

TÜRKİYE İLE ALMANYA'NIN SİYASİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Zuhal ÇİÇEK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim
ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin
Öngördüğü Yüksek Lisans Tezi Olarak Hazırlanmıştır.

Malatya, Mayıs - 2011

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İşbu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan:.....

Üye:.....

Üye:.....

Üye:.....

Üye:.....

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

.../.../2011

Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK'ın danışmanlığında yüksek lisans tezi olarak hazırladığım **TÜRKİYE İLE ALMANYA'NIN SİYASİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI** başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Zuhal ÇİÇEK

.../.../2011

ÖNSÖZ

Siyasal sistemler, toplulukların amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek için geliştirdikleri bağlantılı örgütler bütünüdür. Siyasal sistemlerin doğuşu ortak gereksinimlerin sonucudur. Varlıklarını korumak için kendi içlerinde yapılanma ve örgütlenme sürecine gitmişler ve oluşturdukları kurumlara işlevler yüklemişlerdir. Kurumların bu işlevlerini yerine getirebilme ve çevreden gelen isteklere yanıt verme kapasitesi ise sistemin etkinliğini ve varlığının devamlılığını göstermektedir.

Günümüz siyasal sistemlerinde devlet, en büyük siyasal kurum olmakla birlikte çağdaş demokratik devletlerde devletin başlıca siyasal kurumları yasama, yürütme, yargı organları ile siyasi partiler ve baskı gruplarıdır. Bu kurumların siyasal sistemlerde varlıklarını etkin, istikrarlı olarak sürdürebilmeleri için kendilerine verilen demokratikleşme, siyasal kültür ve siyasal toplumsallaşma gibi işlevleri sistemin bütünlüğü ve sürekliliği için uygulamaları gerekmektedir. Çağdaş siyasal sistemlerin bu yapısal- işlevsel özelliklerinin yanı sıra, istikrar açısından da yani merkez çevre ilişkileri açısından etkinlik derecesi o sistemin var olma gücünü göstermektedir.

Bu bağlamda ele aldığımız Türkiye ve Almanya siyasal sistemleri öncelikle siyasal sistemlerindeki kurumlar ve bunların işlevleri ile ele alınmış; ardından çalışmanın ana teması olan iki sistemin karşılaştırması siyaset biliminde bir yöntem olan karşılaştırmalı yöntem ile incelenmiştir. Ardından Türkiye siyasal sistemindeki istikrarsızlık olgusu ele alınmış ve Türkiye'deki istikrarsız siyasal yapı için Almanya siyasal sistemi çözüm önerisi olarak sunulmuştur.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında emek veren ve katkıda bulunan, başta danışman hocam Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK olmak üzere, çalışmanın düzeltilmesi aşamasında yardımlarını esirgemeyen Doç. Dr Hasan BURAN, Kamu Yönetimi eski bölüm başkanı Prof. Dr. S. Kemal KARTAL, yeni bölüm başkanı Doç. Dr. Selma KARATEPE ve diğer hocalarıma ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunarım.

Zuhal ÇİÇEK

Malatya, Mayıs, 2011

TÜRKİYE İLE ALMANYA’NIN SİYASİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Zuhal ÇİÇEK

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK
İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Mayıs - 2011

ÖZET VE ANAHTAR SÖZCÜKLER

Siyasetle ilgili tüm toplumsal yapıları içeren, aldığı kararlarla toplumun tüm üyelerini bağlayıcı niteliği olan ve toplumsal sistem içindeki tüm kanallardan gelen ihtiyaçlara cevap verme gücüne sahip olan siyasal sistemler, birbiriyle bağlantılı örgütler bütünüdür. Siyasal sistemler belirli bir örgütlenme yapısı içinde güç ve otorite kullanımını tekeli elinde bulundurması, yetkilerini belirli kurumlara yüklediği işlevler aracılığıyla gerçekleştirmesi bakımından önemli özelliklere sahiptir.

Siyasal sistemler insanın toplum halinde yaşamaya başlaması üzerine bir ihtiyaç dâhilinde ortaya çıkmıştır. Toplumdaki düzensizliğe ve karmaşaya son vermesi için yetkili bir gücün etrafında toplanıp belirli haklarını bu gücün tekeli altında kullanmak isteyen toplumlar, devlet adı verilen örgüsel çatı altında sistemli olarak bir yapılanmaya gitmişlerdir. Devletin doğuşu siyasal sistemleri ortaya çıkarmıştır.

Siyasal sistemlerin sahip olduğu özellikleri ve yetkileri çağdaş siyasal bilimciler belirli kuramlar dâhilinde ortaya koymuşlardır. Bu kuramcılar siyasal sistemi, girdi çıktı ve siyasal sistemin yapıları ve işlevleri şeklinde açıklamışlardır. Bu teorilerde ki amaç siyasal sistemlerde mevcut olan yapılar ve bunların işlevlerini belirtmek ve bu yapıların toplumsal sistemden gelen isteklere cevap verebilme yeteneğini yani etkinliğini belirtmektir.

Çağdaş devlet düzenlerinde uygulanan siyasal sistemler demokratik temele dayanan siyasal sistemlerdir. Demokratik ya da çoğulcu siyasal sistemler iktidarın toplumda farklı gruplar arasında ayrıldığı, birbirine karşıt görüşlerin demokratik yollarla iktidarı elde etmeye çalıştığı sistemler olarak ön plana çıkmaktadırlar. Çoğulcu siyasal sistemler; kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemi ile kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı, özgür genel seçimlerin yapıldığı, siyasal mücadelelerini temsil eden siyasi partilerin olduğu ve siyasal katılımı kolaylaştıran dernek ve sendikaların önem arz ettiği bir sistem yapılanması içermektedir.

Siyasal sistemlerin yönetim şekli, yani siyasal rejimi o siyasal sistemin işleyişi ve demokratikliği açısından temel belirleyici unsurdur. Çağdaş siyasal sistemlerde halk egemenliğine dayalı yönetim biçimi uygulanmaktadır. Bu siyasal rejimlerin genel özelliği kuvvetler ayrımı ilkesinin hâkim olduğu bir yapılanma içermesidir. Kuvvetler ayrımı ilkesi, sistemin işleyişini sağlayan üç erkin, yani yasama, yürütme ve yargının birbirinden ayrılmasını içermektedir. Kuvvetler ayrımı ilkesinin birbirini dengeleyici ya da katı şekilde ayrılması da siyasal rejimlerin alt kollarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda Parlamenter Rejim, Başkanlık Rejimi ve Yarı Başkanlık Rejimi çağdaş siyasal sistemlerde uygulanan siyasal rejimlerdir.

Siyasal sistemlerin belirli bir ülkedeki uygulanma şekli o ülkenin mevcut durumu hakkında bilgi vermektedir. Siyaset biliminde siyasal sistemlerin teorik olarak incelenmesi ve sistemlerin herhangi bir ülkedeki uygulamalı durumunun ortaya konulması siyasal sistemler alanında önemli gelişmelere neden olmuştur. Bu bağlamda incelediğimiz Federal Almanya ve Türkiye Cumhuriyeti siyasal sistemleri, siyasal sistemin belirleyicileri açısından incelenmiş ve karşılaştırılmıştır.

Almanya tarih boyunca ulusal birliğini tamamlayamamış bir ülke olmasının sonucu olarak hiçbir zaman siyasi birliğini sağlayamamış ve birbirinden bağımsız yönetimler şeklinde varlığını sürdürmüştür. Bu durum günümüz Almanya Devletinin federal bir yapılanmaya gitmesinin nedenidir. Almanya, içerde özerk dışarıda Federal Almanya Cumhuriyeti'ne bağlı on altı eyaletten oluşan, federal yapılanmaya sahip bir devlettir. Federal Almanya Cumhuriyeti, çoğulcu demokratik siyasal sistemin uygulandığı bir yapılanma içermektedir.

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin siyasal rejimi yumuşak kuvvetler ayırımına dayanan parlamenter rejimdir. Parlamenter rejime uygun olarak yasama, yürütme, yargı erkleri birbirinden ayrılmıştır. Yasama yetkisi Federal Meclis ve Eyaletler Meclisi'ne aittir. Ayrıca her eyaletin ayrı bir parlamentosu vardır. Yasamada federal devlet eyaletler üzerindedir. Federal Meclis'in yaptığı ve geniş bir alanı kapsayan yasalar tüm ülkeyi kontrol altında tutmaktadır. Bu açıdan üniter devlet görünümü taşımaktadır. Yürütme gücü Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir. Yürütme gücü içinde Bakanlar Kurulu'nun meclise karşı olan sorumluluğunu tek başına üstlenen etkin bir Başbakan yaratılmıştır. Yargı gücü bağımsız mahkemelere aittir. Almanya'da diğer federal devletlerin aksine bütünleşmiş bir yargı sistemi hâkimdir. Temyiz mercileri federal devlet düzeyinde bunların alt mahkemeleri ise eyaletler düzeyinde örgütlenmiştir. Anayasa yargısı vatandaşlara Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı tanımaktadır.

Federal Almanya'nın siyasi parti sistemi genellikle üç parti sistemidir. Bilindiği gibi bu sistemin üç ve iki alt türü bulunmaktadır. Almanya'da iki artı bir alt türü geçerli olmaktadır (Ball, 1988, 87). Bu sistem ile meclis içinde iki büyük parti ve bir küçük parti yer almaktadır. Almanya siyasi partiler hakkında çıkardığı kanunla siyasi partilerin örgütlenmesine ve demokratikliğine önem veren bir ülkedir. Baskı gurupları geçmişten gelen sanayileşmiş devlet olmanın sonucu olarak özellikle işçi işveren düzeyinde büyük örgütlenmeye sahiptirler. Almanya sosyal devlet anlayışının da büyük etkisiyle sivil toplumsallaşma yönünde oldukça ileri seviyededir. Hukuk devleti ilkesinin etkin olarak uygulanması, çoğulcu toplum anlayışı Almanya'da geçmişin aksine ortaya demokratik bir devlet çıkarmıştır. Federal Almanya'nın kamu yönetimi federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler şeklinde üçlü bir ayırım içindedir.

Türkiye Cumhuriyeti geçmişten gelen merkezi devlet anlayışının sonucu olarak üniter yapıya sahip bir devlettir. Türkiye'de çoğulcu siyasi sistem yapılanmasına uygun olarak parlamenter rejim uygulanmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı güçleri birbirinden ayrılmıştır. Yasama gücü tek meclis olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, yürütme gücü Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere verilmiştir. Yürütme içinde cumhurbaşkanının gücü 1961 ve 1924 Anayasalarına göre daha çok arttırılmıştır.

Türkiye’de siyasi parti sistemi günümüze kadar istikrarlı bir yapı sergilememiş ve zaman zaman iki partili sistemi ortaya çıkaran çoğunluk sistemi, zaman zaman da çok partili sistemi meydana getiren nispi temsil sistemi uygulanmıştır. 1995’den beri uygulanan seçim sistemi % 10 barajlı d’hont sistemi uygulanmaktadır. Türkiye’nin siyasi parti sistemi ve yapılanması geçmişten günümüze kadar demokratik bir duruş sergileyememiş ve istikrarsızlıklara neden olmuştur. Türkiye’de geçmişten gelen köklü bir baskı grubu geleneği yoktur. Bu durum son yılların eseridir. İşveren ve çalışan guruplar son yıllarda örgütlenme içine giderek siyasal sistemi etkileme yoluna gitmişlerdir. Sivil toplumsallaşma açısından ise Türkiye’de merkezi devlet anlayışının sonucu olarak halk katılımcılıktan uzak tutulmuş ve pasif bir konuma getirilmiştir. Bunun sonucu olarak da sivilleşme devletin haricinde gerçekleşmemiştir. Türkiye’de demokratik devletin gerekleri olan hukuk devleti, çoğulcu toplum anlayışı, temel hak ve özgürlüklerin güvenceye alınması için gerekli olan işlemler uygulanmaktadır. Kamu yönetimi açısından ise merkezi idareye bağlı bir kamu yönetimi sistemi hâkimdir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamu yönetiminin örgütlenmesidir. Yetki genişliği, vesayet denetimi, Merkeziyetçi yönetim Türk kamu yönetiminin başlıca özellikleridir.

Federal Almanya ve Türkiye Cumhuriyeti karşılaştırmalı olarak incelendiği zaman çoğulcu bir siyasal sistem yapılanmasının hâkim olduğu görülmektedir. Siyasal sistemin yapılanması açısından iki siyasal yapısal ve işlevsel olarak aynı kurumlara ve kurumlarda benzer işlevlere sahiptir. Ancak siyasal sistemlerin etkinliği açısından Türkiye sahip olduğu anayasal organlar, seçim ve parti sistemi, bakı guruplarının etkinliği, sivilleşme ve demokratikleşme, kamu yönetimi açılarından Almanya’ya göre daha istikrarsız bir durum sergilemektedir. Türkiye’de siyasal sistem gelen istek ya da taleplere etkin bir şekilde cevap verememekte ve bu durum sistemde tıkanmalara ve istikrarsızlığa yol açmaktadır. Bu bağlamda Almanya siyasal sisteminin rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamaları Türkiye için bir çözüm önerisi olarak sunulabilir.

Anahtar Sözcükler: Siyasal Sistem, Parlamenter Sistem, Türkiye, Almanya, Federal Sistem, Üniter Sistem

TÜRKİYE İLE ALMANYA'NIN SİYASİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Zuhal ÇİÇEK

İÇİNDEKİLER

Onur Sözü	3
Önsöz	4
Özet ve Anahtar Sözcükler	5
İçindekiler	9
Kısaltmalar Dizelgesi	15

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ	17
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	17
1.2. Araştırmanın Denenceleri ve Amacı	18
1.3. Araştırmanın Yöntemi	18
1.4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları	19
1.5. Araştırmada Kullanılan Kavramların Tanımları	19
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası	20

İKİNCİ KESİM

SİYASAL SİSTEM KAVRAMI VE GELİŞİMİ,

2. SİYASAL SİSTEM KAVRAMI VE GELİŞİMİ	21
2.1. Siyasal Sistem Kavramına Genel Bakış	21
2.1.1. Sistem Kavramı	21
2.1.2. Siyasal Olgü Kavramı	23
2.1.3. Siyasal Sistem Kavramı	24

2.1.4. Siyasal Sistemlerin Doğuşu ve Gelişimi.....	27
2.2. Siyasal Sistem Kuramları.....	29
2.2.1. Yapısal-İşlevsel Yaklaşım	29
2.2.2. Siyasal Sistem Yaklaşımı	31
2.3. Çağdaş Devlet Düzenlerinde Uygulanan Siyasal Sistemler	34
2.3.1. Çoğulcu Sistemler.....	34
2.3.2. Tekilci Sistemler	35
2.3.3. Geri Kalmış Ülke Sistemleri.....	36
2.4. Siyasal Rejim	36
2.4.1. Halk Egemenliğine Dayanmayan Siyasal Rejimler.....	38
2.4.2. Halk Egemenliğine Dayalı Siyasal Rejimler	38
2.4.2.1. Meclis Hükümeti Rejimi	39
2.4.2.2. Parlamenter Rejim.....	39
2.4.2.3. Başkanlık Rejimi	43
2.4.2.4. Yarı Başkanlık Rejimi.....	44

ÜÇÜNCÜ KESİM

FEDERAL ALMANYA VE TÜRKİYE’NİN SİYASAL SİSTEMLERİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ VE KARŞILAŞTIRILMASI

3. FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ’NDE SİYASAL SİSTEM.....	47
3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin.....	
Genel Özellikleri ve İşleyişi.....	47
3.2. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin Tarihi Gelişimi	50
3.3. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Anayasal Yapı ve Gelişimi	54
3.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti’nin Kuruluş Felsefesi Weimar Anayasası ve Arka Planı	55
3.3.2. Bugünkü Alman Anayasası ve Almanya Siyasal Sistemi	58
3.4. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Anayasal Kurumlar	60
3.4.1. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yasama Organı	61
3.4.1.1. Federal Meclis (Bundestag)	61
3.4.1.2. Eyaletler Meclisi (Bundesrat)	67
3.4.2. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yürütme Organı	69
3.4.2.1. Federal Cumhurbaşkanı	69

3.4.2.2. Federal Hükümet.....	71
3.4.2.2.1. Federal Başbakan	72
3.4.2.2.2. Federal Bakanlar Kurulu	76
3.4.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yargı Organı	80
3.4.3.1. Federal Anayasa Mahkemesi	81
3.4.3.2. Diğer Yüksek Mahkemeler.....	84
3.5. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde İkili Yapı: Federalizm, Parlamenter Rejim İlişkisi ve Parlamenter Rejimin İşleyişi	86
3.6. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri.....	90
3.6.1. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasi Parti Sistemi.....	90
3.6.1.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partiler	91
3.6.1.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti Türleri.....	93
3.6.1.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Yapısı.....	93
3.6.1.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Hukuki Statüleri	94
3.6.1.3.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerde Örgütlenme..	94
3.6.1.3.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilere Üyelik.....	95
3.6.1.3.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Faaliyet Yasakları.....	96
3.6.1.3.5. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Finansmanı... 96	
3.6.1.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Parti İçi Demokrasi	97
3.6.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Seçim Sistemi	98
3.7. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Baskı Gurupları	100
3.8. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Demokrasi, Gelişimi ve İşleyişi	105
3.9. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasal Kültür.....	111
3.10. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Kamu Yönetimi.....	116
3.10.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Federal (Merkezi) Yönetim	117
3.10.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Eyalet Yönetimleri.....	122
3.10.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler	126
3.10.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Belediye Yönetimi	131
3.10.3.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde İlçe Yönetimi	132
3.10.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim İlişkisi	134

4. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE SİYASAL SİSTEM	137
4.1. Türkiye Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin Genel Özellikleri ve İşleyişi	137
4.2. Türkiye Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin Tarihi Gelişimi	139
4.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Anayasal Yapı ve Gelişimi	144
4.3.1. Sened-i İttifak	144
4.3.2. Kanun-i Esasi	145
4.3.3. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)	147
4.3.4. 1924 Anayasası	148
4.3.5. 1961 Anayasası	149
4.3.6. 1982 Anayasası	150
4.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Anayasal Kurumlar	151
4.4.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yasama Organı	152
4.4.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yürütme Organı	155
4.4.2.1. Cumhurbaşkanı	156
4.4.2.2. Hükümet	163
4.4.2.2.1. Başbakan	163
4.4.2.2.2. Bakanlar Kurulu	164
4.4.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yargı Organı	167
4.4.3.1. Anayasa Mahkemesi	169
4.4.3.2. Diğer Yüksek Mahkemeler	175
4.5. Türkiye Cumhuriyeti'nde Parlamenter Rejim ve İşleyişi	176
4.6. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri	179
4.6.1. Türkiye Cumhuriyeti Siyasi Parti Sistemi	179
4.6.1.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partiler	181
4.6.1.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti Türleri	183
4.6.1.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Yapısı	185
4.6.1.3.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Hukuki Statüleri	185
4.6.1.3.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerde Örgütlenme	185
4.6.1.3.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilere Üyelik	188
4.6.1.3.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Faaliyet Yasakları	188
4.6.1.3.5. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Finansmanı	190
4.6.1.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Parti İçi Demokrasi	191
4.6.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Seçim Sistemi	192

4.7. Türkiye Cumhuriyeti'nde Baskı Gurupları.....	197
4.8. Türkiye Cumhuriyeti'nde Demokrasi, Gelişimi ve İşleyişi.....	205
4.9. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasal Kültür	213
4.10. Türkiye Cumhuriyeti'nde Kamu Yönetimi.....	218
4.10.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim	220
4.10.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim	223
4.10.2.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Belediye Yönetimi	227
4.10.2.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde İl Özel İdaresi Yönetimi	228
4.10.2.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Köy Yönetimi.....	229
4.10.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi ..	231

