter sistemde ise parlamento, soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetim araçları ile siyasal yürütmeyi kontrol altında tutmaya çalışırken, siyasal yürütmenin kontrolünde hareket eden kamu bürokrasisi üzerinde doğrudan söz sahibi değildir.¹⁷⁴ Bununla birlikte halkı temsil eden yasama organlarının siyasal yürütmenin verdiği kararları uygulayan bürokratik yapıları kontrol etmek için oldukça yaygın iki araçları daha vardır. Bunlar: Esasında bir hakemlik kurumu olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ile kamu denetçiliğinden daha eski ve daha köklü bir geleneğe sahip yüksek denetim kurumları diğer adı ile sayıştaylardır. Yasama kurumunun bizzat yaptığı denetimden farklı olarak bu iki yapının yaptığı denetimin ortak özeliği yasama adına çalışmalarını fakat bağımsız hareket etmeleridir.

Ombudsmanlık Denetimi:

Yasama adına denetim yapan kurumlardan biri olan ombudsmanlık esasında devletle vatandaş arasında bir arabulucu kurum niteliğindedir. Hukuk düzeni haksız yönetsel eyleme karşı korunmayı sağlamak amacıyla birçok önlem almıştır. Dolayısıyla hukuk düzeni içinde daha üst bir idari otoriteye veya idari yargıya başvurma imkânı bulunmaktadır. Ancak bazen bu yöntemler basit ve süratli bir şekilde işleyememekte uzun süreli ve maliyetli olmaktadır. Haklarını aramak isteyenler açısından zorlaşan ve karmaşıklaşan durum nedeniyle de yönetim karşısında zayıf bir konumda olduklarını hisseden kişiler, bu yöntemlere başvurmaktan kaçınmaktadır.¹⁷⁵ Yargısal denetimin çok biçimsel olması ve üstelik çok ağır işlemesi nedeniyle, bu alanda yeni denetim yollarına gereksinim duyulmuştur. Duyulan bu ihtiyaç yargı organı kadar bağımsız fakat ondan daha az biçimci, dolayısıyla daha hızlı çalışan, idare hakkında daha çok bilgi sahibi olan, onu kavrayabilen, kolaylıkla içine girebilen, söz konusu olan idari olayla ilgili olarak idare içinde daha somutve kişisel araştırma yapabilen bir kurumun varlığını gerektirir ki bu kurum ombudsmanlık kurumudur. Öte yandan kamu denetçiliği kurumu idarenin uygulamalarını sadece yasallık çerçevesinde değil, insancılık ve insan hakları bakımından da denetler ve değerlendirir.¹⁷⁶

¹⁷³Tataroğlu, 2006, Shf:105-106

¹⁷⁴A. g. e, Shf:99

¹⁷⁵Akpınar, 2006, Shf:99

¹⁷⁶Köse, 2007, Shf:12

Ombudsmanlık kurumu yasama organına dayanmaktadır. Ombudsman çalışmaları ile ilgili raporunu yasama organına sunar. Duruma göre bazen meclis içinde bir komisyon bazen de tüm meclis ombudsmanın raporuyla ilgilenir. Ombudsman genellikle idareye karşı halkın şikâyetlerini inceler, yönetimin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır, bürokratlarla ilgili taraf arasında arabuluculuk yapar ve vardığı sonuçları ise hem parlamentoya hem de kamuoyuna duyurur. Köken olarak İsveç'e dayanan bu kurum, yıllarca bu ülkede varlığını sürdürmüş olmasına rağmen yirminci yüzyılın ortalarına kadar çok dikkat çekmemiştir. Bu tarihten sonra ise hızla popülerleşmiştir. 1950 yılına kadar yalnızca İsveç ve Finlandiya'da bulunan bu kurum bu tarihten sonra hızla tüm Avrupa'ya yayılmıştır.¹⁷⁷

Ombudsman birçok ülke tarafından benimsenen evrensel bir kurum olmasına karşın uygulandığı her ülkede değişik bir statüye sahiptir. Her ülke kendi siyasal, yönetsel kültürüne göre ombudsmanın görev alanını belirlemiştir. Kurumun birçok ülke tarafından uygulanıyor olmasının bir sebebi de bu özelliğidir. Bununla birlikte kurumun en temel özelliği tarafsızlıktır. Bu sebeple çoğu ülkede ombudsman yasama organı tarafından seçilmektedir. Bununla birlikte hükümetlerin atadığı veya yasama ve yürütme organlarının birlikte atadığı ombudsman örnekleri de vardır.¹⁷⁸Kamu denetçisinin yetki alanı, ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin İsveç ve Finlandiya'da kamu denetçisi, yönetimden başka mahkemeleri de denetleme yetkisine sahiptir. İngiltere'de ise yalnız genel yönetimin denetimini yapar, yerel yönetimlerin denetimi yetkisi dışında kalır. Kamu denetçisi bazı ülkelerde, İsveç'te olduğu gibi kendiliğinden ya da şikâyet üzerine, bazı ülkelerde de, İngiltere'de olduğu gibi, yalnız parlamento üyelerinin isteği üzerine harekete geçer.¹⁷⁹Diğer taraftan ombudsmanın görev alanı ilk oluşturulduğu sekliyle kalmamış ihtiyaçlar oranında genişletilmiştir.

Ombudsman kurumunun ortak özellikleri şöyleözetlenebilir. Yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olma, genel olarak şikâyet doğrultusunda harekete geçme, adil olarak değerlendirme ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçların tavsiyelerle önlenmesidir. Uygulamaların birbirinden ayrılan yönleri ise; statülerindeki, yetkilerindeki farklılık, arabulucunun kişiliği, kurumunun görünüşü, ilgiliyönetsel kuruluşlar, yararlanılan araştırma yöntemleri konusundaki farklılıklar ve yargıorganlarına başvurma olanakları açısından söz konusudur.¹⁸⁰

¹⁷⁷Eryılmaz, 2010, Shf:197

¹⁷⁸Akpınar, 2006, Shf:103

¹⁷⁹Köse, 2007, Shf:13

¹⁸⁰Tortop, 1998, Shf: 4 ve devamı

Ombudsman kurumu ile ilgili kısa bir değerlendirme yapmak gerekirse, halk ile yönetim arasında doğrudan bir bağ oluşturan bu kurum, demokrasinin temel ilkesi olan yönetimin halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesinin sağlanması açısından önemli bir işlev üstlenmektedir.¹⁸¹Bununla birlikte kararlarının bağlayıcı olmayıp birer tavsiye niteliğinde olması, özellikle de demokrasinin sindirilemediği ve/veya etkin bir kamuoyunun oluşmadığı rejimlerde, kurumun etkinliğini ciddi anlamda azaltacaktır. Güçler ayrılığı perspektifinden bakıldığında ise, tüm olumlu yönlerine rağmen, kurumun gördüğü işlev yargı ve özellikle de yürütme karşısında yasama adına bir denge oluşturmaktan çok güçler arası ahengi sağlayıcı bir arabuluculuktan ibarettir.

Sayıştay Denetimi (Yüksek Denetim):

İç denetimi, idari görevi olan kuruluşların kendi içlerinden belirledikleri personelleri aracılığı ile kendi kendilerini denetleme faaliyeti şeklinde niteleyebiliriz. Bu anlamda yürütme adına yapılan denetim kısmında da belirttiğimiz üzere birer bürokratik yapılanma olan her bakanlığın kendi idaresini denetleme faaliyeti bir çeşit iç denetimdir. Diğer taraftan bu denetim kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan, bağımsız denetim elemanlarınca yapılıyor ise bu denetimin adı da dış denetimdir. Ayrıca dış denetimin kapsamı geniş tutularak kamuoyu, yasama, yargı ve uluslararası denetim türleri de dış denetim kapsamına alınabilir.¹⁸²Bu anlamda dış denetimin iç denetimden en temel farkı örgütten bağımsızlık dolayısıyla da 'objektiflik'tir diyebiliriz.

Bu açıklamalardan yola çıkarsak aslında yüksek denetim de bir dış denetimdir. Bununla birlikte birtakım özellikleri olan farklı bir dış denetim çeşididir. Buna göre, yüksek denetim, kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.¹⁸³ Dolayısıyla buradaki yüksek kavramı onu yapılan diğer dış denetimlerden ayırt etmek için kullanılmaktadır.

Uygulandığı ülkelerde bir takım farklılıklar gösterse de yüksek denetimin sahip olduğu bazı temel özellikler bulunmaktadır. Buna göre: Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasadan alan ve genellikle yasama, yürütme, yargı içineyerleştirilemeyen, *sui generis* nitelikli bir devlet faaliyetidir. Yüksek denetim kurumlarının idari ve mali özerkliği

¹⁸¹Köse, 2007, Shf:13

¹⁸²Köse, 2007, Shf:17-18

¹⁸³A. g. e, 2007, Shf: 18

bulunduğu gibi yüksek denetimi yürüten meslek mensuplarının dayasal, bazen de anayasal güvenceleri vardır. Yüksek denetim her ne kadar parlamento adına yürütülse de yüksekdenetim kurumları planlama, uygulama ve sonuçların parlamentoya sunulma aşamasında tamamen bağımsızdır.¹⁸⁴Bunlara ek olarak özellikle Kıta Avrupasında birçok ülkede bu kurumlar yargısal güçle de desteklenmişlerdir. Diğer taraftan yüksek denetim organlarının INTOSAI gibi uluslararası çatı örgütlenmelere sahip olması uluslararası denetim standartları oluşturabilmelerine de olanak sağlamıştır.

Yüksek denetim kurumlarının demokrasi ve devletin erkleri ile olan ilişkisini görmek için onların tarih içinde hangi koşullarda ortaya çıktıklarını görmek gerekir. Bu bağlamda günümüzde büyük oranda parlamentolar adına yüksek denetim organları eliyle yürütülen bütçe hakkı kavramını incelemek, bu denetim kurumlarının devletin erkleri, özellikle de yasama ile olan ilişkilerini daha net bir şekilde ortaya koyacaktır. Buna göre, bütçe hakkı devletin, nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla da halka ne gibi yükümlülükler getireceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsilcilerin söz sahibi olmalarıdır.¹⁸⁵Başka bir deyişle, bu hak iktidarların halktan vergi toplamadan ve bu vergileri gerekli gördükleri yerlere harcamadan önce halkın temsilcileri olan parlamentolardan almaları gereken izni ifade etmektedir. Parlamentolar, halkın kamu maliyesini kontrol etme ihtiyacı sonucunda doğmuşlar ve ilk yetkilerini bu alanda kazanmışlardır. Parlamenter demokrasiler, önce vergilerin daha sonra kamu harcamalarının halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların kontrolü altına alınması ile ortaya çıkmıştır. Mutlak iktidarın mali yetkilerinin sınırlandırılması, demokratik rejim yönünde atılmış ilk adımdır. Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmiştir. Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organı ile paylaşmışlardır.¹⁸⁶Bu şekilde bütçe hakkının hükümdarlardan halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel işlemlerin doğru, tam ve amaçlarına uygun yapılabildiğinin denetimini de kaçınılmaz kılmıştır. Başlangıçta bütçenin uygulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşıklaşması, bu görevin tarafsız bir uzman kuruluş tarafından yürütülmesini gerektirmiştir. Bu gereksinim,

¹⁸⁴ Akpınar, 2006, Shf:75

¹⁸⁵ The International Organisation of Supreme Audit Institutions (Uluslar Arası Sayıştaylar Birliği)

¹⁸⁶ Gürsoy, 1980, Shf: 56

¹⁸⁶ Mutluer, Öner ve Kesik, 2009, Shf: 53

günümüzde sayıştay olarak bildiğimiz ve kökenleri 13. yüzyıla kadar giden yüksek denetim kurumlarının oluşumunu gündeme getirmiştir.¹⁸⁷Başlangıçta bütünüyle siyasi iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasi iktidarı oluşturması, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık alanı haline getirmiştir. Böyle bir ortamda sayıştaylar, parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.¹⁸⁸Günümüzde hemen her ülkede yasama adına denetim yapan ve parlamentoların en güvenilir bilgi kaynağı olan sayıştaylar, ülkelerin anayasal sistemleri içerisinde önemli bir yer tutarlar. Yasamanın yanı sıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve bazen yargısal görevleri de yerine getiren bu kuruluşlar, kamusal kaynakların hukuka, toplumsal çıkarlara ve performans ilkelerine uygun olarak kullanımını gözeterek, halk adına hazinenin bekçiliği görevini yürütürler.¹⁸⁹

Modern demokratik dünyada, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için mali, idari ve fonksiyonel olarak bağımsız olması gereken sayıştayların yetkileri genellikle Anayasalarda ve ilgili denetim yasalarında düzenlenmektedir. Bu kurumların devlet örgütü içerisindeki yeri, üst düzey kurumlarla ilişkileri, bağımsızlık düzeyi bu düzenlemelerin ışığında ve kimi zaman da gelenekselleşmiş uygulamalar çerçevesinde kendini gösterir. Yüksek denetim kurumları statüleri açısından tam özerk olabilir, yasama organının bir bölümü olarak düzenlenebilir veya yasama ve yürütme organı bu kurumlar üzerinde değişen derecelerde yetkilere sahip olabilir. Çağdaş devlette bu kurumlar faaliyetlerini genellikle Parlamento adına yürütür ve sonuçlarını parlamentoya raporlarlar. Hükümetense büyük ölçüde bağımsızdırlar. Ancak uygulamada yüksek denetim kurumları arasında birtakım farklılıklar söz konusudur.¹⁹⁰

Yüksek denetim kurumlarının anayasal konumları ile ilgili olarak çizilebilecek basit bir şemada bu kurumların ABD'de Federal İdarenin, Büyük Britanya, Avusturya ve İsrail'de Hükümetin denetlenmesinde parlamentoya yardımcı bir parlamento organı, Alman Federal Cumhuriyetinde *Bundesrechnungshof* örneğinde görüldüğü Devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, Fransa'da *Court des Comptes* örneğinde olduğu gibi bir yargı yeri olmanın yanı sıra, bütçenin düzenlenmesi ile ilgili konularda, siyasi-mali denetim sürecinde, parlamento ve hükümete yardımcı olma ek fonksiyonları ile donatılmış bir kurum, İtalya'da *Corte dei Conti* gibi, yargısal yetkileri de kullanan, hükümete ve parlamentonun yanında, cumhuriyetin de

¹⁸⁷Köse, 2007, Shf:20

¹⁸⁸Inan, 1992, Shf: 4

¹⁸⁹Köse, 2007, Shf:13-14

¹⁹⁰Köse, 2007, Shf:39

özerk yardımcı kurumu şeklinde tanımlanmaları mümkündür.¹⁹¹ Ülkelerin anayasal düzenlemeleri göz önünde bulundurulduğunda, yüksek denetim kurumlarının genellikle en üst kuruluşlar arasında yer aldığını, bağımsızlıklarını garanti edecek bir statüye kavuşturuldukları ve diğer kurumlarla ilişkilerinde saygın bir konuma sahip kılındıkları açıkça görülmektedir. Buna karşılık kimi Avrupa ülkelerinde yüksek denetim kurumlarının yürütmenin örgütsel yapısı içinde, maliye bakanlığı bünyesinde yer aldığı görülmektedir. Ancak bu ülkelerde dahi bu kurumların bağımsızlıklarının güçlü güvencelere bağlandığı görülmektedir. Demokratik yönetim yapısına sahip olmayan ülkelerde yakın zamanlara kadar hükümete bağlı bir bakanlığın bünyesinde yer alan yüksek denetim kurumları, çoğunlukla ülkenin en üst yöneticisine (kral, sultan vb.) bağlanarak güvenceleri ve bağımsızlıkları güçlendirilmeye çalışılmıştır.¹⁹²