5. TÜRKİYE İLE ALMANYA SİYASAL SİSTEMLERİNİN

KARŞILAŞTIRMALI ÇÖZÜMLEMESİ	235
5.1. Anayasacılık Açısından Karşılaştırılması.....	235
5.2. Anayasal Kurumların Siyasi Sistem İçindeki Konumları Açısından Karşılaştırılması.....	241
5.2.1. Yasama Organı Açısından Karşılaştırılması.....	241
5.2.2. Yürütme Organı Açısından Karşılaştırılması	245
5.2.2.1. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması	246
5.2.2.2. Hükümetin Yapısı, İşleyişi ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması	250
5.2.3. Yargı Organı Açısından Karşılaştırılması.....	254
5.3. Parlamenter Sistemin Uygulanması Açısından Karşılaştırılması	258
5.4. Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri Açısından Karşılaştırılması.....	261
5.5. Baskı Gurupları Açısından Karşılaştırılması	269
5.6. Demokratikleşme Düzeyi Açısından Karşılaştırılması.....	275
5.7. Siyasal Kültür Açısından Karşılaştırılması.....	282
5.8. Kamu Yönetimleri Açısından Karşılaştırılması.....	287

6. TÜRK SİYASAL SİSTEMİNDEKİ İSTİKRARSIZLIKLARIN NEDENLERİ, İSTİKRARSIZLIĞA ALMANYA SİYASAL SİSTEMİNİN ÖNERİLMESİ	294
6.1. Türk Siyasal Sisteminde İstikrarsızlık	294
6.1.1. Siyasi İstikrarsızlık ve Nedenleri.....	295
6.1.1.1. Yasama Yürütme İlişkilerinden Kaynaklanan İstikrarsızlıklar.....	297
6.1.1.2. Siyasi Parti Yapılanmasından Kaynaklanan İstikrarsızlıklar.....	298
6.1.1.3. Seçim Sisteminden Kaynaklanan İstikrarsızlıklar	301
6.1.2. Ekonomik İstikrarsızlık ve Nedenleri.....	302
6.1.3. Yönetimsel İstikrarsızlık ve Nedenleri	304
6.2. Türkiye’de ki Siyasi Sistem Tartışmaları ve Almanya Siyasi Sisteminden Alınabilecek Öneriler.....	308
6.3. Federal Almanya Kamu Yönetimi Sisteminin Türkiye’nin Üniter Yapısına Uygulanabilirliği ve Türkiyede’ki Yerelleşme Tartışmalarına Almanya İdari Sistemi Çözüm Önerisi.....	315

DÖRDÜNCÜ KESİM
GENEL DEĞERLENDİRME

7. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ	324
7.1. Bulgular ve Öneriler	324
7.2. Genel Sonuç.....	338
KAYNAKÇA	349

KISALTMALAR DİZELGESİ

- AB** : Avrupa Birliği
ABD : Amerika Birleşik Devletleri
AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi
AP : Adalet Partisi
AYM : Anayasa Mahkemesi
BM : Birleşmiş Milletler
BMM : Büyük Millet Meclisi
CDU : Christlich Demokratische Union
CGP : Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHF : Cumhuriyet Halk Fırkası
CHP : Cumhuriyet Halk Partisi
CSU : Christlich Soziale Union
DİSK : Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DP : Demokrat Parti
FDP : Freie Demokratische Partei
IDP : İslahatçı Demokrasi Partisi
KHK : Kanun Hükmünde Kararname
KPD : Kommunistische Partei Deutschlands
KYTK: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MBK : Milli Birlik Komitesi
MC : Milliyetçi Cephe
MÇP : Milliyetçi Çalışma Partisi
MHP : Milliyetçi Hareket Partisi
MSP : Milli Selamet Partisi
NATO: North Atlantic Treaty Organization
NSDAP: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PDS : Partei Demokratische Sozialistische
SCF : Serbest Cumhuriyet Fırkası
SPD : Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPK : Siyasi Partiler Kanunu
SRP : Sozialistische Reichs Partei
SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

STK : Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC : Türkiye Cumhuriyeti
TCF : Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası
TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜRK-İŞ: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

TÜRKİYE İLE ALMANYA'NIN SİYASİ SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Araştırmanın birinci kesimi, araştırmaya ilişkin temel nitelikleri özetleyen; Araştırmanın Konusu ve Önemi, Araştırmanın Denenceleri ve Amacı, Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Derleme ve İşleme Araçları, Araştırmada Kullanılan Kavramların Tanımları ile Araştırmanın Sunuş Sırasından oluşmaktadır.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ

Araştırmanın bu bölümü, altı alt bölüme ayrılmıştır. Araştırmanın konusu ve önemi açıklanmış, denenceleri belirtilmiş, araştırmanın sunuş sırası ve yöntemi ortaya konulmuştur.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Genel toplumsal sistem içinde alt bir sistem olan siyasal sistemlerin güç, otorite, gelen isteklere cevap verebilme ve karar üretebilme açılarından diğer sistemleri bütünleştirici ve birleştirici özelliği vardır. Gelen isteklere oluşturduğu siyasal kurumlar ve bu kurumlara yüklediği işlevler aracılığıyla cevap veren siyasal sistemler geniş bir alanı kapsamaktadır. Devlet, siyasal rejim, siyasal iktidar, demokrasi, siyasal kurumlar ve bunların işlevlerini içine alan siyasal sistemlerin, çağdaş uygulamacılarından olan Almanya ve Türkiye siyasal sistemlerinin, belirttiğimiz bu çerçevede etrafında incelenmesi ve karşılaştırılması araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır.

Karşılaştırmalı yöntem ve siyaset çalışmaları, siyaset biliminde geleneksel yaklaşımlar ile disiplindeki daha yeni teorik gelişmeler arasında bir bağlantı sağlamakta ve siyaset biliminin temel bileşeni görevini üstlenmektedir. Siyaset bilimi deney yapma olanağına sahip değildir; ancak karşılaştırma, teoriyi test etme ve siyaset bilimi içinde bilimi geliştirmede temel bir yöntem haline gelmiştir. Bu bağlamda ele alınan siyasal sistem karşılaştırmasında, öncelikli olarak siyasal sistemin teorik çerçevesinin belirlenen sınırlar dâhilinde incelenmesi, karşılaştırması yapılacak olan iki sistemin temel özelliklerinin belirtilmesi ve bu kapsamda iki

siyasal sistemin ayırt edici özelliklerinin ortaya konması karşılaştırmalı yöntem çalışması yapacaklar için kaynak oluşturma açısından önemlidir.

Siyasal sistem üzerine yapılan tanımlamalarda varılan ortak nokta, siyasal sistemin karşılıklı etkileşimler süreci olduğu üzerinedir. Siyasal sistemdeki yapılar ve bunların toplumsal taleplere cevap verme kapasitesi, karar eylem üretme gücü, yapılar arasındaki işbirliği ve uyum siyasal sistemin işlerliği ile ilgilidir. Karşılaştırmasını yaptığımız siyasal sistemlerin bu bakımdan incelenmesi, iki ülkenin siyasal yönetimlerinin etraflıca incelenmesini sağlaması ve literatüre sağlayacağı katkı açısından önemlidir.

Bu çalışma, siyasal sistemin Türkiye ve Almanya toplumlarında ki görünümünün bir bütün içinde ele alınmasına imkân vermesi ve aynı zamanlarda iki sistem arasındaki benzerlikleri, farklıları, gelişme düzeylerini ortaya koyması açılarından da önem arz etmektedir.

1.2. Araştırmanın Denencesi ve Amacı

Bu araştırmanın denenceleri şunlardır;

Denence 1: Almanya’da uygulanan federal devlet sistemi, klasik federal devlet sistemi özelliği göstermez. Türkiye’de uygulanan üniter devlet sistemi ile benzerlik gösteren yanları vardır. Almanya’da bir nevi üniter federal devlet ya da kırılmış federal devlet sistem özelliği vardır.

Denence 2: Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir.

Yukarıda belirtilen denenceler doğrultusunda çalışma; siyasal sistem kavramının sınırlarını dikkate alarak siyasal sistemin ilişkili olduğu tüm siyasal yapıları ve bunların işlevlerini karşılaştırmalı inceleme şeklinde ele almayı amaçlamaktadır.

1.3. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada yöntem olarak tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri ile karşılaştırma yöntemi kullanılmıştır.

1.4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

Araştırmanın bilgi derleme ve işleme araçları olarak; basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklardan kaynak tarama tekniği ile bilgi toplanmıştır. Konu ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkisi bulunan bilimsel çalışmalar, tezler, kitaplar, süreli yayınlar ve diğer yazılı kaynaklar incelenmiştir. Ayrıca, incelediğimiz konu siyaset biliminin alanına giren ve son zamanlarda üzerinde en çok durulan konulardan biri olan karşılaştırma tekniğidir. Araştırmada, siyaset biliminin karşılaştırmalı analiz tekniği kullanılmıştır.

1.5. Araştırmada Kullanılan Kavramların Tanımları

Araştırmada yer alan ve konunun doğru kavranması açısından önemli olan kavramlar ve tanımları aşağıda sunulmuştur.

Siyasal Sistem: Siyasal sistem toplumlarca, kolektif amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek üzere geliştirilen ve birbiri ile bağlantılı bir bütün oluşturan örgütler dizisidir (Turan, 1977,16).

Siyasal Rejim: Belli bir sosyal grupta, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ayrımın aldığı biçime siyasal rejim denir. Siyasal rejim, sadece insan toplumunun özel bir biçimi olan ulusun yönetim yapısını belirtir. Siyasal rejim, bir siyasal topluluktaki yönetenlerin örgütlenmelerinden ve varlıklarından kaynaklı sorularının cevapları toplamıdır (Duverger, 1986, 9).

Siyasal İktidar: Siyasal iktidar, tüm toplumu etkileyen ve kapsamına alan ve toplum üzerinde bir takım yaptırımlar yoluyla kontrol kurabilen, etkileme ve buyurma gücüdür (Ball ve Peters, 2007, 25).

Devlet: Devlet, amacı toplumsal düzenin, adaletin ve toplumun iyiliğinin sağlanması olan, belirli bir toprak parçası üzerinde yerleşmiş insan topluluğuna dayanan ve bu toprak parçası üzerindeki her şey üzerinde meşru otoriteye sahip siyasal bir örgüt (hükümet) donatılmış toplumsal bir organizasyondur (Öztekin, 1993, 26).

Parlamentarizm: “Yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu bir anayasal hükümet biçimi” olarak tanımlanmaktadır (Turhan, 1989, 43).

Federalizm: Birçok bağımsız devletin, üstün bir otorite yararına egemenliklerinden bir kısmını terk ettikleri siyasi sistemdir. Birden çok eyaletin ya da başka siyasi birimin, her birinin kendi temel siyasi bütünlüğünü koruyarak, tek bir merkez altında birleştiği siyasi örgütlenme biçimidir (Uygun, 2007, 15).

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu araştırma dört kesim yaklaşımına göre hazırlanmıştır. Araştırma, yedi bölümden oluşmaktadır. Birinci kesim; bir bölüm olarak hazırlanmış olup, araştırmanın konusu, amacı ve yöntemini içermektedir. Bu bölümde çalışma ile ilgili denence ortaya konmuş ve kavram tanımları verilmiştir.

İkinci kesim bir bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde siyasi sistem kavramı tüm yönleriyle ele alınmış olup, siyasi sistem kavramı tanımlandıktan sonra, siyasi sistemlerin doğuşu, gelişimi, bu alanda ortaya çıkan teoriler, siyasi sistem türleri, siyasi sistemin işletim sistemi olan siyasi rejim ve türlerine yer verilmiştir.

Araştırmanın üçüncü kesimi dört bölümden oluşmaktadır. Üçüncü bölümde Federal Almanya Cumhuriyeti'nin siyasi sistemi, dördüncü bölümde ise Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi sistemi ayrıntılarıyla ortaya konmuştur. Beşinci bölümde Türkiye ile Almanya'nın siyasi sistemleri tüm yönleriyle karşılaştırmalı olarak ele alınarak çözümlenmiştir. Altıncı bölümde ise Türk siyasi sistemindeki istikrarsızlıklar ortaya konulmuş ve bu istikrarsızlıklara Almanya siyasi sistemi önerisi getirilerek çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

Araştırmanın dördüncü kesiminde de araştırmanın genel bir değerlendirmesi yapılarak, araştırma ile ilgili bulgular ve öneriler sıralanmıştır.

İKİNCİ KESİM

SİYASAL SİSTEM KAVRAMI VE GELİŞİMİ,

Araştırmanın bu kesiminde, siyasal sistem kavramı, siyasal sistemlerin gelişimi, teorileri, türleri ve siyasal rejim kavramı incelenmiş, Almanya ve Türkiye siyasal sistemler, mevcut siyasal kurumları ve bunların sahip oldukları işlevler çerçevesinde açıklanmıştır.

2. SİYASAL SİSTEM KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Bu bölümde siyasal sistem kavramı, sistem ve siyasal olgu boyutunda ortaya konulmuş, ardından siyasal sistemlerin ortaya çıkışı ve siyasal sistem kuramları incelenmiştir. Kavram, tüm yönleriyle tanıtıldıktan sonra, siyasal sistemlerin gelişimi ve çağdaş devletlerde uygulanan siyasal sistemler açıklanmıştır. Son olarak da siyasal rejim kavramı siyasal sistem kavramı çerçevesinde incelenmiştir.

2.1. Siyasal Sistem Kavramına Genel Bakış

Siyasal sistem kavramını tanımlayabilmek için sistem ve siyasal olgu kavramları incelenmiş ve bunlara bağlı olarak siyasal sistem kavramı açıklanmıştır.

2.1.1. Sistem Kavramı

Devlet ve iktidar kavramları kadar sistem kavramı da siyasal olguların açıklanmasında yaygın biçimde kullanılmaktadır. Genel tanımı ile sistem; “birbirleri arasında, birbirlerine karşılıklı bağımlılıkları bulunan ve karşılıklı ilişkiler içinde olan nesnelere dizisidir” (Öztekin, 1993, 171). Bir sistemde, sistemi oluşturan unsurlar arasında sürekli ve düzenli ilişkiler vardır. Unsurlardan her birisi sistemin bütünü bakımından gerekli fonksiyonu yerine getirmektedir (Akın, 1997, 117).

“Sistem aralarında karşılıklı bağımlılık bulunan, dolayısıyla birisinde bir değişim olduğu takdirde diğerlerinin değişeceği ve böylece tümünün dönüşüm geçireceği bir öğeler topluluğu” şeklinde tanımlanarak birbirine bağlı bir durumdan bahsedilmiştir (Çam, 2002, 145).

Her sistem birden çok ögeden ya da üyeden oluşmakta ve sistem denilen bütünü oluşturan ögeler arasında, eğer bu sistemin kendisinde başka bir sistemin alt ya da üst sistemi ve ögesi durumunda ise, üyesi olduğu alt ve üst sistemleri arasında sürekli bir ilişki bulunmaktadır. Dünyayı madde olarak değil de içinde yaşayan insanlar ve bu insanların oluşturdukları örgütler ve devletler olarak bir sistem kabul edildiğinde, dünya birçok devletlerden oluşmuş siyasal bir sistem sayılmaktadır. Bu durumda dünya siyasal sisteminin ögeleri ve alt sistemlerini de devletler oluşturmaktadır (Öztekin, 1993, 171-172).

Sistem ögeleri arasındaki karşılıklık, bağımlılık, ögelerin ve ilişkilerin değişmezliği anlamını taşımamaktadır. Sistemin ögeleri, çelişkili ya da uyumlu olabildikleri gibi aralarında bağımlı ya da bağımsız olabilirler. Bir sistemin bütünlük kazanması için bütün ögelerin çiftleşmiş ve aralarında güçlü bağlar geliştirmiş olması gerekmez. Herhangi bir genel sistem bütünü çerçevesinde bağımlı ya da bağımsız alt sistemler, nesnel olarak varlıklarını sürdürebilmektedirler (Çam, 2002, 145).

Birbirleriyle ilişkisi bulunan öge veya birimler örgütlenmiş bir bütünü oluşturmakta ve bu bütün dış çevreden biçimsel bir sınırla ayrılmaktadır. Sistem adı verilen bu bütünde ayırt edilmesi gereken konuların başında, sistemin sınırlarının nasıl saptanacağı gelmektedir (Köni, 1982, 9). Sınır, sistemin nerede başladığı, nerede bittiği, çevresindeki diğer sistemlerden nasıl ayrıldığını göstermektedir. Özellikle karşılaştırmalı siyasal bilimlerde sistem incelemelerinde sınırları iyice belirlenmemiş bir sistemin incelenmesi, gözlemcinin çok geniş alanları ele almasına yol açmaktadır. Bu durum araştırmanın gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Sistem incelemelerinde sınırların belirlenmesi önem arz etmektedir (Akın, 1997, 118).

Sınırları belirlenen her sistemin ögelerinin veya birimlerinin etkileştiği alan bir sistemin iç çevresini oluşturmaktadır. İç çevrenin sınırları dışında kalıp, o sistemi etkileyen her şey, sistemin dış çevresini oluşturmaktadır. Örneğin, NATO'yu oluşturan devletler bu sistemin iç çevresini, NATO sistemi dışında kalıp, onu etkileyen devletler onun dış çevresini oluşturmaktadır. Herhangi bir sistem dış çevreden gelen uyarılardan etkilenmiyorsa, bu sisteme kapalı sistem denilmektedir. Dış çevreleriyle etkileşimde bulunan sistemlere ise açık sistemler denilmektedir (Köni, 1982, 10).

Açık sistemler, dış çevreden etkilenen sistemler olduğundan, varlığını sürdürmesi için dış çevreden bazı şeyler alması gerekmektedir. Sistem kavramı içinde buna girdi adı verilir. Açık sistemlere dışarıdan gelen girdiler sistem içinde, belli bir işlemde geçerek yeni bir duruma dönüşür. Sistemler gelen girdileri belirli bir süreçten geçirdikten sonra bir ürün çıkarırlar. Bunlara da sistem teorisi içinde çıktı adı verilmektedir. Sistemin dış çevreye aktardığı çıktılarının sonuçları hakkında bilgi sahibi olması sürecine de geri bildirim denilmektedir (Köni, 1982, 14-17).

2.1.2. Siyasal Olgu Kavramı

Sistemin sınırlarının belirlenmesi, sistemin amaçlarının ve işlevlerinin neler olduğu ve toplumda buna göre bir örgütlenme sağlanması açısından önemlidir. Konuya siyasal sistem açısından bakıldığında, siyasal olay ve olguların ayrıntılı olarak incelemesi yapılmadan toplumda neyin siyasal olduğu, hangi olguların ise siyasal olmadığı ve siyasal sistemi nelerin oluşturduğu bilinemez.

Siyaset ve siyasal olgu, birçok insanın bir arada yaşadığı bir toplulukta ortaya çıkmıştır. İnsanın doğası gereği toplum içinde yaşamasının temel etkeni, tek başına yaşamını sürdürmekte güçsüz olmasıdır. İnsanlar böyle bir toplulukta karşılıklı ilişki ve etkileşim içinde yaşarlar ve belirli bir düzene tabidirler. Siyaset ve siyasal olgu da böyle bir ortamda varlık göstermektedir (Çam, 2002, 24).

Siyaset kavramı değişik yönlerden ele alınmış ve farklı tanımlar ileri sürülmüştür. Siyaset 13. yy'dan itibaren devlet yönetimi, devlet yönetimine ilişkin faaliyetlerin tümü, devletin diğer devletlerle ilişkileri olarak tanımlanmıştır. Siyaseti iktidar mücadelesi olarak gören yaklaşımda ise siyaset, güç ve otorite kaynağı olarak görülmüştür. Toplum hayatının farklılıklar üzerinde kurulu olduğunu belirten bu yaklaşıma göre, toplumsal gerçeklik alanındaki farklılık olgusu bireyler arasında iktidar ilişkisine yol açmakta, özellikle belli statüleri ele geçirmiş olanlar diğerlerine karşı üstünlük ve güç elde etmektedirler (Dursun, 2006, 28-29). Otoriteye sahip olanların, gerektiği zaman iktidarlarını kullanabiliyor olmaları, yani başkalarının üzerine söz geçirme yeteneğine sahip olmaları bu konuma sahip olmak için mücadeleyi teşvik etmiştir. İşte bu gerçeklik siyasetin bir iktidar mücadelesi olarak anlaşılmasına imkân vermiştir (Kalaycıoğlu, 1984, 6).

Siyaseti bir süreç olarak inceleyen tanımlarda ise siyasal yaşam, bir topluluk için emredici siyasanın onaylanıp uygulanmasını belirgin biçimde etkileyen tüm ilişkilerden oluşmaktadır. Bir topluluğun siyasal nitelik taşıması, belirli bir toprak parçası üzerinde, gerektiğinde emirlerini, fiziksel zora başvurarak bir yönetim örgütü aracılığıyla uygulatabilme gücüne bağlıdır (Dahl, 2001, 5).