Sayıştaylar, büyük ölçüde ülkelerinin seçtiği hukuk anlayışları doğrultusunda biçimlenmiş kurumlardır. Sözelimi ABD, İngiltere ve İsrail Sayıştayları, kodifikasyonlara yer vermeyen, örf, adet ve teamülün ağır bastığı *Common-Law* Sistemi ile mali, ekonomik ve teknolojik dinamizmin telifi sonucu doğmuşlardır. Kıta Avrupasında ise, *Romano-Germanik* ya da *Civil-Law* sistemi geçerlidir. Bu hukuk anlayışı, sayıştayları klasik güç üçlüsünün dışında, yargısal yetkiyle donatılmış kendine özgü kuruluşlar olarak ortaya çıkarmıştır.¹⁹³ Yüksek denetim kurumları dünyada iki şekilde yapılanmışlardır: Bunlardan birincisi genellikle yargı yetkisi ile de desteklenen ve daha çok kıta Avrupasında görülen kurul modeli, diğeri ise daha çok *Anglo-Sakson* ülkelerde görülen ve yargı fonksiyonu olmayan ofis modelidir. Ofis modelinin bir versiyonu seklinde ortaya çıkan *board* modelinde ise; bir başkan ve üyelerden oluşan küçük kurullar yer almaktadır. Ofis türü yüksek denetim kurulları, yargısal yetkileri olmayan, tüm görev ve yetkilerin genel denetçide toplandığı, denetim görevlilerinin, genel denetçi adına görev yaptığı kamu kuruluşlarıdır. İngiltere Ulusal Denetim Ofisi bunun en tipik örneğidir. Kurul türü yüksek denetim kurumları ise, yargısal yetkileri olanlar ve olmayanlar seklinde ikiye ayrılmaktadır. Yargısal yetkileri olmayan yüksek denetim kurumları, denetim faaliyetini doğrudan dış raporlamaya yönelik olarak yürütmekte ve düzenledikleri denetim raporlarını parlamentoya ve/veya hükümete sunmaktadırlar. Almanya Sayıştayı da bu model için güzel bir örnektir. Yargısal yetkileri olan yüksek denetim kurumları ise, denetim bulgularını ya yargılama yoluyla kendi içinde sonuçlandırmakta ya da uygunluk bildirim yoluyla denetimin sonuçlarını parlamentoya bildirmektedir. Ülkemizde de uygulanan bu modelin en tipik örnekleri ise modeli örnek aldığımız Fransa Sayıştayı ve Fransız modelinden etkilenerek oluşturulan İtalyan ve İspanyol Sayıştaylarıdır.¹⁹⁴

¹⁹¹ Çağlar, 1987, Shf:38

¹⁹² Köse, 2007, Shf:40

¹⁹³ Köse, 2007, Shf:42

¹⁹⁴ Akpınar, 2006, Shf:75, Köse, 2007, Shf:43

Sayıştayların esasında iki temel fonksiyonu vardır. Bunlar, denetim ve raporlamadır. Yargı yetkisi olan yüksek denetim kurumlarında bu işlevlere yargılama fonksiyonunuda katmak gerekir. Sayıştayların temel fonksiyonu olan denetim fonksiyonunu biraz açmak gerekirse.Yüksek denetim kurumlarının en önemli işlevlerinin, devletin bütün gelir ve giderleri ile malvarlıklarını denetlemek olduğu kuşkusuzdur. Zamanla yönetimde, teknoloji ve toplumsal yaşamın birçok alanında yaşanan gelişmeler, denetim alanında da kendini göstermiş ve yüksek denetimin niteliğinde olduğu kadar, kapsamında da yenilikler getirmiştir. INTOSAI standartlarına göre bütün denetim faaliyetleri yüksek denetim kurumlarının denetim görev ve yetki alanı içinde olmalıdır.¹⁹⁵ Ancak böyle bir uygulama gelişmiş demokratik ülkelerle sınırlıdır. Özellikle belirli bir gelişme düzeyinin altında kalan ülkelerde kamusal faaliyetlerin önemli bir bölümünün çeşitli şekillerde denetim kapsamı dışına çıkarıldığı görülmektedir. Bu da denetim olgusunun gelişmesinde ve denetim kurumlarının etkinlik kazanmalarında önemli bir engel oluşturmaktadır. Yüksek denetim kurumlarının denetledikleri kamusal alanların kapsamı ve yapılan denetimin niteliği ülkeden ülkeye büyük değişiklikler gösterebilmektedir. Merkezi yönetim örgütlerinin denetimi, hemen her ülkede yüksek denetim kurumlarının en öncelikli ve ortak faaliyet alanını oluşturmaktadır. Buna karşılık yerel yönetimlerin denetimi, birçok ülkede farklı denetim organlarıncaya yürütülmektedir.İktisadi devlet teşekküllerinin denetimi de yüksek denetim kurumları tarafından yapılabilmeyle birlikte, denetim usulleri alışlageldik yüksek denetimden oldukça farklıdır.¹⁹⁶

Yüksek denetim kurumlarının en hayati fonksiyonlarından birisi de, raporlama işlevidir. Her denetim faaliyeti bir raporla sonuçlanmakla birlikte, doğrudan denetimle ilgili bulunmayan birçok alanda da yüksek denetim kurumlarına rapor hazırlama ve parlamentoya ya da siyasi yürütmeye sunma görevi verilmiştir. Buna 'bilgi verme' işlevi de denebilir.Bu tür konuların başında devleti zarara uğratan mevzuatın veya uygulamaların kaldırılması, yararlı uygulamaların yaygınlaştırılması, genel nitelikteki ya da özellikli bazı hatalı uygulamalara son verilmesi için yönetim birimlerinin uyarılması vb. gelir. Yüksek denetim kurumlarının bu gibi önemli sorunlar konusunda yasama organlarına sundukları periyodik ya da periyodik olmayan raporlar, bilgi verme işlevinin bir gereğidir.

Yargılama fonksiyonu, yargı yetkisi ile donatılmış kurul tipi Kıta Avrupası Sayıştaylarına ya da bunlardan etkilenecek kurulmuş yüksek denetim kurumlarına has bir

¹⁹⁵Köse, 2007, Shf:44

¹⁹⁶Köse, 2007, Shf:44

yetkidir. Bu tür kurumlar, genellikle kendi ülkelerindeki diğer yüksek yargı organları ile aynı statüye sahiptir. Ancak bu tür kurumların yargı işlevlerinin niteliği ve kapsamı, diğer yargı organlarından kimi yönleriyle ayrılmaktadır. Yargılama alanı, klasik yargı organlarına göre daha dar kapsamlıdır. Sorumlu tutulan kişiler son derece sınırlıdır. Örgütsel yapısı açısından da farklılıklar gösterir. Bu tür kurumların çoğu, alt ya da taşra mahkemeleri olmadığı halde, nihai hüküm merciidirler. Tüm yargı kurumları için son karar mercii olan bir yüksek mahkemenin olduğu ülkelerde, sayıştay kararları için de son temyiz makamı bu mahkeme olmaktadır. Kamusal kaynakların tasarrufunda karşılaşılan hukuk dışı olay ve işlemler, yargı süreci sonucunda hükme bağlanır ve sorumluları hakkında uygulanacak müeyyideler kararlaştırılır.¹⁹⁷Sayıştayın yargı niteliği klasik yargı anlayışıyla paralellik taşımamaktadır. Sayıştay, denetim, idari ve danışma fonksiyonları da bulunan kendine özgü bir yargı yeridir. Sayıştayın yargısı hem kişi hem de konu yönünden sınırlı bir yargıdır.¹⁹⁸Sonuçta Sayıştay yargısı, klasik yargıya paralellik göstermemekte; tamamen nev'i şahsına münhasır, *sui generis* bir nitelik taşımaktadır. Sayıştayın yargı yolu ile sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yaptığı denetim, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar türünden iki taraflı davalar veya hak ve menfaat sahiplerinin açtığı tek taraflı davalar olmayıp, mali işlem üzerinde yapılan nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesidir.¹⁹⁹

Tüm bunlara ilaveten yüksek denetim kurumlarının mali konularda çıkarılacak anayasal veya yasal düzenlemelerde görüş bildirmek, tereddüde düşülen mali konularda açıklamalarda bulunmak; kendi bütçesini hazırlayıp meclise sunmak, kendisi ile ilgili kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek; genel uygunluk bildirimlerini hazırlayıp yasama organına sunmak; eğer yargı yetkisine sahip ise, içtihadı birleştirme kararları almak gibi önemli görevleri de vardır. Normalde ombudsmanlık kurumları yüksek denetimden ayrı örgütlenen yapılar olmalarına rağmen bazı ülkelerde Sayıştaylar ombudsmanlık görevini de üstlenmektedirler. İsrail Sayıştayını bunun en güzel işleyen örneklerinden biridir.²⁰⁰Ancak bu tarz örgütlenmeler genelleme yapamayacak kadar istisnai durumlardır.