Siyasete yönelik olan bu tanımlarda iktidar, otorite, devlet ve güç gibi alt kavramlara başvurulduğu görülmektedir. Bu bağlamda siyaset kavramını oluşturan unsurların bunlardan oluştuğu ve özellikle de siyasal eylemi, siyasal olmayandan ayıran en önemli unsurun otorite kavramı olduğu belirtilmektedir. Kavramın zora başvurmayı belirtmesi ve bu zorlamanın devlet tekelinde olması, kavramı ön plana çıkarmaktadır (Çam, 2002, 23).

Siyasal olgu kavramı çerçevesinde siyasal süreç incelendiğinde; değerlerin nasıl dağıtılacağını belirleyen karar ve eylemler, kararların uygulanmasını sağlayan bir otorite ve tüm bunların gerçekleştirildiği yer olarak çeşitli ilişkilerden oluşan bir insan topluluğu ile karşılaşılmaktadır. Bu topluluktaki ilişkilerin siyasal nitelikte olması, buradaki değer dağıtımının otoriter biçimde yapılmasına bağlıdır. Böyle bir kavramlaştırma ortaya siyasal sistemi çıkarmaktadır (Canbolat, 1992, 22).

2.1.3. Siyasal Sistem Kavramı

Her toplum, varlığının devamı, bütünü ilgilendirdiği düşünülen sorunların çözümü, bazı hizmetlerin sağlanması gibi nedenlerle toplumsal düzen içinde bir sistem yapılanması göstermektedir. Birey ve grupların her türlü eylemlerinin yerine getirildiği bütün olarak nitelendirilen bu sistem genel sosyal sistemdir. Genel toplum bütünü içinde sosyal sistem, belirli toplumsal eylem gruplarına ve türlerine ilişkin, birbirine bağımlı ve sisteme göre değişebilen süreçlerin bütünüdür (Turan, 1977, 10).

Toplumun bütününe kapsayan genel sosyal sistem beş ayrı alt sistemden oluşmaktadır. Bio sosyal sistem, ekolojik sistem, ekonomik sistem, kültürel sistem ve siyasal sistem olarak belirtilen bu beş alt sosyal sistem kendi içinde birbirine bağlı bir örgütlenmeler zinciri oluşturmaktadır (Çam, 2002, 146-148).

Genel sosyal sistem içinde alt bir sosyal sistem olan siyasal sistem, aldığı kararların toplumun tüm üyelerini bağlaması ve diğer sistemler üzerinde de yetki kullanımına sahip olması özellikleriyle genel toplumsal sistem içinde etkin ve önemli bir role sahiptir. Ayrıca genel toplum sistemi içindeki tüm kanallardan gelen ihtiyaçlara cevap verebilme gücüne sahip olmasıyla da diğer alt sistemleri bütünleştirici bir özelliğe sahiptir. Dolayısıyla siyasal sistem, toplumlarca kolektif amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek üzere geliştirilen ve birbiri ile bağlantılı bir bütün oluşturan örgütler dizisidir (Turan, 1977, 16).

Toplumun tümünü kapsayan ve aksiyonlar topluluğunu oluşturan sosyal sistemin içinde toplumun amaçlarını gerçekleştirmek için zorunlu olan kaynakların harekete geçirilmesi ve örgütlenmesi işlevi bir bütün olarak soyut görünümlü siyasal sistemi oluşturmaktadır (Çam, 2002, 145). İster geleneksel isterse modern ve gelişmiş bir toplum olsun kamusal ihtiyaçları için bir yönetim örgütü geliştirmek zorundadır. Şehir devletleri, feodal prenslikler, imparatorluklar, ulus devletler, dünya sistemi bu amaçla gerçekleştirilen organizasyonlardır. Bu organizasyonların adı ne olursa olsun bunlara verilen genel isim siyasal sistemdir (Dursun, 2006, 32).

Siyasal sistem, bir kararlar ve uygulamalar bütünüdür. Siyasal sistem, siyasal değer ve düşünceleri birleştirme, siyasal katılma, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi sürecidir. Toplumun yönetildiği örgüt ve işleyiş siyasal sistemi oluşturmaktadır. Siyasal sistem, siyasetle ilgili tüm toplumsal yapıları içeren geniş bir alandır. Siyasal sistemi oluşturan unsurlardan devlet, partiler, siyasal birlikler, baskı grupları, işleyiş biçimi, anayasa ve normlar, bunlara ilişkin ideolojiler, politikacıların nitelikleri, sosyal çevre, uluslararası çevre en çok belirleyici olan unsurlardır (Yavuz, 2000, 57).

Siyasal sistemi diğer toplumsal örgütlemelere göre farklı kılan birkaç özellik bulunmaktadır. İlk olarak siyasal sistem, kapsam açısından diğer örgütlenmelerden daha büyüktür. Toplumsal hayatın daha çok sayıda boyutuyla ilgilenir. İkinci olarak, sistemin kararları toplum üyelerini bağlayıcıdır. Sistemin ürünü olan kanunlar, kararnameler ve diğer kararlar, ilgilendirdikleri toplum üyeleri açısından uyulması zorunlu işlemlerdir. Uyup uymama toplum üyesinin ihtiyarında değildir. Son olarak, siyasal sistem bir çevre içinde vücut bulup faaliyet göstermektedir. Siyasal sistemin içinde bulunduğu toplum, bu çevrenin çok boyutlu bir kesimini oluşturmaktadır (Turan, 1977, 16-17).

Siyasal sistem yalnızca hukuksal örgütleri değil, siyasal fonksiyon gören bütün siyasal yapıları içine alır. Devlet örgütünün dışında kalan kuruluşlar, gruplar siyasal sistemin içine girerler. Siyasal sistem bu özelliğiyle toplumda var olan diğer alt sistemleri de kapsayıcı bir nitelik göstermektedir (Çeçen, 1977, 106).

Siyasal sistemler hakkında biçimsel düzeyde bir genelleme yapılırsa siyasal sistemler, savaştan sağlığa kadar çeşitli uğraşlarda bulunmakta ve bunları sürdürmek için çeşitli kurumlar (yapılar, alt sistemler) geliştirmektedir. Söz konusu yapıların örneğin parlamento, bürokrasi, mahkemeler, partiler, ordu; her birinin özel uğraş alanı (işlevleri) vardır. Bunlar da bu kez siyasal sisteme amaçlarını saptama ve bunları uygulama olanağı vermektedir (Unsal, 1980, 4-9).

Siyasal sistem oluşturduğu yapılar aracılığı ile öteki siyasal sistemler ve ulusal, uluslararası çevre arasında sürekli bir ilişki kurmaktadır. Örneğin, modern siyasal sistemler, öncelikle ve çoğunlukla kendi ulusal ve toplumsal çevresiyle yoğun bir ilişki içindedir. Bu ilişkiler, toplumun çok değişik katmanlarından, örgütlerinden sistemin karar organlarına gelen istekler ve taleplerin girdi olarak alınarak birtakım karmaşık süreçlerden geçtikten sonra, tekrar topluma çıktı olarak geri dönmesi biçiminde olmaktadır (Vergin, 2006, 44).

Siyasal sistemleri teorik boyutta inceleyen yaklaşımlarda siyasal sistem daha çok girdi- çıktı ilişkisi çerçevesinde ya da yapısalcı işlevselci yaklaşım çerçevesinde incelenmiştir. Girdi-çıkıtı yaklaşımında herhangi bir siyasal sistemin girdileri ile toplumu oluşturan bireylerden, her düzeydeki toplumsal örgütlerden ve alt sistemlerden gelen istek, talep ve destekler belirtilirken, siyasal sistemin de gelen isteklere bağlı olarak kararlar, eylemler üretmesi çıktı olarak nitelendirilmiştir. Yapısalcı-işlevselci yaklaşımda ise devlet, siyasal kurumlar gibi örgütlenmeler yapı olarak adlandırılırken, bu yapıların yerine getirdiği görevler ise işlev olarak belirtilmiştir (Öztekin, 1993, 176).

Siyasal sistemlerin işlevleri siyasal sisteme ilişkin inanç, değer ve tutumların yaygınlaştırılması ve benimsetilmesidir. Siyasal toplumsallaştırma, sistemin işleyişine toplumun da katılımını sağlayan siyasal katılma, toplumun çıkarlarını farklı şekillerde ifade eden ve birleştiren çıkarların ifadesi ve toplumu bağlayıcı kararların yapımı ve uygulanması siyasal sistemin işlevleridir (Turan, 1977, 29).

Siyasal sistemin işlevleri ve bunları uygulayan yapıları teorik çerçevesi dışında örneklenirse, bir siyasal parti, bir siyasal sistem içinde seçmen kitlesinin arzularını yönetimlere aktarmak, seçmeni önemli siyasal meselelerde bilgilendirmek ve daha geniş siyasal katılımı sağlamak gibi birçok işlevi yerine getiren bir yapıdır. Siyasi Parti bu görevleri yerine getirdiği için sistemin devam etmesine yardım etmektedir (Ball ve Peters, 2007, 13).

Siyasal sistemler belirtilen özellikler çerçevesinde bir işleyişe sahiptir. Biçimsel olarak belirtilen bu özelliklerin, yani girdi- çıktı ilişkisinin içi doldurulmaya başlandığı zaman siyasal sisteme gelen girdilere karşılık yapılan işlevler ya da görevler ve bu işlevlerin yapımını sağlayan yapılar ön plana çıkmaktadır.

2.1.4. Siyasal Sistemlerin Doğuşu Ve Gelişimi

Sosyal bir varlık olan insanın toplum halinde yaşaması üzerine ilkçağlardan günümüze kadar çeşitli sorular çerçevesinde görüşler ileri sürülmüştür. İnsanlar neden toplum halinde yaşarlar? Devlet denen siyasal kurum nasıl, niçin doğmuştur? İktidarın kaynağı nedir? İktidar nasıl kullanılmalıdır? En iyi yönetim hangisidir? gibi sorular üzerinde durulmuş ve bu soruların ortaya çıkarttığı değişik ve çeşitli sorunlara çözümler aranmıştır. Siyasal sistemlerin ortaya çıkışı da bu görüşler çerçevesinde şekillenmiştir (Göze, 2000, 1).

İnsanlar uyuşmazlığa düştüklerinde, anlaşmazlıklarını çözmek ve gelişimlerini olanaklı kılacak istikrar, güvence ihtiyaçlarını karşılamak için düzenli bir işleyişe ve hiç kimsenin itiraz etmeyeceği, kabul edilir bir hakemler kuruluna ihtiyaç duymuşlardır. Dolayısıyla daha önce herhangi bir bağa sahip olmayan bireyler mozaiği dışında bir topluluk oluşturmaya ve yasalarla düzeni güçlendirip, siyasal bir sistemi oluşturmaya kendiliğinden zorlanmışlardır. Dağınık bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları siyasal örgütlenmeler için, toplumun iskeleti sayılan siyasal kurumlar oluşturulmuştur. Böylece toplumda siyasal bir sisteme bağlantılı olarak bir işbirliği sağlanmıştır (Lipson, 1997, 70-71).

Bir siyasal sistemin varlık koşulları güvenlik, adalet ve düzen ile iç içedir. Güvenlik ihtiyacı siyasal sistemleri doğurmuştur. Ancak bireyler güvenlikten fazlasını beklemekte ve güvene dayalı bir istikrara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu durumu belirten sözcük ise düzendir. Düzen korunma sağlandıktan sonra mümkün

olmakta ve düzenli bir hayat yönetim tarafından beslenmektedir. Düzen kamu kurumları arasında etkin bir biçimde uygulanan yasaların bir ürünüdür. Toplum kanunlara dayalı düzen seviyesine ulaşabilir ve sistemli olarak örgütlenebilir. Ancak yalnızca düzeni kurmak yeterli değildir. Düzen insanların adalet anlayışlarının somutlaşmasıdır. Bir sistem güvenliği garanti altına almak için örgütlenebilir, ancak insanlar adil muamele görmediklerini düşündüklerinde bağlılık kazanılamamaktadır, kazanılan ancak boyun eğme olabilmektedir (Göze, 2000, 41).

İlkçağ filozoflarından Aristo, insanı sosyal yaratık olarak ele almıştır. İnsan polis (devlet) içinde yaşamak üzere yaratılmıştır, insanı diğer canlılardan ayıran özelliği de Polis'e bağlı olmasıdır. Polis denen toplumda ki en üst kurum, toplumsal ihtiyaçtan ve toplum içinde yaşayanların kendilerine yeterli olamayışlarından, ortak bir çıkara ulaşma amaçlarından doğmuştur. Polis; aile, köy gibi aşamalardan geçerek insanlığın ulaşacağı son uygarlık basamağıdır (Aristo, 2007, 12-14).

Aristo, devletin ortaya çıkış nedenini inceledikten sonra siyasal sistemi yöneten ve yönetilenlerin sayılarına göre sınıflandırmıştır. Yönetimlerin birbirinden ayrılmasını sağlayan ölçütleri nicelik ve nitelik olarak ayırmış; niceliği, devleti bir kişi, bir azınlık, ya da çoğunluğun yönetmesi olarak görmüştür. Herkesin iyiliğini amaçlayan yönetimleri ise iyi ya da adil yönetimler, yani nitelik ölçütü olarak belirtmiştir. Bu iki ölçütü birlikte değerlendirerek ortak iyilik amacına yönelik, tek kişinin yönetimi "monarşi", ahlak sahibi erdemli kişilerin oluşturduğu bir azınlığın yönetimi "aristokrasi", tüm topluluğun iyiliği için ise "cumhuriyet" yönetimini öne sürmüştür. Aristo, bu iyi yönetimlerden sapmalarda "tiran, oligarşi, demagoji" yönetimlerinin ortaya çıkartacağını belirtmiştir (Aristo, 2007, 80-109).

Aristo'nun sınıflandırdığı siyasal sistem türleri zamanla geliştirilmiştir. Siyasal sistemin ortaya çıkışı üzerine yapılan incelemeler yakınçağ düşünürleri tarafından genişletilmiştir. Yakınçağ filozoflarından John Lock'a göre, insanlar hayatlarının ve vücut bütünlüklerinin korunması, güven içinde olmak, huzurlu ve rahat bir yaşam sürmek, mallarını rahatça kullanmak ve kötülerden korunmak için siyasal toplumu kurmuşlar ve buna bağlı olarak sistemli bir örgütlenme gerçekleştirmişlerdir. Locke, siyasal sistem biçimlerini ise demokrasi, oligarşi monarşi biçiminde sınıflandırmıştır (Göze, 2000, 157).

2.2. Siyasal Sistem Kuramları

Siyasal bilimin kurucuları salt siyasal olayı incelemekle yetinmemiş, en iyi siyasal sistemin nasıl oluşabileceği arayışı incelemelerine hakim olmuştur. İlk dönemlerden itibaren ortaya çıkan ve siyasal felsefe denilen bu siyasal araştırmalarda çeşitli teoriler ortaya atılmıştır. Toplumsal sorunları en iyi siyasal sistem önerisini sunarak çözmeye yönelik olan bu teoriler, siyasal olgu ve olayların oluşturduğu karmaşık görüntüyü soyut planda basite indirgemeye çalışarak çözümlenmeye çalışmışlardır (Kalaycıoğlu, 1984, 18). Bunlardan siyasal sistemler üzerinde önemli etkileri bulunan kuramlar incelemeye alınmıştır.

2.2.1. Yapısal İşlevsel Yaklaşım

Gabriel Almond II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmış olan çeşitli tipte veya nitelikteki siyasal sistemleri kullanışlı bir biçimde ve bilimsel ölçütlere göre sınıflandırmak ve bu sınıflandırmanın da yardımıyla siyasal gelişmeyi açıklayabilecek bir teori geliştirmiştir. Gabriel Almond'a göre siyasal sistem toplumsal sistemin bir parçası veya alt sistemidir. Siyasal sistem toplumsal sistemle bütünleşmiş olmakla birlikte kendine özgü özellikleri bulunan, kendi içinde karşılıklı bağımlılık halinde parçalardan oluşan ve çevresiyle bir sınır ile ayrılan, özerk bir bütündür (Kalaycıoğlu, 1984, 20).

Almond siyasal sistemin temel biriminin rol olduğunu belirtmiştir. Eylemde bulunan bireyin etkileşim sürecine katılımını tanımlayan ve oluşturan yönelimlerin örgütlenmiş kesimi rolü oluşturmaktadır. Dolayısıyla Almond'a göre siyasal sistem karşılıklı etkileşimdeki roller veya yapılar olarak tanımlanmaktadır. Rollerin bir sistem oluşturması yapısal işlevsel sosyoloji yaklaşımında belirtildiği gibi, rollerin birinde oluşan değişimin diğerlerinde de değişimlere yol açacağı sonucunu doğurmaktadır. Örneğin baskı gruplarının doğuşu hem parti sitemlerinin hem de idarenin büyük değişikliklere uğramasına yol açmıştır. Almond bu noktadan hareketle siyasal sistemin özelliklerini şöyle belirlemiştir. Siyasal sistemlerin en basit olanlarının dâhil, hepsinin siyasal yapıları vardır. Siyasal sistemler farklı yapılar tarafından yerine getirilseler bile, tüm siyasal sistemler aynı işlevlere sahiptir ve siyasal sistemler çok işlevlidir (Kalaycıoğlu, 1984, 21).

Gabriel Almond siyasal sistem teorisini, belirttiği özellikler çerçevesinde yapısal işlevsel bir çerçevede ele almıştır. Almond'a göre yapı, toplumda istikrarın korunmasını sağlayan meşru etkileşim kalıplarıdır. Siyasal yapılar da birbiriyle ilişkili olan rol dizilerinden oluşmuşlardır. Örneğin mahkeme bir yapıyı, oysa yargıçlık bir rolü meydana getirir. Birbirleriyle ilişkili olan yapılar siyasal sistemi oluştururlar (Kalaycıoğlu, 1984, 21).

Siyasal sistemdeki ilişkileri süreç olarak belirten ve bu süreci yönetilenlerden yükselen talep ve isteklerden başlatan Almond bu isteklere çıkar, yani siyasal sistemin girdileri adını vermiş; siyasal sisteme gelen girdilerinde talep ve destek şeklinde olduğunu belirtmiştir. Siyasal sisteme gelen talepler, siyasal sisteme katılma, siyasal sistemde asayişin korunması mal ve hizmet dağılımı şeklindeki istek ve görüşlerdir. Destek ise hem liderlerin hem siyasal sistemin işleyişine yapılan maddi katkıları, hem de siyasal sistemin otoriteye ilişkin meşru eylemlerini savunmak ve güçlendirmeyi içermektedir. Almond, siyasal sisteme gelen bu girdilerin yada çıkarların nasıl ifadelendirildiğini ise çıkar ifadelendirilmesi işlevi olarak gündeme getirmektedir. Almond bu işlevi baskı gruplarının (yapı) gördüğünü belirtmiştir. Ayrıca siyasal partileri de bir yapı olarak belirtmiş ve işlevinin çıkar birleştirme işlevi olduğunu ifadelendirmiştir. Klasik kuvvetler ayrımını da kural yapımı, kural uygulama ve kurala ilişkin hüküm verme işlevleri olarak görmektedir (Gönenç, 1999, 121).

Almond, siyasal sisteme gelen isteklere sistemin cevap vermesinin çıktı olduğunu, sistemin çıktı üretimde gösterdiği başarının, siyasal sistemin çevresinin oluşturduğu etkilerle ne derece başa çıkabildiğine, siyasal yeteneğine işaret ettiğini belirtmiştir. Siyasal yapıların farklılaşmış olup olmamaları, işlevlerinin yerine getirilmesindeki etkinlik dereceleri ve nihayet siyasal sistemlerin yeteneklerinin azlığı veya çokluğu dolayısıyla siyasal sistemler karşılaştırılabileceği gibi, onların siyasal gelişmişlik düzeyleri hakkında da bu yolla bilgi edinebilmek mümkün olacaktır.

2.2.2. Siyasal Sistem Yaklaşımı

Siyasal olayı açıklamaya çalışanların içinde en önde geleni David Easton'dur (Kalaycıoğlu, 1984, 47). David Easton 1953'te bütün sosyal bilimlere kapsayacak bir teori oluşturmaya giriştiği iddiasında bulunarak "The Political System" başlıklı kitabını yayımlamıştır. Yayınladığı eserinde, siyasal sistem kavramını analitik bir sistem kavramı çevresinde, yani unsurları arasındaki ilişkiler gerçek dünyada bulunup bulunmamasına bakılmaksızın zihinde oluşturulan bir modele göre ve gerçek siyasal yaşamdaki ilişkiler bütününe nedensel açıklamalarını yapmaktan çok anlaşılmasını kolaylaştıran bir sistem tanımı üzerinden yapmıştır (Akın, 1997, 132).

Easton'un modelinin toplumsal değişime açık olması ve uygulanabilirlik açısından çoğu toplum yapısına uygun olması, geliştirdiği sistem kavramını ön plana çıkarmıştır (Saybaşı, 1999, 44). Easton'un geliştirdiği model sistemler kavramının içinde olup varlık ve değerlerin otoriter dağılımından hareketle, sistem-çevre ilişkilerini araştırmıştır (Çam, 2002, 148).

Easton'a göre siyasal sistemleri sistem yapan belirli özellikler vardır. Bunları dört başlık altında toplayan ve kavramını bunlara bağlı olarak geliştiren Easton, bu özelliklerin başında siyasal sistemi diğer toplumsal sistemlerden ayırmak için siyasal sistemin ana birimlerinin ve sınırlarının belirlenmesinin geldiğini belirtmiştir. Bir sistem, her zaman belirli bir çevre içinde yer alır. Bir sistemin işleyişi kısmen de olsa, onun toplumsal, biyolojik ve fiziksel çevresine olan tepkisinin bir işlevidir. Easton bu noktada bir siyasal sistem ile çevresini ayıran sınırlar konusunu gündeme getirmiştir. Toplum için bağlayıcı kararlar alan siyasal sistemleri bu özelliğine bağlı olarak çevresinden ayırmıştır (Saybaşı, 1999, 176).

Siyasal sistemin çevresini Easton toplum içi ve toplum dışı çevre olarak ikiye ayırmaktadır. Toplum içi çevre; ekolojik sistem, biyolojik sistem, kişilik sistemleri ve toplumsal sistemleri içermektedir. Toplum dışı çevreyse siyasal sistemin içinde bulunduğu toplumsal çevrenin dışında kalan uluslararası siyasal sistemler, uluslar arası ekolojik sistemler ve uluslar arası toplumsal sistemlerden oluşmaktadır. Siyasal sistem bu toplam çevre tarafından etkilere maruz kalmaktadır. Bu etkileri Easton çevre sistem ilişkilerinden hareketle ve kavramının diğer üç özelliği olarak göstererek girdiler, çıktılar ve geri besleme kavramlarının incelemesi üzerine kurmuştur (Saybaşı, 1999, 178).

Siyasal sistemin girdilerini, talep ve destek şeklinde belirten Easton, talep biçimindeki girdilerin, talepte bulunanın, siyasal sistemden otoriter yöntemle belirli bir varlığın veya değerın kendisine verilmesini istemesi şeklinde olduğunu belirtmiştir. Örneğin sendikaların yasama organlarından kendi yararına bir yasa çıkarmalarını istemeleri bir girdi oluşturmaktadır ve bu girdi talep görünümü kazanmaktadır. Easton, bir toplumda siyasal sistemin ortaya çıkış nedenini, yani insanların siyasal etkinliğe karşın nedenini, kişi ve kümelerin toplum tarafından bütünü ile doyurulamayan istekleri olmasına bağlamaktadır (Saybaşılı, 1999, 180). Bu istekleri talep olarak belirten Easton, talep olmadan siyasal sistemlerin çıktı oluşturamayacağını ve faaliyette bulunamayacağını belirtmiştir.

Talepler, birey ya da grupların davranışlarıyla yaratılabilir. Her sistemde taleplerin bazı düzenli giriş yerleri vardır ve bunlara yapı denilmektedir. Talep oluşturan yapılar arasında siyasal otoriter de bulunmaktadır. Siyasi liderler bürokrasi, parlamento doğrudan talep oluşturma özelliğine sahiptir (Canbolat, 1992, 33).

Easton modelinin üzerinde en fazla durulan kısmı taleplerin sistemin kapasitesine uydurulmasını inceleyen bölümüdür. Bu bakımdan Easton üç temel işlevden söz etmektedir; bunlar talep dile getirme işlevi, taleplerin ayarlanması işlevi ve indirgeme ya da taleplerin derlenmesi işlevidir. Talep dile getirme işlevi baskı grupları tarafından yerine getirilir. Ayarlama işlevi taleplerin girişini sınırlandıran, süzen, bir çeşit kapıcılar ya da bekçiler tarafından sağlanır. Milletvekilleri eşraf, siyasal partiler bu tür talep ayarlayan organlardır. Taleplerin indirgenmesi ve derlenmesi işlevi ise birbirine benzeyen talepleri toplamak, kaynaştırmak ve tek bir talep bütünü halinde simgeleştirmek demektir. (Duverger, 1998, 235-236).

İkinci girdi kategorisini oluşturan destekler de Easton'a göre bir siyasal iktidarı ayakta tutan öğedir. Siyasal sistemin varlığını koruyabilmesi, toplumun kaynak ve enerjisini belli hedeflere yöneltmek onlardan gerekli verimi sağlamasına bağlıdır. Bir siyasal sistemin en büyük ihtiyaç duyduğu destek ise üyelerinin sisteme olan inançlarının ve güvenlerinin yenilenmesi onun otoritesini kabullenip yaptığı dağılımı onaylamalarıdır (Akın, 1997, 137).

Easton siyasal sisteme desteğin üç amaca yönelik olarak verildiğini belirtir. Bu noktada siyasal toplum, siyasal rejim ve siyasal iktidar kavramlarını dile getiren Easton, desteğin bunlar aracılığıyla olacağını vurgulayarak siyasal sistemin önemli noktalarına işaret etmektedir (Saybaşılı, 1999, 186).

Biz duygusuna sahip insanların oluşturduğu topluluğa siyasal topluluk adını veren Easton, üyelerinin ayrılıklarını çözüp, barışçıl yollarla ortak kararlar almayı üstlenen bir grubu desteklemeyi kabul etmeyen hiçbir siyasal sistemin işlerliğini sürdüremeyeceğini belirterek, siyasal toplumun siyasal sisteme desteğini bu şekilde belirtmiştir. Siyasal rejimin siyasal sisteme olan desteğini de sisteme enerji sağlamak olarak görmektedir. Rejim, Easton'a göre sisteme yapılan istemlerin doyurulması ve alınan kararların uygulamaya konulması yolunda yapılan tüm düzenlemeleri içerir. Rejim siyasal sürecin kural, normlarını ortaya koymaktadır (Kalaycıoğlu, 1984, 56).

Siyasal sistemin çatışan istemleri karşılayabilmesi için, yalnızca sistem üyelerinin bu çatışmaları ortak biçimde çözmeye arzulu ve çözüm yolları konusunda oйдаşmacı olması yeterli değildir. Sistem üyelerinin bu tür çözümlerin pazarlığını yapmada gerekli bazı somut görevleri üstlenen bir yasal iktidarı da desteklemeye hazır olmaları gerekmektedir (Saybaşılı, 1999, 186-192).

Easton, bir toplumun siyasal sisteme olan desteğinin de toplum üyelerinin istemlerini karşılayan çıktılar ve siyasallaşma süreci olarak karşılandığını belirtmiştir. Siyasi sistemin çıktısı karar ya da siyasalar şeklindedir. Siyasal sistemin organlarından süzülerek gelen talepler hakkında sisteme yönelen destek yardımıyla aldığı kararlar, onun çıktılarıdır. Çıktılar siyasal bir otoriteden, resmi bir makamdan gelen kararlardır. Bunlar bir yandan taleplere ve desteklere verilen bir cevaptır; bir yandan da yeni taleplerin ve desteklerde meydana gelebilecek olan kaymaların kaynağını oluşturur. Bu yeni taleplerin ve destek kaymalarının şiddetini ve içeriğini belirleyen geri besleme mekanizmasıdır (Duverger, 1998, 237).

Geri besleme çıktıların nasıl bir etki yarattıklarının göstergesidir. Siyasal sisteme gelen taleplere yönelik olarak üretilen kararların yani çıktıların üyelere ulaşmasıyla, bu kararların üyeler üzerinde yarattığı etkinin yetkili otoritelerce bilgi haline dönüştürülüp, bu bilgilerin yeniden karar mercilerine geri dönmesi ve karar mercilerinin bu bilgiler doğrultusunda yeniden kararlar üretmesi sürecini Easton geri besleme süreci olarak belirtmiştir (Akın, 1997, 144).

2.3. Çağdaş Devlet Düzenlerinde Uygulanan Siyasal Sistemler

Çağdaş devlet düzenlerinde uygulanan siyasal sistemler, demokratik temele dayanan sistemlerdir. Bu başlık altında çağdaş devlet sistemleri olarak sınıflandırılan; “çoğulcu sistemler (demokratik sistemler), tekilci sistemler (baskıcı sistemler) ve geri kalmış ülkelerin kendine özgü koşullarının ürünü olan siyasal sistemler” incelenecektir (Kışlalı, 2003, 237).

2.3.1. Çoğulcu Sistemler

Çoğulcu siyasal sistemler demokratik siyasal sistemler olarak da adlandırılmaktadır. Demokratik siyasal sistemlerin ilk ortaya çıkması ve en eski, en klasik olanı çoğulcu siyasal sistemlerdir. Çoğulcu siyasal sistemler, iktidarın toplum içinde farklı gruplar arasında dağılmış olduğunu ve bu grupların siyasal kararların oluşumunu etkilemek üzere birbirleriyle yarış halinde olduğunu belirtir. Çoğulcu sistemlerde tek doğru yoktur ve dolayısıyla, yasal bir muhalefet yada muhalefetler vardır. Çağdaş çoğulcu sistemler, toplumda çıkarları ve dolayısıyla dünya görüşleri farklı kesimlerin bulunmasını doğal saymaktadır. Bu farklı çıkar ve dünya görüşlerinin barışçı yollardan savunulmasına, siyasal iktidarın da bu barışçı savaşım sonunda oluşmasına olanak vermektedirler (Kışlalı, 2003, 238).

Çoğulcu siyasal sistemlerde, tüm düşünce ve inanışlar açıkça ortaya konulmaktadır. Kişiler ve topluluklar birbirleri ile ve siyasal iktidarla diyaloga girebilmektedirler ve seslerini duyurma olanakları olmaktadır. Çoğulcu sistem içinde, iktidarı eleştirme, karşıt görüşler ileri sürme ve seçim yolu ile iktidarı elde etme demokratik kurallardır. Çoğulcu demokraside, birbirine karşıt çıkarlar, çeşitli görüş ve düşünceleri temsil eden çatışmalar demokratik yaşamın birer gerçeğidir. Bunları ortadan kaldırmaya, yok etmeye değil, sorunlara çözüm bulmaya, dengeler kurulmaya çalışılmaktadır (Gözübüyük, 1997, 21).

Çoğulcu sistemler demokrasi ile iç içedir. Demokrasi azınlıkta olanların haklarına saygı gösterildiği ve onlara bir gün çoğunluğa dönüşebilme yollarının açık tutulduğu özgürlükçü bir yönetim biçiminde tanımlanabilir. Farklı çıkarlar arasında barışçı bir denge ancak bu şekilde kurulabilmektedir. Toplumsal barış da, rejimin istikrarı da bu dengenin kurulabilmesine bağlı olmaktadır (Kışlalı, 2003, 245).

Çoğulcu siyasal sistemlerin egemen olduğu ülkelerde, bir uygulama birliğine rastlanmamaktadır. Her ülkenin toplumsal, siyasal ve ekonomik koşulları birbirinden farklıdır. Bunlar da, demokratik yaşamı yakından etkileyen olgulardır. Uygulamada bir birlik görülmesi de, çoğulcu demokrasinin ulaştığı bir düzeyin altına da düşülmemektedir (Gözübüyük, 1997, 20).

Çoğunluk Sistemlerinde siyasal iktidar özgür genel seçimler aracılığıyla oluşmaktadır. Seçimlerde herkes eşit oy hakkına sahiptir. Bu sistemlerde siyasi mücadele toplumsal çıkar ve görüşleri temsil eden siyasal partiler aracılığıyla yapılır ve farklı toplumsal kesimleri temsil eden ve siyasal katılımı kolaylaştıran, dernek ve sendikalar gibi kitle örgütlerinin bu sistemin uygulandığı ülkelerde son derece önem arz etmektedir. Bu sistemlerde kuvvetler ayrılığı düşüncesi hâkimdir. Yasama yürütme ve yargı farklı organlar eliyle yürütülmektedirler (Türköne, 2003, 157-160).

Çoğulcu siyasal sistemlerde devletin rolü son derece sınırlıdır. Devlet toplumsal ve ekonomik alana müdahale edemez ya da bu müdahale son derece sınırlı kalır. Bu siyasal sistemlerde gerekli olan ekonomik koşullar sistemin, bireylerin yaşam gereksinmelerinin karşılanabildiği bir üretim düzeyi, ekonomik yaşamdaki etkilikte, belirli bir sermaye-emek dengesi, toplumsal sınıflar arasında çok büyük gelir farklarının bulunmaması ile ilgilidir (Kıncal, 2002, 116).

Çoğulcu sistemlerin uygulandığı ülkelerde, toplumsal açıdan da belirli bir denge vardır. Ulusal bütünlük sağlanmış olup, hiçbir toplumsal sınıfın diğeri üzerinde kesin bir üstünlüğü yoktur. Toplumsal sınıflar arasındaki geçiş akışkanlığı yüksektir. Ayrıca insanların eşitli ve özgürlüğüne, hoşgörü ve uzlaşmaya dayalı bir değerler sistemi ulusal kültürde egemendir (Kışlalı, 2003, 250).

2.3.2. Tekilci Sistemler

Demokratik rejimlerle baskı rejimlerini ayıran en önemli ölçüt, kendisine iktidar olma yolu açık tutulan, bir yasal muhalefetin bulunup bulunmamasıdır. Tekilci sistemler, çoğulcu sistemlerin tersidir. Tek olduğu inancı üzerine kurulmuşlardır. Tek örgüt ve özellikle de tek parti anlayışı, bu tek doğru anlayışının doğal sonucudur. Tekilci sistemler, diktatörlük üzerine şekillenmiş sistemlerdir. Komünist ve faşist sistemler, tekilci sistemlere örnek verilebilir (Kıncal, 2002, 120).

2.3.3. Geri Kalmış Ülke Sistemleri

Geri kalmışlık ya da az gelişmişlik, ekonomik bir kavramdır. Geri kalmış ülke insanların çoğunluğu yoksul ve açtır. Bu yoksulluk onların toplumsal yapılarını ve siyasal yaşamlarını da olumsuz yönde etkilemektedir. Geleneksel yapının ağırlığını koruduğu, aşiret ve toprak ağaları ile dinsel güçler ittifakının karşısına, çağdaş teknolojiye dayalı üretici güçlerin çıkamadığı durumlarda, çoğulcu değil, ancak tekilci toplumlardan söz edilebilir. Bu nedenle de geri kalmış ülkelerde demokratik rejimlerin yaşayabilmesi zordur. Geri kalmış ülke sistemlerinin üç önemli özelliği vardır: “Tek parti yönetimi, kişisel iktidar ve baskı” geri kalmış ülke sistemlerinin özelliğidir (Kışlalı, 2003, 305).

2.4. Siyasal Rejim

Bütün toplumlarda yönetenler ile yönetilenler arasında temel bir ayırım doğar. Her toplumda emir verenler ve emre uyanlar vardır. Bu ayırım az ya da çok belirli iktidarın örgütlenişinde etkili olmaktadır. Bütün toplumlarda zamanla bir iktidar oluşması ve gruplaşması görülmektedir. “Belirli bir sosyal grupta, yönetenlerle yönetilenler arasındaki ayırımın aldığı biçime siyasal rejim” denilmektedir”. Siyasal rejim, insan toplumunun özel bir biçimi olan ulusun yönetim yapısını belirlemektedir. Bu yapı öteki topluluklar ile yapı farkları değil, derece farkları göstermektedir. Ulus, bütün sosyal topluluklar içerisinde, yönetim örgütü en yetkin olan topluluktur (Duverger, 1986, 9).

Siyasal rejim, siyasal sisteme oranla somut ve gerçekleşme olanaklarını kapsayan bir model olduğu ortaya çıkmaktadır. Siyasal rejimler zaman içerisinde ve belirli bir yerde, gerçekleştirilmiş bir sistemi ifade etmektedir. Siyasal rejim, siyasal bir sistemin somut ve gerçek şeklidir ve ona esneklik vermektedir. Siyasal rejim, yönetici ve yönetilen ayırımının aldığı şekilden, siyasal kurumların oluşturdukları birleşime kadar kapsamlı bir alanı oluşturmaktadır (Çeçen, 1977, 107).

Siyasal rejimleri meydana getiren yapısal unsurlar siyasal kurumlardır. Rejimler iktidarın karakterini, örgütlenmesini, el değiştirmesini, işleyişini ve meşruluğunu belirleyen siyasal kurumlardan oluşmuştur. Siyasal kurumların birleşmeleri, özleri ve aralarındaki ilişkiler düzeni, siyasal rejimin yapısını ve temelini meydana getirmektedir (Tunaya, 1969, 238).

Devlet ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili bulunan her kurum, Anayasa'da yer alsın veya almasın, eğer o siyasal toplumun varlığında yeri ve etkisi varsa bir siyasal kurumdur. Parlamentodan hükümete, siyasal partilerden baskı gruplarına, belirli ideolojilerden çeşitli düşüncelere kadar devlet yaşamı ve işlevleriyle doğrudan veya dolaylı ilgili olan her kurum siyasal kurum niteliğine sahiptir. Siyasal kurumlar arasında rejimin işleyiş düzeni açısından sıkı bir bağlılık vardır. Bu nedenle siyasal kurumların hepsi bir arada ahenkli bir bütün oluştururlar. Bu bütüne geniş anlamda siyasal rejim adı verilir. Siyasal kurumların oluşturdukları bütün, ahenkli ve tutarlı olmakla beraber aynı zamanda karmaşık bir yapıdadır. Bu durum siyasal rejimin bir sosyal ortam içinde kurulup işlemeden, bir takım değerleri temsil etmesinden, hukuk düzenine ve tekniğine dayanmasından ileri gelmektedir (Çeçen, 1977, 107).

Siyasal rejimler, kendisini oluşturan siyasal kurumların özlerinde saklı bulunan değer yargıları üzerine kurulmuştur. Siyasal rejimlerin çeşitlilikleri bu ideolojik farklılıklarından doğmaktadır. Temelde siyasal iktidar, kamu özgürlükleri, siyasal düzenin bütünü de ideolojik değerlere göre biçimlenmektedir. Siyasal kurumların içeriğinde bulunan değer yargıları ve düşüncelerin bütünü o rejimin dünya görüşünü meydana getirir. Her rejimin arkasında bir ideoloji vardır. Özgürlükçü siyasal rejimler çok farklı ideolojilerin yaşamalarına izin verebilirler (Tunaya, 1969, 239).

Siyasal rejimler varlıklarını korumak için hukuk düzenine ve tekniğine dayanırlar. Bir rejim bazı hukuk kurallarına ve özellikle devletin kurumları ile temel kuralların bütünü olan bir Anayasaya dayanır. Bu hukuk kuralları ve Anayasa o rejimin dayandığı Anayasa sistemini meydana getirir. Siyasal rejim karmaşık bir bütündür ve ülke koşullarına göre değişiklik göstermektedir (Çeçen, 1977, 107).

Siyasal rejimlerin Aristo tarafından yapılan monarşi, aristokrasi ve demokrasi biçimindeki üçlü ayrımı uzun çağlar boyu bu konuda hâkim olmuştur. Montesquieu bu ayrımı cumhuriyet, monarşi, despotluk üçlüsüne sokmuştur. Günümüzde ise çok çeşitli ögelere göre ayrımlar yapılmaktadır. Genellikle, siyasal rejim, hükümet biçimlerinin incelenmesi olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, bir toplumun karşı karşıya bulunduğu temel siyasi karar, siyasal sistem ve onun içinde hükümet sistemi tercihiyle ilgilidir. Bu bakımdan, anayasalar temel siyasal kararlar olarak görülmektedir (Çam, 2002, 517).