Yasama adına bağımsız faaliyet gösteren yüksek denetim organları olan sayıştaylar için son bir değerlendirme yapacak olursak. Öncelikle *sui generis* kurumlar olan sayıştaylar, görevlerini ne seçilmiş yürütmenin bir uzantısı olan idari denetim gibi siyasi yürütme adına ne

¹⁹⁷ A.g.e, Shf:45

¹⁹⁸ Akyel ve Baş, 2010, Shf:380

¹⁹⁹ A.g.e, Shf:384

²⁰⁰ Köse, 2007, Shf: 46

de yargı denetimi gibi ‘tamamen bağımsız’ yürütürler. Sayıştaylar kendilerine verilen yetkiyi yasama organı adına fakat bağımsız şekilde yürütürler. Buradan hareketle yüksek denetim kurumları kurumsal, fonksiyonel ve mali bağımsızlıkları ile meslek mensuplarının bağımsızlıkları açısından yargı denetimi yapan kurumlara daha çok benzemektedir. Özgün yapısı dolayısı ile üç erkten hiç biri içinde sınıflandırılmayan yüksek denetim organlarının her şeye rağmen en çok irtibatlı olduğu erk yasama organıdır. Sonuçta bu kurumlar asli görevleri olan denetim görevlerini yasama organı adına yapmakta, sonuçlarını da yine yasama organına raporlamaktadırlar. Bu yönüyle meşruiyet temelleri yargı erkinin meşruiyet temeline göre, daha dolaylı da olsa, somut bir demokratik kurum olan parlamentoya dayanmaktadır. Sayıştayları yasama organı ile bu kadar irtibatlı kılan ikinci husus ise bütçe hakkıdır. Aslında sayıştayların varoluş nedenlerinden biri de olan bu hak dolayısıyla sayıştaylar yasama organı adına yürütme gücünün uhdesine verilen (esasında halkın kendi parası olan) bütçenin siyasi, hukuki ve teknik denetimini yaparlar. Ayrıca sayıştaylar sayesinde ki parlamenter rejimlerde yasama meclisleri, oluşturdukları komisyonlar marifetiyle başkanlık sistemindeki benzer şekilde seçilmiş yürütmenin bir uzantısı olan idari bürokrasiye hesap sorabilmektedirler.

4-SONUÇ: KUVVETLER DENGESİNDE YÜKSEK DENETİM BÜROKRASİSİNİN YERİ

Yüksek denetim bürokrasisinin modern dünyada güçler dengesi içindeki yerine bakmazdan evvel bu noktaya nasıl geldiğini kısaca hatırlamada fayda var. Aslında hem modern demokrasinin normlarından biri haline gelen güçler ayrılığı ilkesi, hem özünde bir örgütlenme ve organizasyon kaygısı sonucu ortaya çıkan bürokratik yapılar, hem de yapılan işlerin koyulan kurallara uygunluğunu kontrol işi olan denetim bu gün anladığımız biçimleri ile modern zamanların ürünleridir. Fakat bu onların geçmişleri ile olan bağlarını ortadan kaldırmaz. Bu gün modern batı medeniyetine ait birçok değerde olduğu gibi bu kurumlar da kabaca dört katmanlı bir yapıya sahiptirler. En altta özgürlük ve demokrasi ile ilgili birçok kurumun tohumlarının atıldığı Antik Yunan medeniyeti, onun üzerinde kurumsallaşmanın ve örgütlenmenin sembolü sayılabilecek Roma İmparatorluğu, daha sonra düzenin ve iktidarın

·Yargı denetimi, yüksek denetim ve idari denetimden farklı olarak demokratik meşruiyetini doğrudan Anayasa ve yasalardan almakta, bunun dışında yasama da dâhil hiçbir erkten doğrudan talimat almamaktadır. Bununla birlikte meşruiyet kaynaklarını vurgulamak için mahkemeler kararlarını millet adına verirler. (‘Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.’ 1982 Anayasası Madde 9)

alabildiğine atomize olduğu fakat bununla birlikte sözleşme hukukunun temellerinin atıldığı ve modern dünyanın başlıca aktörlerinden burjuvazinin ortaya çıktığı ve dünyaya kendini kabul ettirdiği Ortaçağ ve son katmanda ise bütün bu kurumlara son şekline veren Aydınlanma ve sonrasında yaşanan gelişmeler vardır.

Aslında o zamanlardan bu güne kadar yaşanan mücadele halk dâhil her şeyi kontrolüne almak isteyen merkezi bir örgütlenme ve nizam isteği ile daha çok kişiyi bu örgütlenmeye dâhil etmeye çalışan demokratik bir eğilim arasındadır: Yani mücadele bir anlamda ‘demokrasi’ ile ‘bürokrasi’ arasındadır. Bu mücadeleye, özellikle yönetilenlerin haklarını bu çekişmelerden koruyacak bir sistem oturtmaya çalışan yargı gücünü de eklemek gerekir. Gerçekten de örgütlenmenin Roma dönemindeki kadar merkezi olmadığı görece küçük kent devletlerinden oluşan Antik Yunan medeniyetinde ‘kişisel özgürlüklerin’, ‘hukukun’ ve ‘yönetime katılımın’ yükselen değerler olduğu görülürken, ardından gelen çok sıkı bir örgütlenme ve organizasyon üzerine kurulu Roma devletinde temel vurgular disiplin, nizam, otorite ve örgütlenme üzerinedir. Diğer taraftan Roma dönemi bir kurumsallaşma dönemidir. Öyle ki bu kurumsallaşmadan demokratik eğilimler ve hukuk da nasibini almıştır. Roma İmparatorluğu yıkıldıktan sonra meydana gelen otorite boşluğu beraberinde Feodal düzeni getirmiştir. Feodal dönemde neredeyse Roma’da gördüğümüzün tam tersi bir tablo ile karşılaşırız. Bu dönemde, otorite ayrılabilceği en küçük parçalara ayrılmış, örgütlenme ve düzen neredeyse (bir önceki dönemle kıyaslandığında) ortadan kalkmış, ticaret küçülmüş ve şehirler terk edilmişti. Fakat ilerleyen dönemlerinde Feodalizm, Avrupa ve dünyaya birtakım beklenmedik miraslar bırakmıştır. Sözleşmeye dayalı özgürlükler, günümüz parlamentolarına dönüşecek zümre parlamentoları ve imtiyazsız bir sınıf olmasına rağmen önemli haklar elde eden burjuvazi bunlardan bir kaçıdır.²⁰¹ Feodal dönemin ardından ortaya çıkan mutlak iktidarlar döneminde ise yeniden iktidarın merkezileşmesi ve iktidardaki gücün her şeyi kontrol altına alma çabası ortaya çıkmıştır. Kendi dışlarındaki dünyanın zenginliklerini paylaşmak için sıkı bir mücadeleye giren Avrupa hükümdarları, ülkeleri içindeki egemenlik ve nüfuzlarını ortaya koymak ve sağlamlaştırmak için merkezi bir kurumsallaşmaya gittiler. Giderek kuvvetlenen rakipleri karşısında yeni kaynak arayışlarına giren krallar sonunda ister istemez ulusal kaynaklara, yani halka başvurmak ve bunun karşılığında ona bazı haklar tanımak zorunda kaldılar. Yaşanan gelişmeler sonunda mutlak krallar, iktidarlarını istemeseler de halkla paylaşmak veya halka bırakmak zorunda kaldılar. Aydınlanma sonrası bu dönemde iç ve dış baskılar altında kalan Avrupa devletlerinde, demokratik eğilimle bürokratik eğilim

²⁰¹ Gönenç, 2008, Shf: 284-285

bir arada hareket etmiştir. Bunda akılcılığa vurgu yapan aydınlanma felsefesinin de etkisi büyüktür.