Siyasal rejimlerin ya da hükümet sistemlerinin tasnifinde yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki hesaba katılmaktadır. Yargı kuvveti ise kural olarak bunun dışında tutulmaktadır. Yargının her sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinden olması gerektiği varsayılmaktadır (Gözler, 2002, 84). Buna göre, hükümet sistemleri ilk önce kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği sistemleri olarak gruplandırılmaktadır. Ancak, klasik anlamdaki güçler ayrılığı ilkesi günümüzde artık siyasal gerçeği yansıtmamaktadır. Bu ilkenin yeni bir anlam kazandığı güçler ayrılığının güçler arası işbirliğine dönüştüğü görülmektedir (Gözübüyük, 1997, 69).

Egemenliğin sahipliği ve kullanımı ölçütüne göre egemenliğin halkta olmadığı ve egemenliğin halkta olduğu rejimler şeklinde ikili bir sınıflama içinde alt sınıflamalara tabi tutularak ele alınmıştır (Buran, 2009, 71).

2.4.1. Halk Egemenliğine Dayanmayan Siyasal Rejimler

Halk egemenliğine dayanmayan rejimler çok değişik biçimlerde sınıflanabilmektedir. Bu rejimler ayrıca kişi egemenliğine dayalı (monolitik) rejimler, azınlık veya grup egemenliğine dayalı (oligarşik) rejimler şeklinde ele alınmaktadır (Buran, 2009, 72).

Kişi egemenliğine dayalı tekçi (monolitik) rejimler; siyasal egemenliğin hem sahipliğinin, hem de kullanımının tek kişide toplandığı rejimlerdir. Bu bakımdan monolitik rejimler yönetilenlerin dikkate alınmadığı bir rejim özelliği taşırlar. Tekçi rejimler monarşiler ve diktatörlükler olmak üzere iki alt grup veya küme içinde ele alınabilir. Oligarşik rejimler ise egemenliğin ve kullanımının azınlık bir grubun elinde bulunmasıdır (Buran, 2009, 72).

2.4.2. Halk Egemenliğine Dayalı Siyasal Rejimler

Halk egemenliği anlayışında egemenlik, bireylerden ayrı, manevi bir varlığa değil, doğrudan doğruya toplumu oluşturan bireylere ait bulunmaktadır. Egemenliğin dayanağı sosyal topluluğu oluşturan bireylerden kaynaklandığına göre, halkın egemenliği bireylerin egemenliklerinin toplamıdır. Bireylerin her biri egemenlikte ayrı ayrı pay sahibidir (İpek, 2008, 219).

Egemenliğin biçimsel veya gerçek anlamda halk adına kullanıldığı rejimler Meclis Hükümeti Rejimi, Parlamenter Rejim, Yarı başkanlık ve Başkanlık Rejimleri şeklindedir (Atar, 2005, 141).

2.4.2.1. Meclis Hükümeti Rejimi

Meclis hükümeti rejimi, egemenliğin halkta olup biçimsel veya gerçek anlamda halk adına meclis tarafından kullanıldığı rejimdir. Karar alma (yasama), alınan kararların gereğini yerine getirme (yürütme) ve uygulama sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlenme (yargı) işlevlerinin tüm toplumu temsil eden birim (parlamento) tarafından yerine getirildiği hükümet sistemidir (Buran, 2009, 76).

Yasama ve yürütme yetkileri mecliste toplandığı için, bu hükümet sistemi kuvvetler birliği ve yasamanın üstünlüğü ilkelerine dayanır. Yürütme, tek bir kişiye değil, heyet halinde çalışan bir organa verildiğinden, Devlet Başkanının varlığına ihtiyaç yoktur. Yürütme organının üyeleri, tek tek meclis tarafından belirlenir. Parlamentoda temsil edilen bütün siyasi eğilimler, yürütme içinde de bulunabilirler. Yürütme organı üyeleri, gerektiğinde meclis tarafından azledilebilir ve Meclis, yürütme organı tarafından alınan kararları iptal edebileceği gibi bu kararları değiştirebilme yetkisine de sahiptir. Bundan dolayı, meclisin sürekli toplanık olması gereklidir (Teziç, 2001, 399–400).

Meclis hükümeti sistemi Fransa’da III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde ve Türkiye’de de, 1921 Anayasası döneminde uygulanmıştır. 1924 Anayasası, “kuvvetler birliği” sistemini benimsemiş olmakla birlikte, uygulamada yürütmenin parlamentoya hâkim olduğu görülmüştür.

2.4.2.2. Parlamenter Rejim

Parlamenter rejim demokratik ülkelerde yaygın olarak var olan bir rejimdir. Meclis hükümetinden temel farkı yürütme işlevinin yasamadan ayrı bir organ tarafından yerine getirilmesidir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olarak da tanımlanan parlamenter sistemde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Bu sistemde, yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmişse de, bu organlar tam olarak birbirinden bağımsız değildir. Bu organlar yer yer iç içe geçmiştir. Ancak bu organlar karşılıklı olarak birbirinin hukuki varlığına son verme imkânına sahiptir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminde, bu organlar arasında karşılıklı işbirliği vardır (Gözler, 2002, 100).

Parlamenter rejimlerin belirgin beş özelliği vardır. Bunlar; “kuvvetlerin işbirliği, iki başlı yürütme, sorumsuz ve bağımsız bir Devlet Başkanının varlığı, yürütme organının yasamaya karşı sorumlu olması, yürütmenin yasamayı fesih yetkisidir” (Turhan, 1989, 43-56).

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının görev ve yetkileri Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet politikalarının temel ilkeleri Başbakan tarafından belirlenmekte ve kolektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından yürütülmektedir. Devlet Başkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere sahip kılınmamıştır. Devlet Başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla Başbakan ve bakanlara yüklenmektedir. Yürütmenin icrai yetkileri Başbakan ve kabinesine ait olup, Devlet Başkanı sembolik yetkilere sahip kılınmıştır (Atar, 2005, 142).

Parlamenter rejimin belirgin özelliklerinden bir diğeri siyasal bakımdan sorumsuz bir Devlet Başkanının varlığıdır. Bu özellik, aynı zamanda yürütme organının iki başlı olması anlamına da gelmektedir. Devlet Başkanı bir yandan yürütme organının başı, öte yandan da devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün temsilcisidir. Parlamenter rejimlerin bazılarında cumhurbaşkanlarının yasama yürütme ve yargı ile ilgili yetkileri genellikle geniştir (Atar, 2005, 142).

Parlamenter sistemde yürütme organı, siyasal bakımdan sorumsuz olan, başka bir anlatımla, parlamento tarafından görevine son verilemeyen Devlet Başkanı ile her türlü sorumluluğu üstlenen Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında bölüştürülmüştür. Dolayısıyla, hükümetin sorumsuz kanadını Devlet Başkanı temsil etmekte ve her türlü sorumluluk Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yüklenmektedir. Başbakan ve kabinesinin, yasama organının güvenini kazanması ve görevde kaldığı sürece bu güveni sürdürmesi zorunludur (Turhan, 1989, 44).

Devlet Başkanının, devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü temsil etmek gibi sembolik yetkileri dışında icra-i yetkileri yoktur. Devlet Başkanı, siyasal bakımdan sorumsuzdur ve parlamento tarafından görevine son verilemez. Parlamenter sistemde Devlet Başkanının sorumsuz olması, onun yetkisiz olduğu anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, Devlet Başkanının tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejimlerde Devlet Başkanının tek başına yapabileceği bir işlem yoktur (Özbudun, 2004, 330).

Parlamente sistemlerde iki başlı yürütmenin bir kolu olan cumhurbaşkanının göreve gelmesi konusunda, devlet başkanının yetkilerine bağlı olarak cumhurbaşkanının seçiminde farklı usullere gitmişlerdir. Klasik parlamente sistemlerde cumhurbaşkanını yasama organı seçmektedir. Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanıyan parlamente sistemlerde ise cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği sistemlere “Başkanlı Parlamente Rejim” denilmektedir. Bu rejimin temel özelliği, parlamente rejimle yarı başkanlık rejimlerinin bazı ortak yönlerini kendi içinde barındırmasıdır. Başkanlı parlamente rejimin Fransız tipi yarı başkanlık rejimiyle olan temel farklılığı arasında; cumhurbaşkanlarına tanınan yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkilerin daha sınırlandırılması gelmektedir (Buran, 2009, 85).

Parlamente sistemlerde yürütmenin diğer kolunu oluşturan ve esas olarak yürütme yetkisi ve sorumluluğuna sahip olan, Başbakan başkanlığında bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu ise; öncelikle Başbakanın göreve gelmesi, ardından bakanların göreve gelmesiyle oluşur. Başbakan, genellikle devlet başkanı tarafından, parlamento yeleri arasından seçilir. Bunun Almanya ve Japonya’da olduğu gibi Başbakan’ın meclis tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanma gibi istisnaları da vardır. Ancak bu durum parlamente sisteme uygundur. Hükümet yesi bakanlar ise, Başbakan tarafından seçilir ve devlet başkanının onayına sunulur.

Parlamente sistemin temel ayırt edici özelliği, Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı siyasal sorumluluğudur. Bu hükümet sisteminde hükümet, yasama organı tarafından denetlenmekte ve güvensizlik oyu verilmek suretiyle düşürülebilmektedir. Parlamente sistemin bu özelliği, onu başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliktir. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları kesin olarak birbirinden ayrılmıştır ve birbirlerinin hukuki varlıklarına son verememektedirler (zbudun, 2004, 329).

Parlamente hükümet sisteminde yürütme organının yasama organına karşı sorumluluğu, bireysel ve kolektif sorumluluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu ayırım bakanların sorumluluğu açısından yapılmaktadır. Eğer bakan, hükümetin bir yesi olarak hükümetin genel siyasetinden dolayı sorumlu tutuluyorsa kolektif sorumluluk, kendi bakanlığı ile ilgili bir konudan dolayı sorumlu tutuluyorsa bireysel sorumluluk sahibi olacaktır (Turhan, 1989, 47).

Yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisi, parlamenter rejimin diğer bir zorunlu şartıdır. Parlametonun güvensizlik oyuna karşılık, hükümetin fesih yetkisine sahip olması bu iki kuvveti dengelemektedir. Bu noktada yasama organı feshedilme olasılığını üzerinde hissedeceğinden, yürütme organı ile olan ilişkilerinde gerilim düzeyini hesap ederek hareket edecektir. Aksi halde, rejimin nitelik değiştirerek meclis hükümetine dönüşmesi mümkün olabilir (Özbudun, 2004, 330).

Fesih, parlamenter sistemde yasama organının yürütme organına karşı sahip olduğu güvensizlik oyu silahına karşı düşünülmüş, yürütmenin otoritesi ve istikrarına katkı yapan bir hukuki araçtır. Çünkü hükümete güvensizlik oyu verecek her milletvekili, bir fesih kararıyla bu sıfatlarını yitirerek, tekrar seçilememe ihtimali ile karşı karşıya kalacağından, fesih kurumunun isletildiği bir demokraside hükümet aleyhine karar vermekten çekineceklerdir (Gözler, 2001, 132).

Yürütme organı içinde fesih yetkisini kullanacak mercii, parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerin tercih ettikleri uygulama şekline göre farklılık arz etmektedir. Bu yetkiyi bazı ülkelerde devlet başkanı, bazı ülkelerde hükümet başkanı kullanmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi ülkelerde devlet başkanı tek başına fesih yetkisini kullanabilirken, İngiltere gibi bazı ülkelerde fesih yetkisinin esas itibarıyla hükümete ait olduğu kabul edilmektedir (Gözler, 2001, 133).

Parlamenter rejimin yukarıda belirtilen özellikleri çerçevesinde, bu sistemin uygulanması sırasında bazı avantajlı ve dezavantajları yönleri ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda parlamenter rejimin tıkanıklıkları giderici bir niteliğe sahip olması, sistemin esnek olması, sistemin kutuplaşmayı önlemesi, Devlet Başkanının ılımlılaştırıcı ve uzlaştırıcı fayda sağlaması sistemin avantajlı yönleridir. Ancak, sistemin istikrarsız hükümetlere sebep olması, hükümetlerin zayıf olmasına neden olması, sistemin düşük nitelikli bir demokrasiye yol açması, yasama fonksiyonunda kalitenin azalması gibi dezavantajlı yönleri de bulunmaktadır (Gözler, 2001, 27-31).

Parlamenter hükümet sistemi ülkeden ülkeye göre farklılıklar göstermektedir. Aslında temelde aynı ilkelere dayanan hükümet sistemi benimsendiği halde siyasi parti sistemi ve seçim sistemindeki farklılıklar, hükümet sistemi uygulamalarının da farklı olması gibi bir sonucu beraberinde getirmektedir.

2.4.2.3. Başkanlık Rejimi

Yürütme organı olan Başkan'ın doğrudan halk tarafından seçildiği ve görevini yürütmek için parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymadığı hükümet sistemidir. Bu sistemde yürütme ile yasama organları arasında kesin bir ayrılık vardır. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin devletin ve hükümetin başı ayrımı görülmemektedir. Yürütme organının başında bulunan Başkan ne seçilme nede görevini sürdürme aşamasında parlamentonun güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılmamaktadır (Türköne, 2003,165).

Başkanlık sisteminin temel özellikleri yürütme organının tek kişiden oluşması, Başkan'ın halk tarafından seçilmesi, Başkan'ın yasamanın güvenine dayanmamasıdır. Bunların yanında ayrıca Başkan, yasama organını feshedemez, yasama organının çalışmalarına katılamaz ve başkanlık sisteminde aynı kişi hem yürütmede hem yasadada görev alamaz (Turhan, 1989, 32-56).

Başkanlık sistemi de kuvvetler ayrılığı sistemi olmakla birlikte, parlamenter hükümet sisteminden ayrılan en önemli özelliği, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanmasıdır. Parlamenter sistemden ayıran diğer özellikleri ise Başkan'ın belli bir zaman dilimi için, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, hükümetin atanmasının veya düşürülmesinin parlamentonun oyuna bağlı olmaması ve Başkanın yürütme organını yönlendirmesidir (Atar, 2005, 142).

Başkanlık sisteminde, yürütme organının tüm yetkileri Başkan tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla, gerek yürütme politikalarının belirlenmesi ve gerekse bunların gerçekleştirilmesinde her türlü yetki Başkana aittir. Bu sistemde bakanlar, doğrudan Başkan tarafından seçildiğinden, bakanların Başkana ters düşmesi mümkün değildir. Doğal olarak, hükümetin siyasal sorumluluğu da Başkana aittir. Başkanlık sisteminde bir kişinin aynı anda hem yasama organı ve hem de yürütme organı üyesi olması mümkün değildir. Yasama organı, Başkanı karıştırmadan yasa yapmakla uğraşmakta; Başkan da yasalar çerçevesinde hükümet etmektedir. Kuvvetlerin kesin ayrılığı olmasına rağmen, koordinasyon ihtiyacı doğduğunda “frenler ve dengeler sistemi” sayesinde bu organlar birbirlerini dengeleyebilmektedir (Atar, 2005, 142).

Başkanlık rejimlerinin değişik ülkeler tarafından uygulamaya başlanmasından sonra farklı türlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. ABD de olduğu gibi demokratik biçimde işleyen örneklerine rastlandığı gibi; Meksika, Peru ve Şili de olduğu gibi yeterince demokratik olmayan örneklerine rastlanmaktadır. Başkana ve parlamentoya tanıdıkları yetkiler bakımından da farklılaşmaktadırlar. Bu bakımdan başkanlık rejimleri güçlü başkandan zayıfa doğru; istikrarsız Zayıf Başkanlık Başkanlık Rejimleri, Hükümetli Başkanlık Rejimleri, Klasik Başkanlık Rejimleri (ABD) ve Otoriter Başkanlık Rejimleri olmak üzere sınıflandırılmıştır (Buran, 2009, 88).

2.4.2.4. Yarı Başkanlık Rejimi

Yürütmenin güç talebi ve toplumun çeşitlenen ve artan ihtiyaçları karşısında başkanlık rejiminin ve parlamenter rejimin olumsuz deneyimlerinin görülmesi üzerine iki rejimin olumlu yanlarını birleştiren "karma bir rejim" arayışı gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda Fransa, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya ve Portekiz gibi ülkelerde iki rejimin kimi unsurlarını bir araya getiren rejimler ortaya çıkmıştır

Yarı başkanlık rejimi, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin her ikisinden de bazı özellikler almıştır. İlk kez Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanan bu hükümet sistemi, doktrinde "iki kutuplu yürütme", "bölünmüş yürütme", "parlamenter başkanlık cumhuriyeti", "yarı-başkanlık" , "yarı-parlamenter sistem" gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bununla birlikte, bu konuda genel kabul gören kavram, "yarı başkanlık" sistemidir (Yazıcı, 2002, 91).

Yarı-başkanlık rejimi; parlamentarizmden vazgeçmeden hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için halk tarafından doğrudan seçilme meşruiyetine dayanan devletin başı sayesinde yürütmenin parlamenter rejim içinde yasama karşısında etkili olmasıdır. Bu, cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahip olduğunda gerçekleşebilir, tersi durumda sonuç olumsuz olabilecektir. Halkoyuyla seçilen cumhurbaşkanı siyasi partiler üstünde ulusun temsilcisi olarak tüm yetkileri elinde toplamakta, iktidar kişiselleşmekte, organlar arasındaki güçler ayrımı da nitelik değiştirerek işbölümüne dönüşmektedir. Böylece yarı başkanlık rejiminin Amerikan (halka dayalı meşruiyete sahip olmak ve güçlü bir yürütme başı sağlamak) ve İngiliz parlamenter rejiminin (sağlam ve sadık parlamento çoğunluğuna dayalı hükümet ve lider sağlamak) olumluluklarını birleştirdiği ileri sürülmüştür (Yavuz, 2000, 245).

Yarı başkanlık sistemi, Devlet Başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça geniş yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, yasama organı içinden çıkan ve yasamanın güvenine dayanan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun varlığı nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Hükümet sisteminin parlamenter ya da yarı-başkanlık sistemlerinden hangisi olduğunu tespit edebilmek için, Devlet Başkanının anayasal yetkilerine ve bu yetkilerin hangi ölçüde kullanılabilirdiğine bakmak gerekmektedir (Yazıcı, 2002, 92).

Yarı başkanlık sisteminde yürütme organı, tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu gibi, iki başlıdır. Devlet başkanı ile hükümet yürütme yetkilerini ortaklaşa kullanmaktadırlar. Devlet başkanı sembolik yetkilerden çok daha fazla yetkiye sahiptir. Bunun nedeni, doğrudan halk tarafından iki dereceli seçim usulüyle seçilmesidir (Türköne, 2003, 167).

Yarı-başkanlık sistemi, yürütme yetkisinin yasamaya karşı sorumlu bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu ve doğrudan halk tarafından seçilen Devlet Başkanı arasında paylaşılması esasına dayanır. Bundan dolayı, yürütme içinde ikili bir iktidar bulunmaktadır. Bu sistemde asıl önemli yetkiler Devlet Başkanına ait olup, ikincil yetkiler ise, Başbakan ve kabinesine aittir. Özellikle dış politika, ulusal savunma, bazı üst düzey görevlilerin atanması ve olağanüstü hallere ilişkin önemli yetkiler Devlet Başkanına aittir (Atar, 2005, 143).

Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerin başında Fransa gelmektedir. Yarı-başkanlık rejiminde yürütmenin iki başının farklı görüşlere sahip olduğu zaman sorun ortaya çıkmaktadır. Fransa 1986–1988 ve 1993–1995 tarihleri arasında bu sorunla karşı karşıya kalmış, cohabitation (birlikte yaşama) ile aşmıştır. Başkanın siyasal gücü birçok değişkene bağlıdır. Eğer başkan parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahipse anayasal yetkileriyle rejimin merkezinde yer alır. Her tür hükümet faaliyetinde belirleyici olabilir. Ters durumda yürütmenin iki kanadı arasında uyum bozulur ve anayasal sınırlar çerçevesinde mesafeli ilişki başlar. Bu durumda başkan güç dengelerini dikkate alarak istifa edebilir ve başkanlık seçimlerinin yenilenmesini sağlayabilir (Yavuz, 2000, 252).

Yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerini su şekilde sıralamak mümkündür: (Yazıcı, 2002, 91).

1) Devlet Başkanının, belli bir dönem için, ya doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi,

2) Yürütme yetkisinin Devlet Başkanı ile Başbakan arasında paylaşılması,

3) Başbakanın yürütme yetkilerini doğrudan doğruya kullanamaması,

4) Başbakan ve kabinesinin parlamentonun güvenine tabi olması ve

5) Yürütme organının her iki kanadının birbirinden bağımsız olmasıdır

ÜÇÜNCÜ KESİM

FEDERAL ALMANYA VE TÜRKİYE’NİN SİYASAL SİSTEMLERİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ VE KARŞILAŞTIRILMASI

Bu kesimin üçüncü bölümünde Federal Almanya, dördüncü bölümünde Türkiye’nin siyasi sistemlerinin genel özelliklerine yer verilmiş, beşinci bölümde Türkiye ve Almanya siyasi sistemlerinin karşılaştırılmasına, altıncı bölümde ise Türkiye siyasi sistemindeki istikrarsızlıklara ve bu istikrarsızlıklara Almanya siyasi sisteminin bazı özellikleri öneri olarak sunulmuştur.

3. FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ’NDE SİYASAL SİSTEM

Araştırmanın bu bölümünde Federal Almanya Cumhuriyeti’nin siyasi sistemi genel özellikleriyle belirtildikten sonra, sistemin tarihsel gelişimine, siyasi rejiminin organlarına yer verilmiş, ardından siyasi parti ve seçim sistemi, baskı gurupları, demokrasisi, siyasi kültürü ve kamu yönetimi incelenmiştir.

3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasi Sisteminin Genel Özellikleri ve İşleyişi

Almanya, 1949 yılından beri federal, demokratik parlamenter sistem ile yönetilmektedir. Parlamenter sisteme uygun olarak yasama, yürütme ve yargı siyasi sistemin yetkili üç organıdır. Yasamada Federal Meclis (Bundestag) ve Eyaletler Meclisi (Bundesrat), yürütmede Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, yargıda Federal Anayasa Mahkemesi yetkilidir. Almanya, temsili demokrasiye sahiptir ve cumhuriyet, demokrasi, federalizm, hukuk devleti ve sosyal devlet olmak üzere beş temel ilke üzerine kurulmuştur (Çam, 1993, 276).

Federal Meclis, ülkenin yüksek yasama organıdır. Milletvekilleri dört yılda bir seçilmekte ve Alman halkını temsil etmektedir. Eyaletler Meclisi, ülkede bulunan on altı eyaletin temsilcilerinden oluşmakta ve yasa yapımına katılmaktadır. Yürütme parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu ise Federal Meclis tarafından seçilen ve bu meclise karşı sorumlu olan Başbakan ve federal bakanlardan oluşmaktadır. Anayasa yürütme içinde Başbakan’a geniş yetkiler tanımıştır. Cumhurbaşkanlığı kurumu ise sembolik bir kurum niteliği taşımaktadır (Grobb ve Şahin, 2009, 1).

Almanya, Weimar Cumhuriyeti döneminde yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırmak ve olası bir diktatörlüğe karşı koymak amacıyla Temel Yasa'da Cumhurbaşkanının üstünlüğü kabul etmeyerek "rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi" benimsemiştir. Almanya'da uygulanan parlamenter sistem İngiliz parlamenter sisteminden etkilenmiştir, ancak bu sistem Almanya'ya uyarlanırken ülkenin federal yapısı göz önüne alınmış ve bu yönde değişiklikler yapılmıştır (Arslan, 2001, 46-47).

Hukuk devleti ilkesine bağlı olarak tüm devlet organları anayasal düzen içerisinde yetki, görev ve sorumluluk almıştır. Buna bağlı olarak sistemin yetkili bir diğer erki yargıdır. Almanya'da bütünleşmiş yargı sistemi uygulanmaktadır. Federal devlet düzeyinde, son derece yani temyiz mahkemeleri, eyaletler düzeyinde de birinci ve ikinci derece mahkemeler bulunmaktadır. Anayasa, her vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini güvenceye almış ve Federal Anayasa Mahkemesini de koruyucu mekanizma olarak ortaya çıkarmıştır (KTO, 2007, 5).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde uygulanan siyasi parti sistemi ılımlı iki parti sistemidir. Bu siyasi parti sistemi kişiselleştirilmiş nispi temsil sisteminin uygulanması sonucunda ortaya çıkmıştır. Kişiselleştirilmiş seçim sistemi ile çoğunluk ve nispi temsil arasında dengeli bir kaynaştırma yapılmış ve seçmenlerin hem adaya hem de siyasi partiye oy vermesi sağlanmıştır. Bu seçim sistemi ile sistemde çıkacak istikrarsızlıklar önlenmeye çalışılmıştır (Kuzu, 2005, 543).

Almanya'da baskı gruplarının önemi ve etkisi siyasal alanda büyük olmuştur. Bunlar örgütlenmiş gruplar olduğu için çeşitli yollardan parti ve hükümetleri etkilemeleri kolaylaşmış ve plüralist toplumda bu şekilde ayakta kalmışlardır. Anayasa Mahkemesinin varlığı toplumun demokratik kurum ve geleneklerinin sürmesini garanti altına aldığı için, Alman toplumunda çıkabilecek pürüzlerin önüne geçilmiş ve demokratik düzenin devamı uyum içinde sağlanmıştır (Çam, 1993, 315).

Demokratikleşme ve siyasi kültür açısından Almanya, 1949 yılından sonra edindiği demokratik düzeni istikrarlı bir şekilde devam ettirmesini bilmiş ve gelenekselleşmeye doğru giden demokratik ilkelere bağlı bir siyasi kültür oluşturma yolunda ilerlemiştir. Sistemin yeniden yapılandırılıp geliştirilmesi, özellikle ekonomik gelişmenin sağlanması şeklinde olmuş ve bu durum demokratik istikrarı da beraberinde getirmiştir. Almanya'da demokratik istikrar ekonomik istikrara bağlı olarak gelişmiştir.

Almanya'da federal bir siyasi yapı kabul edilmiş ve eyaletler, Federal Almanya çatısı altında bir federasyona yönlendirilmişlerdir. Ülke on altı eyalete, eyaletler; yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere veya ilçeden bağımsız hareket eden şehirlere (kent-ilçe) ayrılmıştır. Hamburg, Bremen ve Berlin şehir eyaletler olmakla birlikte, kendi içinde idari açıdan bölünmemektedirler. Oluşturulan eyaletlerin her biri kendi içinde, özerk bir devlet gibi, siyasi kurumlarını ve yasalarını oluşturarak kendi kendilerine yönetme imkânlarına kavuşturulmuşlardır (KTO, 2007, 6).

Almanya'da eyalet hükümetleri bağımsız devletlerin hükümetleri gibi çalışmakta ve kendi sınırları içinde iç güvenlik, alt yapı yatırımları, kültür, eğitim, vs. gibi birçok alanda sorumluluklar yüklenmektedirler. Dış işleri, savunma, eyaletler üstü vergi ve gümrük düzenlemeleri gibi makro konular, federal hükümete bırakılmıştır. Federal yönetimin çıkardığı yasa ve düzenlemeler, eyaletlerin çıkardığı yasa ve düzenlemelerin önündedir. Ancak, Federal Meclis eyaletleri ilgilendiren kanun ve düzenlemeleri yapmak istediğinde Eyaletler Meclisi'nin onayını almak zorundadır. Eyaletler Meclisi, Federal Meclis'ten gelen kanun ve düzenlemeleri onaylayabilir, geri çevirebilir veya düzenlemenin yeniden şekillenmesini sağlayabilir. Eyalet Meclis'inin anayasal görevi; eyaletlerin çıkarlarını federal yönetime karşı korumak ve dikey güç dağılımı çerçevesinde yerel yönetim ile federal yönetim arasında dengeleyici rol üstlenmektir. Böylece eyalet hükümetleri ile merkezi yönetim arasında egemenlik ihtilafı doğmamakta, yetki ihtilafı doğduğunda ise Anayasa Mahkemesi konuya açıklık getirmektedir (Arslan, 2001, 48-50).

Almanya'nın federal yapısı diğer bazı ülkelerden farklı olarak merkeziyetçi yanı ağır basmaktadır. Dolayısıyla federal hükümetin yetkileri ve gücü fazladır. Almanya'da federal devlet ilkesinin sonucu olarak yerel yönetimlere geniş bir yetki alanı bırakılmıştır. Almanya'da merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yetkileri eşit statüdedir. Yerel yönetimlerde hizmetin halka en yakın idari birim tarafından yapılması anlayışı olan subsidiarite ve yerelleşme ilkesi yani, hizmetin alt birimlere yetki devri ile devredilmesi ilkeleri uygulanmaktadır (Çam, 1993, 314).

3.2. Federal Almaya Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin Tarihi Gelişimi

Alman tarihi içinde güncelliğini devam ettiren konu ulusal birlik sorunu olmuştur. Bu sorun, alman tarihinin açıklanmasında odak noktası niteliğini taşımaktadır. Batı Roma İmparatorluğunun 476'da yıkılmasından sonra, birçok Germen Krallığı kurulmuş ve bu parçalanmış yapı tarih boyunca devam etmiştir. Almanların ilk birlik denemesi 9. yy'de Kutsal Roma Germen İmparatorluğu ile din temeline dayalı olarak başlamış, bin yıl yaşamasına rağmen hiçbir zaman gerçek bir siyasal birliği sağlayamamıştır. 1517'de Martin Luther'in papalığa karşı başlattığı reform başkaldırısı sonucu oluşan 1525'te ki köylü devrimini, prensler kan içinde boğarak yerel güçlerini sağlamlaştırmışlardır. 1555'te kabul edilen Augsburg Din Barışı, her prence kendi uyruklarının dinini belirleme hakkı vermiştir. Bu ilke ile daha yaygın parçalanmışlık oluşmuş, Almanya üç yüz elli dolayında siyasal birime bölünmüştür (Çam, 1993, 276-277).

Almanların parçalanmışlıktan sonra tekrar toparlanması bir yüzyıl sonra Brandenburg Prenslığı ile gerçekleşmiştir. Prusya Krallığı'na dönüşecek olan bu birim, Alman ulusçuluğunun en güçlü dayanağı olmuştur. 1815'te Alman Konfederasyonu kurulmuş, ancak bu bir devlet değil, Prusya ve Avusturya izin verdiği ölçüde çok az özgür olan gevşek bir birlik olmuştur. 1834'te gümrük birliğinin kurulması ile Alman Ulusal Pazarının oluşması yönünde önemli bir adım atılmış, gerçek dönüm noktası ise, 1861'de, Prusya tahtına I. Wilhelm'in oturması ve Başbakanlığı Bismarck'a vermesiyle gerçekleşmiştir. Prusya 1866'da Avusturya'yı yenerek kendi önderliğinde Kuzey Alman Konfederasyonu'nu kurmuş ve 1870'te Fransa'yı yenerek Alman birliği önündeki son engeli de kaldırmıştır. Almanlar, uzun yıllardan sonra birliğe ilk kez 18 Ocak 1871'de, Prusya Kralı I. Wilhelm'in, Versailles'da Alman İmparatoru olmasıyla kavuşmuşlardır (Eroğul, 2008, 210).

1871'den sonra gerçekleşen ulusal birlik II. Reich, I. Reich Kutsal Roma İmparatorluğu gibi, evrensel bir niteliğe sahip değildir. Bundan dolayı II. Reich'in Bismarck dönemi, yeniden kuruluş dönemi olarak nitelendirilir. Siyasi sistemin tarihi gelişimi açısından II. Reich'in önemli bir özelliği, bu dönemdeki federalizmin, demokratik federalizmden farklı oluşudur. Egemenlik halkta değil, üye devletlerin prenslerindedir. Anayasadan kaynaklanan bu durum çelişkili bir durum meydana getirmiştir. Federalizm ve egemenlik ile federalizm ve otoriterlik kavramları sınırlı

bir demokrasi olgusunu ortaya koymuştur. Ayrıca bu dönemde federasyon içinde çeşitli eyaletlerin yetkileri saklı kalmıştır. Bu eyaletlerin başında Prusya gelmektedir. Prusya'nın diğer eyaletlerden ayrı olan özelliği, Prusya Kralı'nın aynı zamanda Alman İmparatoru, Başbakanının da Alman Başbakan'ı olmasıdır. İmparatorluk rejiminin belirgin özelliklerinden biri de İmparatorluğun siyasal sorumluluk taşımamasıdır. Sorumluluklarını fiilen Başbakan'a devretmiştir (Winkler, 2008, 32).

II. Reich'in dayandığı 16 Nisan 1872 yasası Almanya'da anayasal bir krallık kurmuştur. Bu krallık çoğu Avrupa ülkelerindeki parlamentarizme benzer bir anayasal çerçeve içerisinde gelişmiştir. Ancak, Almanya'da böyle bir gelişmeyi olanaksız kılan siyasal ortam var olduğundan parlamentarizme karşıt durumlar ortaya çıkmıştır. Almanya'nın imparatorluk dönemindeki toplumsal yapısı, parlamenter rejimi doğurabileceği düzeyde gelişmiş değildir. Hızlı bir sanayileşme görülmesine rağmen, burjuvazi henüz siyasal yönden haklarına sahip çıkacak güçte bilinçlenmemiş ve gelişmemiştir (Çam, 1993, 278).

Almanya'nın I. Dünya Savaşı'nı kaybetmesi ile İmparator ve diğer prensler tahtlarını terk etmişler ve 18 Kasım 1918'de bir grup sosyalist lider Cumhuriyeti ilan etmiş ve bu cumhuriyete Weimar Cumhuriyeti adını vermişlerdir. 1919'da da Kurucu Meclis tarafından Weimar Anayasası kabul edilmiştir. Weimar Anayasası zamanına göre ilerici bir belgedir. Doğrudan ve temsili demokrasiyi, önemli vatandaşlık ve siyasal hakları getirmiş ancak, çeşitli ülkelerin anayasalarından yararlanılarak yapıldığından bütünlük ve açıklıktan yoksun olmuştur. Bu Anayasa, ilerici niteliğine rağmen monarşik-otoriter düzenin değerlerine dokunmamıştır. Bu ise anti demokratik ve otoriter güçlerin parlamenter demokrasiye hâkim olması ve cumhuriyetin yıkılmasıyla sonuçlanmıştır (Winkler, 2008, 33).

Weimar Cumhuriyetinin yıkılışında sadece anayasanın eksiklikleri değil Almanya'nın savaş sonrası içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullarda bu sonuca katkıda bulunmuştur. Cumhuriyet büyük bir askeri yenilgi ve Versailles gibi bir ağır antlaşma üzerine kurulduğundan Alman halkı bölünmüş, ülkede huzursuzluk ve kargaşa büyümüştür. Rejimin işleyişi parlamentarizmden uzaklaşmış; 1924-1932 döneminde meclis altı kez yenilenmiş, hiçbirinden işlerliği olan bir çoğunluk çıkmadığı için, yasama yetkileri parlamentodan yürütmeye kaymış, ülke kararnamelerle yönetilmeye başlanmıştır (Yücekök, 1987, 152).

Almanya'da siyasi, ekonomik çatışmalar çatışma halinde olan küçük partilerin kurulmasına yol açmıştır. Seçim sonucu Nazi ve Komünist partilerinin parlamentodaki sayısı artmıştır. 1930 yılında yapılan seçimler, sıkıntı içindeki kitlelerin radikal partilere yöneldiğini göstermiştir. Hitler de bunlardan biri olan Alman Nasyonal Sosyalist İşçi Partisi'ne (NSDAP) girmiş ve bu partinin başına geçmiştir. Hitler'in parti başkanı olmasından sonra NSDAP, koyu bir otoriter anlayışla ve katı bir hiyerarşi içinde örgütlenmiştir. Parti doktrini ırkçılık, sosyal devrimcilik gibi öğelere dayandırılmıştır. Hitlerin iktidarı alış Weimar rejiminin hukuki, siyasi zaaflarından yararlanarak yasal yoldan olmuştur (Eroğul, 2008, 212).

Naziler, belirli sınıf veya gruplara değil de bütün ırkdaşlara seslenmiş ve ekonomik gerileme içinde bulunan kesimlerden destek görmüşlerdir. 30 Ocak 1933'de Hindenburg tarafından Başbakanlığa davet edilen Hitler'in Başbakan olmasıyla yollar Nazilere açılmıştır. 24.03.1933'de aynı yıl içinde ikinci kez yapılan seçimlerde merkez partisi ve diğer bazı liberal grupların oyu da alınarak Tam Yetkilendirme Yasası çıkarılmış ve Hindenburg'un ölmesiyle Hitler Cumhurbaşkanlığı olarak tüm yetkileri kendinde toplamıştır. 14 Temmuz 1934'de siyasi faaliyette bulunabilme sadece Nazi partisine tanınmış, bütün eyaletlerin koordinasyonuna gidilmiş, özgür sendikalar yasa dışı ilan edilmiş, bütün siyasi partiler kapatılmıştır. Hitler döneminin en belirgin niteliği, baskının kuramsallaştırılmasıdır. Almanya'nın II. Dünya Savaşından yenik çıkmasıyla Nazi Rejimi son bulmuştur (Yücekök, 1987, 153-155).

II. Dünya Savaşı sonunda yenilen Almanya'nın toprakları, Sovyetler Birliği ve Batılı devletler tarafından işgal edilmiştir. 1949'da işgalci devletlerin anlaşmasıyla Doğu Almanya'da Sovyetler Birliği tarafından Doğu Almanya Cumhuriyeti, Batı da ise İngiltere, Fransa, ABD tarafından Federal Batı Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. Batı Almanya'da savaş sonrası toplumsal hayatı yenileyebilmek ve sağlıklı bir düzene sokabilmek için ilk olarak Nazi unsurlardan arındırma işlemi uygulanmış ve devletin istikrarlı bir yapıya kavuşması için anayasa yapma girişimi Londra'da A.B.D., Fransa, Belçika, Hollanda, Luxemburg'un 1 Temmuz 1948'de anlaşmalarıyla sağlanmıştır. Anlaşmanın amacı, çeşitli eyaletlerdeki Almanların, hükümet sorumluluğunu üstlerine almalarını, gerekli siyasal örgüt ve kurumları yaratmalarını sağlamaktır (Winkler, 2008, 44).

Federal Batı Almanya'da Anayasanın yapımında, eyalet meclislerinin eyalet nüfusu ve çeşitli partilerin meclisteki ağırlıkları temeline dayanarak seçtikleri, atmış beş kişilik bir Parlamenter Konsey görevlendirilmiştir. Anayasa, Müttefiklerle Alman partiler arasında varılan bir uzlaşma ile olmuştur. Bu noktada tartışmaya yol açan başlıca konu gevşek bir federalizm mi, yoksa merkeziyetçi yani ağır basan bir federalizmin mi kurulacağı konusu olmuştur. İkinci meclisin kurulması kararıyla merkeziyetçi yani ağırlıklı bir federal devlet kurulmuştur. Anayasa üç müttefik ile Bavyera hariç tüm eyalet meclislerinin onayı ile 23 Mayıs 1949'da kabul edilmiş ve 14 Ağustos 1949'da seçimler yapılmıştır. Hıristiyan demokratlar ve Sosyal Demokratlar büyük çoğunlukla parlamentoya girmişlerdir (Çam, 1993, 280).

Almanya'nın Batı kanadı bu şekilde gelişirken, Doğu kanadı ise sosyalist blokla bütünleşmiştir. Sovyetler, Ekim 1949'da kendi işgal bölgelerinde Demokratik Alman Cumhuriyetini kurmuşlar ve 13 Ağustos 1961'de ise Doğu'dan Batı'ya kaçıışı engellemek için Berlin Duvarını inşa etmişlerdir. 1985 yılında Gorbaçov'un SSCB'nin başına geçmesiyle, sosyalist blokun dağılması ve Soğuk Savaşı Batı'nın kazanması sonucu 9 Kasım 1989 günü, Berlin Duvarı, sınırın iki tarafındaki Almanlar tarafından yıkılmıştır. Böylece Almanya'nın birleşmesi somut bir olasılık olarak ortaya çıkmıştır (Roskin, 2009, 209).

Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi için öncelikli olarak iki Almanya görüşmüş ardından II. Dünya Savaşı sonunda Almanya'yı yenen SSCB, ABD, İngiltere, Fransa'nın onayının alınması ile iki Almanya 31 Ağustos 1990'da birleşme Antlaşmasını imzalamışlardır. Antlaşma, 20 Eylül'de iki devletin meclislerinde oylanmış ve 1 Ekim 1990'da, dört işgalci devlet, New York'ta yayınladıkları ortak bir bildirme ile Berlin ile ilgili tüm yetki ve sorumluluklarından vazgeçtiklerini bildirmişlerdir. 3 Ekim 1990'da, iki Almanya arasındaki sınırlar kalkmış ve Almanlar, tarihlerinde ikinci kez birliğe kavuşmuşlardır (Roskin, 2009, 210-212).

Alman tarihinin en önemli özelliği Almanların tarih boyunca kendi içlerinde bütünleşememeleridir. Almanlar ulus olmayı, tek devlet olarak hareket etmeyi başaramamışlardır. Alman devlet yapılanması içinde daima kendi adına hareket eden prenslikler, komünler yer almıştır. Bu nedenle devlet yapılanması merkeziyetçi yapılanmanın aksine her bölgenin farklı idaresini içeren federal yapılanma şeklinde ortaya çıkmıştır. Almanya'nın federal yapılanmasının nedeni tarihinde yatmaktadır.

3.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Anayasal Yapı ve Gelişimi

Almanya'da ilk Anayasa, Kuzey Almanya Federasyonu tarafından 16 Nisan 1872 tarihinde kabul edilmiştir. Bu anayasa ile Prusya ve diğer Alman prenslikleri birleşerek, federal devlet oluşturulmuştur. Prusya Başbakanı ve Dışişleri Bakanı olan Otto Von Bismarck, bu devletin Federal Başbakanlık görevini üstlenerek, Alman birliğinin sağlanması konusunda önemli çalışmalar yapmıştır. 16 Nisan 1872 Anayasasına dayanan bu rejim, meşruti monarşi niteliğindedir. Bu dönemdeki federalizm uygulaması olağan federalizmden farklıdır. Egemenliğin kaynağı, halka değil de federasyon üyesi prenslere aittir. Federasyon şeklinde örgütlenen devlet içinde eyaletler geniş yetkilere sahiptir (Çam, 1993, 278).

I. Dünya Savaşı sonunda Alman İmparatorluğu dağılmış ve savaştan hemen sonra, Sosyalist liderler tarafından Weimar Cumhuriyeti ilan edilmiş ve Weimar Anayasası yapılmıştır. Bu Anayasa, o dönemde diğer ülkelerin anayasalarından yararlanılarak yapıldığından, Almanya'nın ihtiyaçlarına ve toplum yapısına pek uymamıştır. Ayrıca bu Anayasa, savaş sonrasında sorunlu ve bunalımlı bir dönemde kabul edildiğinden, sorunları çözmede yetersiz kalmıştır. Weimar anayasasının kurduğu rejim, parlamenter rejimdir. Ancak, gerek ülkenin yerleşik demokratik geleneklerden yoksun olması, gerekse sosyal ve ekonomik yapı nedeniyle, bu rejimin kurumları farklı amaçlar için kullanıldığından, siyasal istikrarsızlığın daha da artmasına yol açmıştır (Çam, 1993, 280).

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Almanya'da 1949 yılında Bonn Anayasası diğer adıyla Temel Yasa kabul edilmiştir. Bu anayasa hazırlanırken Batılı işgal güçlerinin demokratik devlet anlayışları göz önünde tutulmuş ve Almanların Weimar döneminde yaşadıkları anayasal sorunların önlenmesi ve Nazi döneminde yaşananların yaşanmaması için gerekli bütün tüzel önlemler alınmıştır. Bunlar, ortaya son derece demokratik bir anayasa çıkarmıştır. 1949 Anayasası, devletin siyasi rejimini; hukuk devleti, demokrasi, sosyal devlet ve federalizmi dikkate alarak yapılandırmıştır (Eroğul, 2008, 216).

3.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Kuruluş Felsefesi, Weimar Anayasası ve Arka Planı

Almanya'da I. Dünya savaşının ardından kurulan meclis, liberalizmin simgesi haline gelmiş bulunan Weimar kentinde yaptığı toplantılarda, liberal bir avukat olan Hugo Preus'a son derece liberal bir anayasa hazırlatmıştır. Büyük ölçüde Amerikan, Fransız ve İsviçre anayasalarından esinlenerek hazırlanmış bulunan Weimar Anayasası 31 Temmuz 1919'da kabul edilmiştir. 1919 yılında kabul edilen Weimar Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönem, "Weimar Cumhuriyeti" olarak ifade edilmektedir. Ortaya çıkan metin dönemin en demokratik anayasası olarak büyük ilgi görmüştür (Busse, 2001, 17-19).

Weimar Anayasasında Alman devletinin cumhuriyet ile idare edildiği, devletin yapısının federal devlet olduğu, hukuk kurallarına uygun olarak yönetilen bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu anayasasının kurduğu rejim, parlamenter rejimdir. Yasamada Millet Meclisi (Reichstag) ve Eyaletler Meclisi (Reichsrat), Yürütmede Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, yargı alanında ise bağımsız mahkemeler yetkilidir. Millet Meclisi, Alman halkı tarafından seçilen milletvekillerinden oluşmakta ve tüm ulusu temsil etmektedir. Dış politika ve silahlı kuvvetler konusunda önemli yetkiler verilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği, görev süresinin yedi yıl olacağı ve ikinci defa seçilebileceği belirtilmiştir. Hükümetin, Başbakan ve bakanlardan oluşacağı, hükümetin başında da Başbakanın olduğu ve Başbakan'ın Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmiştir. Hükümetin millet meclisinden güvenoyu alması zorunluluğu vardır. Eyaletler meclisinin federal eyalet hükümetlerinin belirleyeceği delegelerden oluşacağı, yargı alanında ise, yargıçların bağımsız olduğu belirtilmiştir (Weimar Anayasası, 1919).

Weimar Anayasası, halk inisiyatifi ve referanduma ilişkin hükümleri ile oldukça demokratik bir Anayasa oluşturma yoluna gitmiştir. Seçmenlere Millet Meclisi'ne yasa önerisi sunabilme ve öneriyi oylamak için meclisi zorlayabilme hakkı tanınmıştır. Önerinin mecliste kabul edilmemesi halinde referanduma gidilerek Reichstag'ın iradesine karşın yasalaşmasının sağlanması yoluna gidileceği belirtilmiştir (Yücekök, 1987, 150).

Weimar Cumhuriyeti demokratik bir Anayasa oluřturmasına raęmen istikrarlı, etkin, becerili bir demokrasi oluřturamamıř, bu nedenle de meřruiyetini sūratle yitirmiř ve siyasi istikrarsızlık içine dūřmūřtur. Bunun nedeni Weimar Anayasası'nın getirdięi siyasi parti sistemi, seçim sistemi ve uygulanan siyasi rejimdir. Almanya'nın sınırsız nispi temsil sistemi, partinin sandalye oranını oylarıyla orantılı hale getirdięi için, antidemokratik partiler de dāhil, parlamentoda birçok kūuk partinin olmasına ve partileri de kendi içinde tutarsızlıęa ve hiziplere itmiřtir. Bu partiler dayanıksız koalisyon oluřturmuřlardır. 35 milyon oydan 60 bin oya sahip olan bir parti parlamentoda bir koltuk kazanmıřtır. Ayrıca, birbirlerinden farklı siyasal gōrūřleri olan ve uyumlu bir siyasal programı olmayan partilerin oluřturduęu koalisyonlar sistemde hūkūmet krizlerine neden olmuřtur (Roskin, 2009, 229).

Weimar Anayasası'nın siyasi istikrarsızlıkları çözmede etkisiz kalmasında uygulanan siyasi rejimin belirsizlięi de vardır. Weimar Anayasası temel olarak parlamenter rejim öngördūęi halde devlet başkanına önemli yetkiler de tanıyan bir Anayasa olmuř ve parlamenter ve yarı başkanlık rejimi ikilięini yaratmıřtır. Özellikle devletin otoritesini güçlendirmek ve parlamento ve partilerin güçlerine karřıt bir güç çıkarabilmek için Cumhurbaşkanı Anayasanın 48. maddesi ile geniř yetkiler vermiřtir. Cumhurbaşkanı hūkūmeti atamanın yanı sıra başbakan ve bakanları görevlerinden uzaklařtırma, parlamentonun desteęine gerek olmadan parlamentoda güvensizlik oyuyla dūřürölmedięi sūrece hūkūmetleri atayabilme, tek başına parlamentoyu fesh etme, ūlkeye yönelik olaęanüstü bir tehdit ve ekonomik bunalım durumunda tek başına yetki kullanma ile yetkilendirilmiřtir (Turhan, 1989, 187-188).

Weimar anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler, cumhurbaşkanının anayasal olarak, devlet gücünün korunması ve siyasi partilerle parlamento karřısında devlet dengesi kurulması amacıyla verilmiřtir. Ancak Anayasanın bu ikilemi Cumhurbaşkanı'nın parlamentonun katılımı olmaksızın ūlkeyi yönetmesini olanaklı kılmıř ve demokrasinin ökūř sūrecinin önemli bir unsuru olmuřtur. Parlamentoda tıkanan parlamenter tabanlı hūkūmetler kolay yolu kamada ve yönetimi cumhurbaşkanının tayin ettięi hūkūmetlere bırakmada bulmuřlardır. Böylece rejime inançsız muhalefetin iktidara gelme sūreci hızlanmıřtır. Cumhurbaşkanına dayalı hūkūmetler nedeniyle iktidar kaynaęı parlamento olmaktan çıkmıř idarenin eline geçmiřtir. Parlamento krizi, anayasal kriz haline dōnūřmūřtur (Busse, 2001, 20).

Weimar Anayasasında siyasal parti düzeninin parçalanmış olması, partilerin parlamenter hükümetlerde görev yapmakta isteksiz oluşları, hükümetleri hep zayıf kılmış ve 1930'dan sonra demokratik yönetim askıya alınıp başkanlık yada yarı başkanlık rejimine geçme yönünde eğilimler oluşmuştur. 1930'dan sonra ise yönetim parlamentoya dayalı olmaktan çıkıp Cumhurbaşkanına dayalı hale girmiştir. Böylece parti sisteminin parçalanışı, hükümet etmekten kaçınma ve kanun kuvvetinde kararnamelerle kriz çözümü uygulamaları toplumsal, siyasal çöküşün temel unsurları olmuştur. 1930'da ekonomik krizin de körüklediği siyasal ortamda, parti sistemi tamamen dağılmış, Naziler iktidarı elde etmişlerdir (Yücekök, 1987, 151-153).

Bu dönemdeki anayasal düzen, hukuk devletinin düşmanlarına, özgürlük haklarından yararlanma adı ve görüntüsü altında hukuk devleti ile mücadele etme ve onu zayıflatarak ortadan kaldırma olanağı tanımış ve şekli çoğunluk prensibi uğruna temel hakların anayasal düzeni ortadan kaldırma sonucunu doğuracak şekilde dahi kötüye kullanabilmelerine elverişli hoşgörüsü, bu Anayasanın sonunu hazırlayan etkenlerden olmuştur (Şimşek, 2003, 96-97).

Weimar Anayasası, çok partili seçim sistemini öngören ilkeler içermesi, bu durumun istikrarsız hükümetlere yol açması, cumhurbaşkanına gereğinden fazla yetki vermesi, kendisini hukuksal olarak koruyacak araçlardan yoksun olması, demokrasiyi tamamen ortadan kaldırmak isteyenlerin dahi yararlanabileceği bir yapıya sahip olması, ülkenin yerleşik demokratik geleneklerden yoksun olması, diğer ülkelerin anayasalarından yararlanılarak yapılması, savaş sonrasının sorunlu ve bunalımlı bir döneminde kabul edilmesi, Almanya'nın ihtiyaçlarına ve toplum yapısına pek uymaması nedenlerinden dolayı sorunları çözmede yetersiz kalmıştır.

II. Dünya Savaşı'nın ardından her alanda çöken Almanya'da Batılı güçler tarafından kurulan yeni siyasal sistem, geçmişin hatalarından ders alınarak oluşturulmuştur. Yeni Almanya Anayasası mücadelecı bir tavır kabul ederek demokrasi düşmanlarının, temel hakları demokrasiyi ortadan kaldırmak için kullanmalarına izin vermemiş, temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması durumunda temel hakların düşmesi kurumu ile anayasal düzenin politik hoşgörüsüne sınır getirmek istemiştir. Bu bağlamda iki partili seçim sistemini getirmiş, Cumhurbaşkanının yetkilerini azaltmış, Cumhurbaşkanlığını sembolik bir makama dönüştürmüştür.

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin kuruluş felsefesi geçmişte yaşanan istikrarsızlıkları bir daha yaşamamak için istikrarlı bir siyasi sistemin özelliklerini her alanda uygulama şeklinde düşünülebilir. Oluşturulan yeni sistemin kurumları ve işlevleri de buna bağlı olarak yetkilendirilmiştir

3.3.2. Bugünkü Alman Anayasası ve Almanya Siyasal Sistemi

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının hazırlanma süreci 1 Temmuz 1948'de, Batılı işgal güçlerinin, kendi bölgelerindeki eyalet başbakanlarını bir anayasa hazırlamakla görevlendirmesiyle başlamıştır. Bu amaçla, Bonn'da, 1 Eylül 1948'de, eyalet meclislerinden gelen altmış beş üyenin katılımıyla bir Parlamento Konseyi toplanmış ve bu konsey'in 8 Mayıs 1949'da kabul ettiği Anayasa 23 Mayıs 1949'da yürürlüğe girmiştir (Eroğul, 2008, 215).

Almanya'da yeni anayasa hazırlanırken öncelikli olarak Almanların, Weimar döneminde yaşadıkları anayasal sorunların önlenmesi, Nazi döneminin tekrar yaşanmaması için gerekli tüzel önlemlerin alınması, Batılı işgal güçlerin demokratik devlet anlayışları ve Almanya'nın bölünmüşlüğüne süreklileştirmekten kaçınmak temel hareket noktası olmuştur. Bu nedenle bu Anayasa "mücadeleci demokrasi" veya "demokrasinin kendini koruması" anlayışına dayanır. Bu iki etmenin birleşmesi, ortaya son derece demokratik bir Anayasa çıkarmıştır (Uzun, 2005, 600).

1949'da Federal Almanya Cumhuriyeti'nin kurucuları, ülkelerinin Doğu ve Batı bölümlerinin yeniden birleşeceği konusunda umutlu olduklarından kurucu belgeleri hazırlarken, bunu, ancak Almanya yeniden birleştiğinde gündeme gelecek olan anayasa yerine, "Temel Yasa" diye adlandırmışlar ve Federal Cumhuriyet'in geçici kurallarla işlediğini göstermek istemişlerdir (Roskin, 2009, 217).

Temel yasa'nın başlangıç bölümünde, bu anayasanın geçici bir süre için kabul edildiği belirtilmiştir. Ayrıca Anayasanın 23. maddesi ile de birliğe katılacak yeni topraklarda da Temel Yasa'nın geçerli olacağını öngören bir hüküm konulmuştur. Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle bu madde işletilmiş ve Temel yasa tüm Alman topraklarında uygulanacak biçimde genişletilmiştir. 1949'da Almanya'nın yalnızca bir bölümü için hazırlanmış olan ve hazırlayıcılarının kendilerinin geçici olmasını istedikleri bu Anayasa, kalıcı bir düzenlemeye dönüşmüştür. Kalıcılık kazanmış olan Temel Yasa, bir başlangıç ile on bir bölümden oluşmaktadır. İlk iki

bölüm, temel haklara ve devleti düzenleyen temel ilkelere ayrılmıştır. Üçüncü bölümden dokuzuncu bölüme kadar, birleşik devletin anayasal kurumları ve özele eyaletler arasında yetki paylaşımı düzenlenmektedir. Onuncu bölüm, Alman federalizminde önem taşıyan akçal işleri ayrıntılı kuralara bağlamaktadır. Onbirinci bölüm ise geçici hükümlere ve son hükümlere ayrılmıştır (Eroğul, 2008, 216-219).

Temel Yasa yasamayı, anayasal düzene ve devlet yönetimini hukuk ve yasalara bağlamaktadır. Federal Almanya Anayasası'nın ilk amacı insan kişiliğe saygı ve onun korunmasıdır. Bu çerçevede Temel Yasa'nın 1/1. maddesinin özel önemi vardır. Bu madde, "İnsan onuru dokunulmazdır. Onu saymak ve korumak, tüm devlet erkinin yükümlülüğüdür" diyerek insan onuruna saygıyı anayasal düzenin en yüksek değeri olarak beyan etmektedir. Diğer temel haklar, yasalar çerçevesinde eylem özgürlüğü, insanların yasalar önünde eşitliği, basın ve medya özgürlüğü ve ailenin korunması gibi ilkelere güvence sunmaktadır (Hartmann, 2008, 53).

Federal Almanya Anayasası'nın diğer bir amacı temel hak ve özgürlükleri devletin yasa dışı müdahalelerine karşı korumaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için de temel hak ve özgürlüklerin ancak anayasa veya diğer yasalarla çok sınırlı olarak ve özüne dokunulmadan kısıtlanabilmesi öngörülmüş, yasama yürütme ve yargı erkleri de bu ilkeye aynen uymakla yükümlü kılınmıştır. (Uzun, 2005, 600).

Federal Anayasanın 20. maddesinde yer alan ve Anayasanın 79. maddesiyle de değiştirilemeyeceği belirtilen hükme göre Federal Almanya Cumhuriyeti Devleti; Cumhuriyet, demokrasi, federalizm, hukuk devleti ve sosyal devlet olmak üzere beş temel üzerine kurulmuştur. Devletin başkanı seçimle gelen Federal Cumhurbaşkanı olup, demokratik devlet halkın egemenliğine dayalıdır ve egemenlik halktan kaynaklanır. Hükümet sistemi parlamenter yönetimdir. Yürütme çift başlıdır. Ancak cumhurbaşkanının yetkileri oldukça sınırlıdır. Yürütme içinde hükümet etkin kanadı oluşturmakta ve hükümetin içinde de başbakanın yetkileri dikkat çekmektedir. 1949 Anayasası ile kurulan cumhuriyet, özgür demokratik düzeni tahrip etmeye yönelikleri siyasal alanın dışında bırakan anayasal ve yasal düzenlemeler getirmiştir. Bu yeni düzende, siyasal alanın bekçiliği ise Federal Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir (Gülsoy, 2007).

Federal Almanya Anayasası'nın 21. maddesinde, siyasi partilerin serbestçe kurulacağı, iç düzenlerinin demokratik ilkelere uygun olacağı ve gelirleri konusunda hesap vermek zorunda oldukları, özgür ve demokratik temel düzeni zedelemek, ortadan kaldırmak veya Alman Federal Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye sokmak eğilimini gösteren siyasi partilerin, Anayasaya aykırı oldukları ve bunlar hakkında Anayasa Mahkemesinin karar vereceği belirtilmiştir.

Almanya federal devlet yapısına sahip olduğu için Anayasanın federal devlet ilkesi; devlet niteliğine yalnız federal devletin değil, on altı federal eyaletinde sahip olması anlamını taşımaktadır. Yani eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiş ve bu hak eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Devlete ait görev ve yetkilerinin federal devletle eyaletler arasında bölüşümün de yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme dengesi ise eyaletler lehine tesis edilmiştir. Anayasa, bu bölüşümü kuvvetler ayrımı ve kuvvetler dengesi sistemlerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir (Uzun, 2005, 600).

Temel Yasa'nın İngiliz-Amerikan demokrasi anlayışını yansıtan ve Almanya'nın bir önceki Weimar Anayasasından gelen pek çok ögesi vardır. Parlamenter yönetimde İngiliz sisteminin birçok özelliği benimsenmiştir. Ancak cumhuriyetin federal olması nedeniyle ABD ve başka federal sistemleri örnek alan siyasal yapılara da yer verilmiştir. Üniter Nazi devletine tepki olarak Temel Yasa'da eyaletlere önemli ölçüde özerklik tanınmıştır. Anayasa değişiklikleri, parasal gelişmeler ve bütün ülkede yaşam koşullarını eşitleme yönündeki siyasal baskılar bu özerkliğin aşınmasına yol açmıştır. Temel Yasa'yla yargının bağımsızlığı sağlanmış, Federal Anayasa Mahkemesi'ne yasaları anayasaya uygunluk açısından değerlendirme ve iptal etme yetkisi tanınmıştır (Arslan, 2001, 51).