Geleneksel otoriteyi temsil eden kralların sembolik hale geldiği ya da Fransa'da olduğu gibi tümüyle kaldırıldığı bu yeni düzende başka bir problem ortaya çıkmıştır. Modern öncesi dönemde hükümdarların otoriteleri ne kadar sınırsız da görünse, geleneksel kurallar her istediklerini yapabilmelerine imkân vermiyordu. Ayrıca kralların geleneksel ya da dini kurallara rağmen kurallar koyabilmesi uzun zaman mümkün olmadı. Bunlara ek olarak her zümrenin kendi mahkemeleri vardı ve kral keyfine göre dilediği kişi yargılayamıyordu. Dolayısıyla geleneksel otoriteyi temsil eden bir hükümdar, geleneksel değerlerin etkisini yitirdiği bir dönemde hem yasama hem yürütme ve hem de yargı yetkisini elinde tutan ve 'halkı temsil eden' bir meclisten daha muktedir değildi. Ya da *Montesquieu*'nun ifadeleri ile anlatmak gerekirse: *"Yasama ve yürütme güçleri aynı kişi ya da topluluklara verilirse, bu durumda özgürlükten bahsedilemez çünkü aynı hükümdarın ya da meclisin şiddet kullanarak uygulamak için ağır yasalar yapmasından korkulur. Diğer taraftan eğer yargı iktidarı yasama ile birleştirilirse, yargıç aynı zamanda yasayı da yapan kişi olacağından, halkın üzerindeki iktidar keyfi olur. Yargı şayet yürütme ile birleşirse, bu seferde yargıcın elinde yargı iktidarından farklı bir baskı aracı daha olur. Bu iki durumda da bir özgürlükten bahsedemeyiz."* Son olarak düşünürü göre, bu üç yetki aynı anda aynı kişi ya da topluluğun elinde olsa idi bu sefer devlette her şey yerle bir olurdu.²⁰² İşte kuvvetler ayrılığı düşüncesi bütün devlet gücünü elinde bulunduran ve kendini tüm ulusu temsil ettiğidüşüncesiyle meşrulaştıran bu tarz yapıların ortaya çıktığı bir dönemde ortaya atılmıştır. *Montesquieu*'nun yaşadığı Fransa ise bunun için güzel bir örnektir. Bununla birlikte düşünür bu sıkıntılı duruma başka bir monarşi olan İngiltere'yi çözüm olarak göstermiştir. Dolayısıyla ilk çıktığı hali ile kuvvetler ayrılığı devlet gücünün o toplumdaki zümreler arasında paylaşılması ile mümkün kılınan ılımlaştırılmış bir monarşi modeli idi. Buna göre İngiliz Tacı yürütmeyi, Lordlar kamarası soyluları, Avam kamarası halkı temsil ediyordu. Ayrıca düşünürü göre her zümre bağımsız yargıçlar tarafından fakat kendi zümresinin mahkemesinde yargılanmalı idi. Daha sonra model monarşik ya da sınıfsal imtiyaza dayalı bir geçmiş olmayarak Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanarak son halini almıştır.

Modern dünyada güçler ayrılığın ilkesinin amacı, tıpkı hukuk devleti ve anayasacılık hareketleri gibi devlet iktidarının sınırlanarak bireyin ve toplumun haklarının bu devasa güç

²⁰²Montesquieu, 1963, Shf:296-300

karşısında korunmasıdır. Model bu bağlamda bu üç büyük devlet erkini bir birleri ile sınırlamakta ve dengelemektedir. Bununla birlikte yaşanan iki gelişme kuvvetler ayrılığı modelinin beklendiği gibi çalışmasına engel olmuştur. Bunlardan birincisi, yürütmenin adeta yasamanın memurları haline dönüştürüldüğü meclis hükümetleridir. En somut örneğini devrim sonrası Fransa’ında görebileceğimiz bu modelde yasama organı zaman zaman yargı da dâhil tüm erkleri elinde toplamıştır. *Rousseau*cu genel irade fikrinin ön planda olduğu böyle çoğunlukçu bir mecliste, yasama organında bile azınlıkta kalanların fikirlerine itibar edilmediği bir ortam söz konusudur. Tabidir ki ne *Montesquieu* ne de *Locke*’un güçler ayrılığı modeline uyabilecek böyle bir durumda, her hangi bir özgürlükten bahsedilemez. Demokrasi tarihinde bir hayli olumsuz izler bırakan bu model çok fazla sürmemiş, hukuk devleti ve benzeri devlet iktidarını kısıtlayıcı hareketlerin de etkisi ile zamanla kuvvetler ayrılığını benimseyen bir yapıya evrilmiştir.

İkinci gelişme daha geç ortaya çıkmış fakat etkileri daha uzun süre devam etmiş ve hala da etmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin beklendiği gibi işlemlerini aksatan ikinci gelişme siyasal partilerin sahneye çıkmasıdır. Benzer siyasî görüşleri paylaşan kişilerin bir ülkenin yönetiminde söz sahibi olmak üzere kurdukları bu örgütler, zamanla yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ayrımı göstermelik hale getirmiştir. Özellikle tek partili sistemlerde görülen bu tabloda, parti hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde tutmakta ve yargıya da ciddi müdahalelerde bulunabilmektedir. Totaliter, Faşist ve Komünist rejimlerde görülen tek parti sistemi günümüzde pek de rastlanır bir durum değildir. Fakat buradan hareketle siyasi arenadaki parti sayısı azaldıkça ve iktidardaki partinin meclisteki temsil oranı arttıkça, partilerin hem yasama hem de yürütme erkine hâkim olma riski hala devam etmektedir. Demokratik sistemlerde yürütme genellikle meclis salt çoğunluğu ile yasa çıkarabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir durumda esasında yasamanın temel fonksiyonu olan bir görev otomatik olarak yürütmenin ya da başka bir deyişle iktidardaki partinin eline verilmektedir. Bu, mecliste % 51’i temsil eden bir partinin geriye kalan %49’a rağmen yasamayı tekeline alması demektir. Dahası, partilerin çoğu zaman halktan aldıkları oydan daha fazla temsilciyle yasama organında temsil edildikleri düşünülürse bu çoğunlukçu demokrasi açısından bile adil olmayan bir tablodur. Hatta dar bölge gibi nispi olmayan temsil sistemlerinde partiler, halktan aldıkları oydan daha fazlası ile mecliste temsil edilmekte, yasaları, hatta zaman zaman anayasaları değiştirecek temsil çoğunluğuna sahip olabilmektedirler. Parti koalisyonları burada daha makul seçenekler gibi gözükse de temsil sisteminde yaşanan sıkıntılardan ötürü belirttiğimiz riskler devam edecektir. Partilerin güçler ayrılığı prensibini bloke etme derecelerini etkileyen faktörlerden biri de parti içi disiplindir.

Parti içi disiplinin sıkı olduğu partilerde çatlak ses çıkmaması adına, farklı düşünen halk temsilcilerinin görüşleri de parti ve liderinin çıkarları doğrultusunda bastırılmakta, belli bir partideki vekillerin diğer partilerle aynı görüşü paylaşabilmeleri engellenmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin işleyişi partilerin içinde bulunduğu hükümet sistemi ile de alakalıdır. Buna göre parti içi disiplinin sıkı fakat erkler arası ayrımın yumuşak olduğu parlamenter sistemlerde modelin çok iyi işlemediği; buna karşın erkler arası ayrımın katı fakat parti disiplinin zayıf olduğu Amerikan tipi başkanlık modelinde ise daha iyi işlediği görülmektedir. Diğer taraftan Amerikan tipi başkanlık modelinde uygulanan kuvvetler ayrımı modeli klasik modelden farklıdır. Amerikan modelinde her kuvvetin kendi iktidar alanından bir başına sorumlu olmasının yanı sıra, her kuvvete diğer kuvvetlere karşı kullanabileceği bir takım fren denge (*Check and Balances*) mekanizmaları da verilmiştir. Tüm bunlara rağmen Kongre ve Başkanın aynı partiden olması durumunda parlamenter sisteme benzer problemler burada da ortaya çıkabilmektedir.

Yukarıda saydığımız gelişmelere paralel olarak, aynı dönemlerde modern dünyanın örgütlenme biçimide diyebileceğimiz bürokrasi bütün alanlarda kendini göstermiş ve kabul ettirmiştir. Bu gelişmelerin neticesinde devletlerin örgütlenme biçimi olan kamu yönetimi de bürokratik örgütlenmeden nasibini almıştır. Devletin gelişmesi ve modernleşmesi, uluslaşma hareketleri, kapitalist ekonomi ve sanayileşme, parasal ekonominin yaygınlaşması, halkın yönetime katılımı ve eşitlik düşüncesi gibi gelişmeler sonucunda ortaya çıkan modern bürokrasi; iş bölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi ve yazılı belgelere dayanan ayrıca, kamusal ve özel hayatın ayrıştığı, gayri şahsılık ve liyakati esas alan bir örgüt biçimidir. Ya da Weber'in deyişi ile bürokrasi aslında bir yönetim biçimi değil, yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir.²⁰³

Diğer taraftan birçok açıdan farklılıklar arz eden bürokratik ve demokratik kurumların aynı dönemde, modern devlet içinde birlikte geliştiklerini görmekteyiz. Bir birlerine zıt eğilimleri içlerinde taşıyan bu yapılar neden ve nasıl modern devlet içinde birlikte gelişebilmişlerdir? Öncelikle bilgi ve uzmanlığa dayalı bir gücü elinde tutan, rollerin ve statülerin net bir şekilde belirlendiği, hiyerarşik yapısı sayesinde hızlı kararlar alabilen, siyasilere göre daha stabil ve istikrarlı bir statüye sahip olan ve işini profesyonel biçimde yapan bürokrasi modern devlette yapıyı ve sürekliliği temsil eder. Başka bir deyişle bürokratik yapılar adeta devletin iskeletidirler ve 'devlet politikası' denen hükümetler üstü bir

²⁰³ Eryılmaz, 2010, Shf:45-48

bakış açısı ile zaman içinde oluştuklarından kolay kolay değişmezler. Diğer taraftan halka dayalı bir meşruiyete ait gücü elinde tutan, bu sebeple geniş bir temsil yetkisine sahip, halk adına hareket ettikleri için bürokrasi için de gerekli olan insan ve para kaynağına da hâkim olan siyasiler ise devlet sistemi içinde hem demokratik meşruiyeti hem de seçimlerle gelecek ve sistemi yenileyecek taze kanı temsil ederler. Halkı temsil ettiklerinden onlar adına kararlar veren siyasilerin temel görevi halkın isteklerini devlet mekanizması ile yerine getirmektir. Yıllar içinde halkın görüşü ve istekleri de değişebileceğinden siyasiler meşruiyetlerini belirli aralıklarla tazelemek durumundadırlar. Bürokrasi ve siyasiler arasındaki ilişkiyi bir otobüs metaforu ile açıklamak istersek: Burada otobüs devletin bürokratik kurumlarını, yolcular halkı ve şoförde siyasileri temsil etmektedir. Buna göre şoför, otobüsün gerçek sahibi olan yolcular nereye gitmek isterlerse oraya gitmek durumundadır. Aksi takdirde yolcular bir sonraki durakta (seçimler) şoförü değiştirebilirler. Otobüsle temsil edilen bürokrasi ise çok ciddi gerekçeler olmadan değiştirilebilir bir şey değildir. Ama gerçekten buna ihtiyaç duyarlarsa yolcular sahibi oldukları otobüsü şoför (siyasiler: yasama ve seçilmiş yürütme) eliyle tamir ettirebilir, üzerinde değişiklikler yapabilir veya yenileyebilirler. Burada şoförle temsil edilen siyasiler kendilerine verilen (yolculardan alacağı onay) yetkiler çerçevesinde otobüs üzerinde bir takım değişiklikler yapabilir. Otobüsün rutin bakımını (günlük idari işler) ise zaten yapmak durumundadırlar. Yani bürokrasi ve demokrasi bir birlerinin dışlayan değil tamamlayan yapılar oldukları için modern devlette beraber gelişebilmişler ve bu beraberliği devam ettirebilmişlerdir. Fakat burada gözden kaçmaması gereken nokta, her ikisinin de meşruiyetlerinin temelinde halkın olurunun yatmasına rağmen, siyasilerin bu yetkiyi bürokratlara göre daha doğrudan aldıkları söylenebilir. Dolayısıyla bu çifte temsilde siyasiler halk adına bürokratlar ise siyasiler adına hareket etmekte, sonuçta ise yapılan tüm işler meşruiyetin kaynağı olan halk için yapılmaktadır.

İşler teoride anlatılanlar gibi işlese de pratikte bir takım farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bürokratik kurumları güçler ayrılığı perspektifinden incelediğimizde ise bu farklar daha net ortaya çıkacaktır. Fakat böyle karmaşık bir yapıyı az önceki gibi basit bir metaforla izah edemeyiz. Modern devlet demokratik ve bürokratik kurumlar olmak üzere bir birinden oldukça farklı iki örgüt sistemi tarafından el birliği ile yönetilmektedir. Bu iki alt sistem birlikte, siyasiler ve bürokratlar tarafından idare edilen devlet sistemini oluştururlar. Güçler ayrılığı çerçevesinden bakarsak,devletin temel fonksiyonlarından yasama tamamı ile siyasilere, yargı tamamı ile bürokratlara bırakılmış, yürütme fonksiyonu ise seçilmiş siyasilerle atanmış bürokratlar arasında paylaştırılmıştır. Devletin yaptığı işlerin kendi koyduğu

kurallara uygunluğunu kontrol eden denetimi de devletin temel fonksiyonlarından ya da kuvvetlerinden biri olarak kabul edersek, denetim fonksiyonu da yasama gücü ile sıkı bir ilişki içinde fakat yürütme emrindeki bürokrasiden farklı olarak görece bağımsız bir bürokrasiye bırakılmıştır. Modern dünyada bu örgütler yüksek denetim bürokrasisi şeklinde adlandırılmaktadır. Siyasileri periyodik seçimlerle halkın onayına, bürokratları da denetim yolu ile siyasilere bağlayan sistemde, siyasetçi bürokrat ilişkilerinde karşılaşılabilecek iki temel problem söz konusudur. Bunlardan birincisi kuvvetler ayrılığı prensibinin ideal şekilde işlenmesini engelleyen siyasal parti gerçeğidir. Buna göre mecliste belli bir çoğunluğu eline geçiren siyasi parti yürütme ile birlikte yasamanın bazı temel fonksiyonlarını da ele geçirebilmekte, bu ise muhalefetteki halk temsilcilerine rağmen yürütmenin yasamayı *bypass* etmesine olanak sağlamaktadır. Böyle bir açmaz siyasetçi bürokrat ilişkilerinin politizasyonuna sebep olacak ve partizanlaşma bürokratik kadrolara kadar yayılacaktır. Bu ise esasında devletin tarafsız ve rasyonel bir aracı olan ve muhalefette söz sahibi olduğu bürokrasiyi yürütmenin tekeline sokabilecektir. Böyle bir durumda yürütme şayet yasama organında nitelikli bir çoğunluğa da sahip olabilirse, bu sefer anayasal düzen ve bağımsız olması gereken yargı bürokrasisi de bundan olumsuz etkilenecektir. Atanmışlardan oluşan kamu bürokrasisinin seçilmiş yürütmenin bu derece güdümünde olması, kısa vadede şekli olarak demokratik kurallara ve ideal demokrasi-bürokrasi ilişkisine uygun gibi görünse de uzun vadede demokratik rekabetin bürokratik araçlar ile sona erdirilmesine neden olabilecek bu da siyasal partinin tahakkümündeki iktidarı giderek daha otoriter ve hatta totaliter bir yapıya dönüştürebilecektir. Demokratik sistemlerde seçilmiş atanmış ilişkilerini etkileyebilecek ikinci problem ise atanmış bürokrasinin seçilmişlere rağmen politik kararları etkileme veya verilen kararlara aykırı icraatlar yapabilme riskidir. Gerçekten de bürokrasinin ve bürokratik kurumların en sert eleştirisi aldıkları nokta, siyasiler kadar doğrudan halkı temsil etmeyen bu kurum ve kişilerin ulusal politikalara gereğinden fazla müdahil olabilmeleridir. Çağdaş demokrasilerde teknik bilgi ve uzmanlıktan meşruiyetini alan profesyonel bürokratlar, aslında bir meslek olmayan görevlerini ‘amatör bir ruhla’ yürüten siyasileri etkileyebilir ve özellikle de yasama meclislerine politikalar önerebilirler. Bürokrasinin bu sürece diğer bir müdahil olma şekli, yasaları yorumlama ve uygulamasıdır. Gerçekten de yasanın altındaki yönetmelik, genelge, yönerge gibi idari düzenlemeler esasında yasalarda belirtilmeyen detayları belirterek yasaların anlaşılabilirliği ve uygulanabilmesini sağlarlar. Diğer taraftan yasalar yasama organında görüşülecek düzeyde olgunlaşana kadar ki sürecin hâkiminin de

¹Demokratik kurumların kuralları koyması, bürokratların ise onları uygulaması.

siyasilerden çok işin uzmanı bürokratlar olduğunu düşünürsek bürokrasinin bu noktada ne kadar etkin olduğunu görürüz.²⁰⁴Tüm bunlara ek olarak alınan politik kararların esas uygulayıcılarının da bürokratlar olduğunu da akılda tutmak gerekir. Bu da uygulama süreçlerine siyasilerden daha hâkim olan bürokrasiye, siyasilerin isteklerinin aksine icraatlar yapabilme olanağını sağlamaktadır.

Günümüz demokrasilerinde temel amaç, devletin ve tüm erklerinin gerçek sahibi olan halkın istekleri doğrultusunda bir yönetimi, mevcut iktidarı destekleyen ya da desteklemeyen herkes için özgürlükçü bir ortamda yürütebilmektir. Yani günümüz demokrasilerinin iki temel özelliği meşruiyet temeli olarak halka dayanmaları, fakat yürütme iktidarını elinde tutan ‘çoğunluktaki’ fikrin ‘muhalafetteki’ diğerlerinin özgürlüklerini kısıtlamamasıdır. Bu anlamda, yürütmenin siyasal partiler marifetiyle yaşamayı dolayısı ile yargının da içerisinde yer aldığı bürokrasiyi kontrol altına alması, ya da bürokrasinin elindeki bilgi ve uzmanlık gücünü kullanarak, siyasal kararlarda ve bunların uygulanmasında siyasilere rağmen söz sahibi olması günümüz demokratik anlayışına aykırıdır. Bu sistemde birinci problem yani, siyasal yürütmenin diğer iki erki ve kendi idari uzantısı olan bürokrasiyi siyasi partiler aracılığı ile ele geçirmesi problemi, yürütme dışındaki iki erke özerk iktidar alanları oluşturmakla aşılabilir. Bu özerk iktidar alanları Amerikan başkanlık sistemindekine benzer şekilde, erklere diğerlerinin gücü aşırı kullanmalarını sınırlayıcı fren denge mekanizmaları vermekle de desteklenebilir. İkinci problemin yani, bürokrasinin bazen sadece yaşamaya, bazen de hem yasama hem de yürütmeye rağmen siyasi kararlarda ve bunların uygulamasında gereğinden fazla söz sahibi olmasının çözümü ise siyasiler eliyle yapılan denetimdir. Fakat seçilmiş yürütmenin yaptığı denetim yürütmenin güdümünde olduğundan yaşamaya rağmen yapılan eylemlerin tespiti ve kontrolünde yetersiz kalacak, ayrıca yürütmenin denetim kurumları parçalı bir şekilde örgütlendikleri için tüm yürütmeyi etkileyebilecek kadar büyük problemleri kavrayamayacaktır. Diğer taraftan, yürütme, anayasa gereği düzenleme ve takdir yetkisine sahip olsa da, yasamanın denetimi alanındadır. Yargının da yürütme üzerindeki denetim yetkisi bariz olmakla birlikte, temelde yasama kararları niteliğindeki yasal düzenlemeleri uygulamak durumundadır. Bu çerçevede denetim işlevi açısından yasamanın ayrıcalıklı konumu, yasama adına yapılan yüksek denetime de özel bir konum kazandırmaktadır.²⁰⁵Bu bakımdan (özellikle de yüksek) denetim bu gün, dünyada dördüncü bir erk olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Hatta beşli erkler ayırımını kabul eden Çin’de

²⁰⁵ Köse, 2007, Shf: 9

denetim bu beş erkten biri olarak kabul edilmektedir.²⁰⁶Dolayısıyla parlamenter rejimlerde başkanlık sistemindekine benzer şekilde yasamanın bürokrasiyi doğrudan denetim imkânları da olmadığından, sorunun çözümü geniş yetkilere sahip bağımsız bir yüksek denetim bürokrasisi gibi görünmektedir.

Bir önceki paragrafta da bahsettiğimiz üzere artık yasamanın halkın tamamını, yürütmenin de çoğunluğunu temsil eden halk temsilcileri tarafından kullanılması çağdaş bir demokrasi için yeterli değildir. Çoğunlukçu demokrasi de diyebileceğimiz önceki demokrasi anlayışı ikinci dünya savaşı sonrasında halkın çoğunluğunun oyları ile iktidara gelen Faşist rejimlerden sonra anlamını yitirmiştir. İktidarların meşruiyetini yönetilenlerin rızasından alacağı ilkesi güçlü bir şekilde yerleşene kadar, demokraside temel vurgu, çoğunluk iradesine tanınan üstünlüktü. Çoğunluk iradesini monarşik, aristokratik veya teokratik kurumların iradesinden daha üstün ve kutsal kılmak için, çoğunluk iradesinin ‘genel irade’ veya ‘milli irade’ olduğunun ileri sürülmesi, bu iradenin bölünmez, devredilmez hatta *J. J. Rousseau*'ya göre her zaman ‘kamu yararına yönelik’ ve ‘yanılmaz’ özellikler taşıdığı kabul edilmesi gibionu mistisize edecek söylemlere başvurulmuştur. Ancak iktidarların meşruiyetini yalnızca yönetilenlerden alacağı anlayışı güçlü bir şekilde yerleştikten sonra, demokraside asıl vurgu, rejimin insan haklarına dayalı olması, hukukun üstünlüğünü kabul etmesi ve toplumsal yapıdaki farklılık ve çeşitliliğin korunmasına imkân sağlaması gibi özelliklere yönelmiştir. Bu gelişme türdeş toplumsal yapı dikkate alınarak oluşturulan çoğunlukçu demokrasi modelinden farklılaşan yeni modelleri ortaya çıkarmıştır.²⁰⁷Bu modellerden en dikkat çeken çoğulcu ya da oydaşmacı demokrasi şeklinde adlandırılan modeldir. Bu modele göre demokrasinin ifadesi halkın çoğunluğu tarafından değil, mümkün olduğu kadar çok insan tarafından ve mümkün olduğu kadar çok insan için yönetim şeklinde ifade edilebilir. Çoğunlukçu modelde iktidar, ancak çoğunluk olmaya yetecek kadar bir çoğunluğun, hatta çoğu zaman gerçek bir çoğunluk olmaktan ziyade en çok oyu alanın elinde toplanır. Oysa çoğulcu model bir dizi yöntemler kullanarak iktidarı paylaşmayı, sınırlamayı ve dağıtmayı dener. Buna göre çoğunlukçu model, dışlayıcı, rekabetçi ve çatışmacı iken çoğulcu model kapsayıcı, pazarlıklara ve karşılıklı tavizlere dayanan bir model olup müzakereci bir yapıya sahiptir.²⁰⁸

²⁰⁶ Köse, 1999, Shf:76

²⁰⁷ Uygun, 2011, Shf: 36

²⁰⁸ Lijphart, 2006, Shf:14

Diğer taraftan siyasal partiler demokrasiler için vazgeçilemez araçlar haline geldiğinden ve bunun sonucu olarak özellikle yasama erkinin birçok yetkisi yürütme erkinin eline geçme eğilimi gösterdiğinden beri, klasik güçler ayrımındaki yasama ve yürütmenin ayrı erkler olarak faaliyet göstermesi eskisi kadar mümkün görünmemektedir. Yasama ve yürütme iktidarlarının birleşmesine karşın yargı, kuvvetler ayrılığı prensibinin gerçek anlamda ortaya koyulabildiği bir iktidar alanı olarak kalabilmiştir.²⁰⁹ Dolayısıyla çoğulcu demokrasinin gereklerinden olan iktidarın sınırlandırılması, dağıtılması ve paylaşılması prensipleri ayrışık tek kuvvet olarak kalabilen yargı erki tarafından yerine getirilmek durumundadır. Çoğulcu demokrasilerde iktidarı paylaşan sivil toplum, medya ve kamuoyu gibi devlet dışı başka paydaşlar da bulunmakla birlikte, bu gün devlet içindeki iktidarı sınırlayıcı en etkili mekanizma olarak yargı erki kalmıştır. Bu sebeple yargı kurumlarının bağımsızlığının ve yargı mensuplarının özlük haklarının, yasama ve yürütmenin tahakkümünden olabildiğince bağışık halde tutulması özgürlüklere dayalı çoğulcu bir demokrasinin garantisi olacaktır. Bununla birlikte yargı günümüzde devlet iktidarını sınırlamakta ve dağıtmakta sanıldığı kadar da yalnız değildir. Yasama organı adına devletin diğer erklerini bağımsız bir şekilde denetleme yetkisi olan yüksek denetim bürokrasisi, bu anlamda hem iş yükü ağırlaşan yargıya bir destekçi, hem de etkinliğini zamanla yitirmiş olan yasama erki adına hareket ettiğinden, yargıyı da dengeleyici bir kuvvet haline gelmiştir. Yargı yetkisi ile kuvvetlendirilmiş mahkeme tipi sayıştaylarda bu daha net şekilde görülmektedir. Böyle bir güç hem yürütmenin yasama iradesine rağmen yaptığı icraatları, hem de yargı da dâhil tüm bürokrasinin siyasilerin iradelerine rağmen hareket etmelerini zorlaştıracaktır. Yasama adına fakat bağımsız denetim yapan yüksek denetim bürokrasisi, yasama organı gibi sağlam bir meşruiyet dayanağına sahip olmakla birlikte, yaptığı denetim faaliyetlerinde idari, mali ve fonksiyonel açılardan bağımsız olması sayesinde, yasama organına hâkim bir yürütmenin olumsuz etkilerinden de bağışık durumdadır. Sonuç olarak seçilmiş yürütmenin, uygulayıcı bürokrasinin ve ayrıca denetim bürokrasinin yaptığı iş ve işlemleri yasama organı adına denetleyip, sonuçlarını da yasama organına ve kamuoyuna (dolayısıyla halka) raporlayan yüksek denetim bürokrasisi, günümüz demokrasi anlayışında da vazgeçilmez konumunu devam ettirmektedir. Diğer taraftan bu kurumların ve personelinin kendilerine Anayasalar tarafından verilen devlet mekanizmasını denetleme görevini yerine getirebilmeleri için, yasama organı dadâhil diğer tüm devlet erklerinin doğrudan müdahalelerinden bağımsız halde düzenlenmeleri gerekmektedir. Neticede halk iradesinin somut şekilde tecelli ettiği en temel organ olan yasama organı adına ve siyasi iradeden bağımsız şekilde görevini yerine getiren, demokratik ve evrensel değerlere

²⁰⁹ Kutlu, 2001, Shf:154

bağlı bir denetim bürokrasisinin çoğulcu bir demokrasinin de garantisi olacağı unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA:

Kitaplar:

- Abadan, Nermin, *Bürokrasi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1959
- Akın, İlhan, *Kamu Hukuku*, Beta Yayın Evi, İstanbul, 1990
- Arslan, *Demokratik Yönetim Sistemleri (Parlamenter, Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Konkordanz Yönetim Sistemleri)*, Dora Yayın Evi, Bursa, 2013
- Dahl, Robert A., *Demokrasi Üzerine*, Çeviren: Betül Kadioğlu, Phoenix Yayın Evi, Ankara, 2010
- Duverger, Maurice, *Siyasal Partiler: Modern Devletteki Örgütleri ve Faaliyetleri*, Çev: Ergun Özbudun, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2012
- Gönenç, Levent, *Ortaçağ Anayasacılığı*, Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan içinde (Der: Serap Yazıcı, Kemal Gözler, Ece Göztepe), Yetkin Yayınları, Ankara, 2008
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, S Yayınları, Ankara, 1989
- Güler, B. Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2010
- Gürsoy, Bedri, *Kamusal Maliye (İkinci Cilt: Bütçe)*, SBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basım Evi, Ankara 1980
- Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973
- Heywood, Andrew, *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara, 2012

- İnan, Atilla, *Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı*, Ankara, 1992
- Kabaklı, Ahmet, *Millete Vurulan Canlı Pranga*, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002
- Kapani, Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayın Evi, Ankara, 1987
- Kaya, Kemal, *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri (Devlet-Bürokrasi-İnsan)*, Bilim Yayınları, Ankara, 1994
- Köse, H.Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay 145.Yıl Yayınları, Ankara, 2007
- Kutlu, Mustafa, *Kuvvetler Ayrılığı (Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001
- Lijphart, Arend, *Demokrasi Motifleri (Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları)*, Çeviren: Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul, 2006
- Montesquieu, *Kanunları Ruhu*, Cilt 1, Çev: Fehmi Baldaş, M.E. B Yayın Evi, Ankara, 1963
- Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009
- Poggi, Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008
- Sarıca, Murat, *100 Soruda Fransız İhtilali*, Gerçek Yayın Evi, İstanbul, 1981
- Şaylan, Gencay, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974
- Tilly, Charles, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, Çev: Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara, 2001
- Tortop, Nuri, İspir, Eyüp ve Aykaç, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993
- Wallerstein, Immanuel, *Modern Dünya Sistemi, Kapitalist Tarım ve 16. Yüzyılda Avrupa Dünya Ekonomisinin Kökenleri*, Çev. Latif Boyacı, 1.cilt, Bakış Yayınevi, İstanbul, 2004

Makaleler:

- Akgül, E. Mehmet, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı*, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:2010, Sayı: 2010/4, Shf: 79-101

- Akipek, İlhan, *Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Amil Olan Fikirler*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 1952, Cilt 9, Sayı 1-2, Shf:183-235
- Akyel, Recai ve Baş, Hasan, *Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu*, Maliye Dergisi, Yıl: 2010, Sayı: 158, Shf: 374-387
- Bayram, A. Kemal ve Çınar, Kerim, *İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar ve Gerilimler*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 2007, Cilt 9, Sayı 1, Shf:11-24
- Coşgun, Uygur, *Dünden Bu Güne Anayasacılık*, Hukuk Gündemi Dergisi, Yıl: 2008, Sayı: 9, Shf: 95-103
- Demir, Fatih, *Bürokrasi Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yıl: 2011, Cilt: 18, Sayı:2, Shf:63-84
- Erdoğan, Mustafa, *Demokrasi Anayasa Yargısı ve Türkiye Örneği*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 10, Sayı: 20, Shf: 27-45
- Feyzioğlu, Turhan, *Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi*, AÜ SBF Dergi, Yıl: 1947, C. II, No: 1-2, Shf: 50-60.
- Güran, Sait, *Anayasanın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik*, Anayasa Yargısı Dergisi, Yıl: 1994, Cilt 11, Shf:191-200
- İnan, Atilla, *İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi*, Sayıştay Dergisi, Yıl: 1997, Sayı: 25, Shf:43-59
- Köktürk, Abdullah, *Modern Öncesi Devletin Yönetim Anlayışı*, Güvenlik Stratejileri Dergisi, Yıl: 2011, Sayı: 13, Yıl: 2011, Shf:73-99
- Köse, Hacı Ömer, *Denetim ve Demokrasi*, Sayıştay Dergisi, Yıl: 1999, Sayı 33, Shf: 62-85
- Maddox, Graham, *A Note on the Meaning of Costitution*, The American Political Science Review, Year: 1982, Vol. 76, No. 4, pp. 805-809
- Tataroğlu, Muhittin, *Parlamente ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniversitesi-İİBF, Yıl:2006,Cilt:13 Sayı:1, Shf:97-119
- Tortop, Nuri, *Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması*, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 1998, Cilt No 31, Sayı 1, Shf: 3-11,
- Uygur, Coşgun, *Dünden Bugüne Anayasacılık*, Ankara Barosu Hukuk Gündemi Dergisi, Yıl:2008, Sayı: 9, Shf: 95-102
- Ülgen, Pınar, *Ortaçağ Avrupası'nda Feodal Sisteme Genel Bir Bakış*, Mukaddime

- (Mardin Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi), Yıl:2010, Sayı 1, Shf: 1-17

Tezler:

- Akpınar, Elçin, *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006
- Çevik, F. Kerem, *Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010
- Şahin, Ali, *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi*, (Yüksek Lisans Tezi), Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1998
- Zabuncuoğlu, Y. Kazım, *(Bir Hukuk ve Siyasal Bilim Problemi Olarak) Devlet Kudretinin Sınırlanması*, (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 1962

İnternet Kaynakları:

- Anayasa Reformu Aracılığı İle Türkiye’nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi, Şubat 2012, S.14, <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2012/07/Anayasa-Raporu-denge-denetleme.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.12.2013)
- Aydın, Murat Burak, *Hukuk Devleti Nedir ve Türkiye’de Nasıl Güçlendirilir*, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1382.html, (Erişim Tarihi: 07.12.2013)
- Özbudun, Ergun, *Anayasa Hukuku*, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, AÖF Yayın No:1658,E-Kitap,<http://e-ogrenme.anadolu.edu.tr/eKitap/HUK209U.pdf>, (Erişim tarihi: 07.12.2013)
- Şahin, Bican, *Orta Çağda Siyasal-Sosyal Kurumsal Yapı*, 10.Hafta, <http://www.acikders.org.tr>, Türkiye Bilimler Akademisi UADMK, (Erişim tarihi: 14.11.2013)

Diğer Kaynaklar:

- Uygun, Oktay, *Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu Modelleri İki Bin Beş Yüz Yıllık Bir Tartışmanın Analizi*, (Tebliğ), Çoğulcu-Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, Yayına Hazırlayan: Doç. Dr. Ece Göztepe, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2011, Shf: 22-81

- Çağan, Nami, *Modern Bütçe Sürecinde Parliamentonun Rolü*, Uluslararası Sempozyum: Bütçe Sürecinde Parliamentoların Değişen Rolü, 8-9 Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Basımevi, Ankara, 2009, Shf:183-193
- Çağlar, Bakır, *Parlamentolar ve Denetim*, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldıönümü Yayınları, Ankara, 1987