3.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Anayasal Kurumlar

Parlamenter yönetimin önemli örneklerinden biri Almanya'dır. Almanya siyasal sisteminin genel olarak parlamenter sisteme uygun işlediğini söylemek mümkündür (Çam, 1993, 285). Anayasa'nın 20/2. maddesine göre, "Egemenlik tümüyle halkındır. Halk, egemenliğini, seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donanmış özel organlar eliyle kullanır".

Federal düzeyde yasama görevini Federal Meclis ve Federal Konsey yerine getirmektedir. Yürütme görevi, Federal Cumhurbaşkanı ile Federal Başbakan yönetimindeki Federal Hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Federal düzeyde yargı fonksiyonu Anayasa Mahkemesi ile temyiz mercii olarak çeşitli mahkemelerin yetkisindedir. Eyalet düzeyinde de çeşitli yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır (Can, 2004, 4).

3.4.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yasama Organı

Almanya'nın yakın tarihi etkisi altında gerçekleştirilen 23 Mayıs 1949 Federal Alman Cumhuriyeti'nin Anayasasında ağırlık, iktidarı düzenleyen kurallardan çok, iktidarı sınırlayan kurallara verilmiştir. Anayasada iktidarı düzenlerken, parlamenter bir rejimi güçlendiren tarihsel ve sosyal ortamın eksikliğini gidermek için; parlamentarizmi birtakım tekniklerle yerleştirme yolu benimsenmiştir. 1949 Anayasasında açıkça ifade edilmekle beraber, kuvvetler ayırımı ilkesi temelde yatan üstün ilkedir. Buna göre, yasama gücüyle yürütme gücünün yetkileri birbirinden kesin bir biçimde ayrılmaktadır. (Çam, 1993, 287).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Federal Devlet düzeyinde yasama organı çift meclislidir. Bunlar; tüm halkın temsilcisi olan Ulusal Meclis ya da Federal Meclis (Bundestag) ile eyaletlerin temsilcisi olan Eyaletler Meclisi ya da Federal Konseydir (Bundesrat). Temel Yasa'nın üçüncü bölümü Ulusal Meclis'i, dördüncü bölümü ise Eyaletler Meclisi'ni düzenlemektedir (Eroğul, 2008, 227). Almanya'da Yasama, parlamentoya aittir. Yasa yapma yetkisi Federal Devlet, eyaletler ve mahalli idareler düzeyinde çeşitli meclisler aracılığıyla kullanılmaktadır. Anayasa'da kural olarak hangi seviyede ne tür düzenleme yapılacağı belirlenmiştir (Can, 2004, 5).

3.4.1.1. Federal Meclis (Bundestag)

Alman Federal Meclisi, Almanya Federal Cumhuriyeti'nin millet meclisidir. Federal Meclis üyeleri doğrudan özgür, eşit ve gizli oyla seçilerek iş başına gelirler. Milletvekilleri bütün halkın temsilcisi olup, emir veya talimatlarla sınırlı değildirler ve salt vicdanlarına bağlıdırlar. 18 yaşını dolduran her vatandaş, bir yıllık bir süreden beri Federal Almanya'da oturuyor olmak kaydıyla Federal Meclis'e üye seçilebilir. Anayasa, temsilcilere geniş bir hareket alanı tanımaktadır (Hartmann, 2008, 60).

Anayasa'nın 39/1. maddesine göre, "Federal Meclis, dört yıl için seçilir. Görev süresi, yeni Federal Meclisin toplanmasıyla sona erer. Yeni seçim, seçim döneminin başlangıcından en erken 46 ay içinde, en geç de 48 ay sonra yapılır. Federal Meclisin feshi durumunda, yeni seçim 60 gün içinde yapılır". Meclisin süresinden önce dağılması, Anayasa'nın 68. maddesine göre, güvenoyu talebi reddedilen Federal Başbakanın önerisi üzerine Federal Cumhurbaşkanıca 21 gün içinde feshi halinde mümkün olabilmektedir (Can, 2004, 5).

Federal Meclis üyelerine ilişkin seçim sistemi kişiselleştirilmiş nispi temsil usulü olarak nitelendirilmektedir. Ön seçim bulunmamaktadır ve adaylar usulen partiler tarafından belirlenmektedir. Ancak, bağımsız aday olunması da mümkündür. Anayasa'nın 48. maddesi uyarınca, Federal Meclise seçilmek için aday olan herkesin, seçim hazırlığı için gereken izini talep etme hakkı bulunmaktadır. Aynı maddede, seçilenlerin görevini kabul ve yerine getirmesine engel olunamaz denilmektedir. Bu nedenle bir iş sözleşmesinin feshi veya ilgilinin işine son vermek yasaktır hükmüne yer verilmiştir (Can, 2004, 8).

Temel Yasa, seçimlerin demokratik kurallara göre yapılacağını ve milletvekillerinin herhangi bir bağlayıcı vekâlet olmadan, tüm halkı temsil edeceğini belirtmektedir. Milletvekilleri kimseden emir almazlar ve vicdanının sesini dinlerler. Milletvekili partisinden ayrılrsa bile milletvekilliği devam etmektedir. Bu durum milletvekilinin daha cesur davranmasına zemin hazırlamaktadır. Milletvekillerinin mali bağımsızlığı, milletvekilliği görevinin önemine uygun bir aylık ödenek suretiyle sağlanmaktadır. Milletvekilleri görevlerinin önemine uygun belirlenmiş maaşları almakta ve sekiz yıl milletvekilliği yapan ve yaş sınırına gelmiş olanlar emeklilik maaşı da alabilmektedirler (Hartmann, 2008, 174).

Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu bulunmaktadır. Yasama dokunulmazlığını düzenleyen Anayasa'nın 46/1. maddesi uyarınca, "Bir milletvekili aleyhine, hiçbir zaman, milletvekilleri Federal Meclis veya onun komisyonlarından birinde verdiği oy veya açıkladığı bir düşüncesinden dolayı, adli veya disiplin yönünden kovuşturmayla tabi tutulamazlar ve Federal Meclis dışında bir başka şekilde hesap vermeye çağrılmazlar. Bu hüküm sövmeli hakaretlerde uygulanmaz" denilmektedir. Anayasa'nın 46/2. maddesi de şu şekildedir: "Milletvekilleri suçüstü halinde veya ertesi günü tutuklanmış olmadıkça

cezayı gerektiren eylemlerinden dolayı ancak Federal Meclisin izniyle hesap vermeye çağrılabilen veya tutuklanabilir". Milletvekillerinin yasama sorumsuzluğu da Meclis çalışmaları sırasında söyledikleri sözlerden ve kullandıkları oylardan hiçbir zaman sorumlu tutulmamaları şeklindedir (Eroğul, 2008, 229).

Anayasanın 40/1. maddesine göre, "Federal Meclis başkanını, başkan yardımcılarını ve kâtiplerini seçer. Kendi iç tüzüğünü yapar". Federal Meclis başkanlığına, parlamentonun en büyük parti grubundan bir milletvekili seçilir. Bu durum Alman Anayasa geleneğinden gelmektedir. Meclis kendi çalışma takvimini kendisi serbestçe düzenlemektedir. Olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi meclis başkanına aittir. Ancak, üyelerin üçte biri, cumhurbaşkanı ya da başbakan istediğinde, başkan meclisi toplantıya çağırarak zorundadır (Hartmann, 2008, 61).

Federal Meclis çalışma alt komisyonları kurarak yaklaşık on altı ayrı alanda faaliyet gösterir. Bu komisyonların önemlileri; Tarım, İş ve Sosyal, Dışişleri, İçişleri, Avrupa, Mali, Hukuk, Ulaştırma, Ekonomi, Dilekçe komisyonlarıdır. Almanya'da yaşayan bütün insanlar siyasal taleplerini dilekçe şeklinde bu komisyonlara iletirler. Kişinin siyasal taleplerini, şikâyetlerini, dilekçe yazarak siyasal sisteme iletmesi, siyasal katılımın devamlılığını gösterir. Komisyonlarda tüm partiler, meclisteki büyüklükleri oranında, temsilci bulundurlar. Komisyonlardaki parti temsilcileri genellikle adı geçen konuların uzman kişileridir. Bu nedenle Federal Meclis ağırlıklı olarak uzman kişiliklerden oluşmaktadır. Yasaların ön çalışmaları, meclis komisyonlarında yapılır. Komisyonlarda uzmanlar ile siyasal iradenin talepleri arasında uyum sağlamaya çalışılır. Hükümet etkinliklerinin ağırlık merkezi de komisyonlardır. Çünkü komisyonlar, hükümetin yetki alanları dikkate alınarak kurulmuştur (Arslan, 2001, 63).

Bundestag'ın en önemli öğeleri guruplardır. On beş sandalyesi olan her partinin bir parlamento örgütü ve grup kurma hakkı vardır. Grubu bulunan partiler, çeşitli komisyonlara üyelerini sokarlar. Parlamentodaki işlerin büyük bölümü guruplarda çözümlenir. Önemli sorunlar olduğunda, partinin görüş ve davranışını saptamak için guruplar toplanır ve bu görüşlerini toplantıda ifadelendirecek sözcü seçerler. Komisyonlardaki üyelere grup kararları sürekli olarak iletilir ve böylece parti rotasıyla uyum sürdürülür (Eroğul, 2008, 229).

Almanya federal devlet yapısına sahip olduğu için yasa yapma yetkisinin sınırları Federasyon ile eyaletler arasında Anayasanın 70-74. maddelerinde yasama yetkilerine ilişkin hükümlerle belirlenmiştir. Anayasa'nın 70. Maddesine göre, "Eyaletler, bu Anayasanın Federasyona yasama yetkisi tanımadığı sürece, yasama yetkisine sahiptirler" diyerek yasamada Federal Meclisi üstün tutmuştur. Dış politika, savunma, seyahat özgürlüğü, göç, para rejimi, gümrük ve ticaret birliği, kültür varlıklarının korunması, hava ve demiryolu ulaşımı, kamu tüzel kişilerindeki görevlilerin hukuki statülerinin korunması, sınai hakların korunması, silah ve patlayıcı madde rejimi, posta ve telekomünikasyon, atom enerjisi gibi ülkenin tamamını ilgilendiren konularda yasama yetkisi Federal Meclis'e ait bulunmaktadır. Bu konular Anayasanın 73/1. maddesinde 14 bent halinde sayılmıştır. Belirtilen konularda eyaletlerin, ancak federal bir yasanın kendilerine açık bir şekilde izin vermesi halinde ve o yasanın öngördüğü ölçüde yasama yetkileri bulunduğu Anayasanın 71. maddesinde belirtilmiştir (Can, 2004, 7).

Anayasanın 74. maddesinde 33 bent halinde sayılan ve genellikle mahalli işleri ilgilendiren konularda federasyonun öncelikli yasama hakkı bulunmaktadır. Federasyonun bu yasama hakkını kullanmadığı hallerde ve ölçüde, eyaletler yasama yetkisine sahiptirler. Federal Devlet ve federe devletlerin birlikte yasama yetkisi olan bu konular medeni yasalar, ceza yasaları, hükümetlerin uygulanması, mahkeme işlemleri, noterlikler, doğum, ölüm ve evlenme kayıtları, dağ yolları dışında federal olmayan diğer karayollarıdır. Ancak, Anayasa'nın 72. maddesinin 2 numaralı fıkrasına göre; "Federasyon, öncelikli yasama yetkisine, Federasyon topraklarında eşdeğer yaşam şartlarının sağlanması veya hukuki ve ekonomik birliğin muhafazası bir federal düzenlemeyi yüksek devlet yararının gerektirdiği hallerde ve ölçüde sahiptir" diyerek eyaletlerin de kendi başına yasa yapabileceği konular olduğunu belirtmiştir. Anayasanın 72/3. Maddesine göre federasyonun, kendi yasama yetkisini kullanması halinde eyaletler av rejimi, Doğanın ve doğal güzelliklerin bakımı ve korunması, arazilerin taksimi, çevre düzeni, sular idaresi, yükseköğretim konularında aykırı düzenlemeler yapabilirler (Uygun, 2007, 158).

Federal Meclis, anayasal bir organ olmanın ötesinde, Alman halkının, federal düzeyde tek meşru temsilcisi olması dolayısıyla hiçbir anayasal organın yetkisi altında kalmamakta ve kendi çalışma kurallarını kendisi belirlemektedir. Bundestag'ın esas görevleri hükümeti seçmek ve denetlemek, ülkenin cumhurbaşkanını seçmek, kanunları yapmak ve uygulanmasını kabul etmek, halkı temsil etmektir (Arslan, 2001, 59).

Hükümeti seçmek ve denetlemek, Federal Meclis'e, seçmenlerce verilmiş anayasal görevdir. Federal Meclis çıkardığı yasaları uygulatabilmek için yürütmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle milletvekillerinin çoğunluğunun oyları ile önce Başbakan seçilir. Meclisten aldığı destekle başbakan adayı hükümeti oluşturacak bakanları seçer. Bakanlar hükümet partilerinin üzerinde uzlaştıkları kişilerden oluşur. Başbakan adayı daha sonra bakanlar kurulu listesini Cumhurbaşkanına sunar ve kabulü sonrasında da Federal Meclisten güvenoyu alma yoluna gider. Hükümetin Federal Meclisten güvenoyu almasından sonra Başbakan seçilmiş olur. Federal Meclis güvenoyu verdiği hükümeti güvensizlik oyu ile yönetimden uzaklaştırabilir. Meclis, hükümeti kontrol etmek amacıyla; herhangi bir konuda rapor vermeye zorlayabilir, komisyonlar ile hükümetin çalışmalarını kontrol altına alabilir, soru önergeleriyle hükümetin çalışmaları hakkında bilgi alabilir (Arslan, 2001, 59).

Hükümetin Federal Meclis'i denetleme yolların ise Federal Meclis'in fesih edilmesi ve teşrii zorunluluk halidir. Anayasanın 83. maddesine göre Federal Meclisin Başbakana istediği güvenoyunu vermeyip ama yerine yeni bir Başbakan seçememesi durumunda Başbakan, 68'inci maddeye uygun olarak Meclisin feshedilmesini; ya da 81'inci maddeye göre teşriî zorunluluk hali ilân edilmesini isteyebilir. Başbakanın istemi ve Federal Senatonun onayı varsa Cumhurbaşkanı teşriî zorunluluk hali ilân eder. Bununla, Federal Meclisin reddettiği kanun tasarıları ve Federal Meclis'e sunulan ve onun dört hafta içinde sonuçlandırmadığı kanun tasarıları kendiliğinden kabul edilmiş sayılır. Teşriî zorunluluk hali, bir başbakan döneminde en fazla altı ay süreyle kullanılır (Gözler, 2000, 37).

Federal Meclis önemli görevlerinden bir diğeri, Cumhurbaşkanının seçiminde etkin rol almaktır. Federal Meclis anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak devletin başkanının seçiminde etkin rol oynamaktadır; çünkü Almanya Cumhurbaşkanının seçiminde etkin rol oynayan “ Genişletilmiş Meclis ”in yarısını Federal Meclis üyeleri oluşturmaktadır (Çam, 1993, 292).

Federal Meclisin en önemli anayasal görevi kanun yapmaktır. Kanun tekliflerini hükümet, Eyaletler Meclisi veya Federal Meclis’ten en az % 5 oy desteğine sahip partiler yapabilmektedir. Yasa tasarı ve teklifleri Federal Mecliste üç defa görüşülmekte ve usulen bir defa yetkili komisyonlara gönderilmektedir. Üçüncü görüşmede oylamaya konulan ve verilen oyların çoğunluğunu alan yasa kabul edilmektedir. Ancak, eyaletlerin görevleri ile ilgili yasaların Federal Konseyin onayına sunulması gerekmektedir. Onaylanan yasalar Başbakanlıkça Federal Cumhurbaşkanlığına gönderilmekte ve Cumhurbaşkanlığınca tasdiki uygun görülenler Başbakanlıkça Resmi Gazete’ de yayımlattırılmaktadır (Can, 2004, 8).

Federal Meclisin önemli görevlerinden sonuncusu ise Federal Meclis’in halkı temsil etme fonksiyonudur. Federal Meclis bu görevini, halkın şikâyetlerini dinleyerek ve gerektiğinde düzeltilmesi yönünde müdahale ederek yerine getirmektedir. Dilekçe ile başvuru haklarını kullanan vatandaşlar vekillerini seçtikten sonra da siyasi yönetime katılıp yönetimi etkilemeye çalışmaktadırlar. Her Alman vatandaşı dilekçe hakkını kullanarak yasal düzenlemeye veya kanunlara itiraz edebilmekte ve adı geçen kanun veya düzenlemelerin parlamento tarafından tekrar gözden geçirilmesini talep etmektedir. Vatandaşların başvuruları meclis tarafından oluşturulan bir komisyonca değerlendirilmekte ve ciddiye alınabilecek itirazlar meclisin gündemine alınıp çözümler üretilmeye çalışılmaktadır (Arslan, 2001, 63).

Almanya’da yasama organının işleyişi üzerine Roskin (2009, 223) Almanya’nın güçlü bir parlamento geleneği olmadığını savunmuştur. Bismarck’ın Federal Meclisi yok sayarak hareket etmesi, Weimar döneminde meclisin sorumlulukları kaldıramaması ve iktidarı kullanamaması buna örnektir. Meclis kültürü Alman siyasi sistemine yerleşememiştir. 1949’da yeni yönetimin kurulmasıyla Federal Meclis demokrasinin direği ve yönetimin önemli parçası olduğunu kanıtlamaya uğraşmaktadır. Almanya Federal Meclisi güçlü bir gelenek oluşturmamasına rağmen yürütme karşısında bağımsız bir güce sahiptir.

3.4.1.2. Eyaletler Meclisi (Bundesrat)

Eyaletler Meclisi, on altı federe devletin temsilcilerinden oluşmakta ve yasaların yapılmasına, federal devletin yönetimine katılmaktadırlar. Eyaletler Meclisi özgün bir konseydir. İsviçre ve ABD gibi halk temsilcilerinden değil, eyalet hükümetlerinin üyeleri veya onların temsilcilerinden oluşmaktadır. Eyaletler Meclisi üyeleri seçimle gelmemekte, tayin edilmektedirler. Yerlisi oldukları eyaletlerdeki hükümetler tarafından saptanırlar, çeşitli konularda direktif olarak çalışırlar, istenildiği zaman işlerinden el çektirebilirler ve temsil ettikleri eyaletten blok halinde oy vermek zorundadırlar (Çam, 1993, 289).

Almanya'da Eyaletler Meclisi'nin üye sayısı eyaletlerin nüfusuna göre artmakta veya azalmaktadır. Nüfusu en az olan eyalet üç, en fazla olan da altı temsilci bulundurmaktadır. Eyaletten gelen temsilcilerin oybirliği şartı esastır. Her eyalet sahip olduğu oy sayısı kadar üye gönderebilmektedir. Bir eyaletin oyları ancak tek yönde ve yalnız hazır olan üyeler veya onların temsilcileri aracılığıyla kullanılabilir. Eyaletler Meclisi, eyalet başkanlarından birisini, belirli bir sıraya göre bir yıl için başkan seçmektedir. Başkan, Anayasa'nın 57. maddesi uyarınca, Federal Cumhurbaşkanı'nın bir mazereti olduğu zamanlarda ve süresinden önce boş kalması halinde cumhurbaşkanlığına vekâlet etmektedir (Can, 2004, 9).

Eyaletler Meclisi'nin yasama gücü içinde önemli bir yeri vardır. Anayasa değişiklikleri, eyaletlerin idari, mali ve benzeri konulardaki yasama gücü ile ilgili kararlarda veto hakkı vardır. Eyaletler Meclisi, eyalet idari mercilerinin idari bir görev ifa edebilecekleri her türlü meselede, kendisinin ortak belirleyici olacağı görüşünü benimsemiştir (Çam, 1993, 289).

Almanya'da yasaların yarısından fazlasının yürürlüğe girebilmesi için, Eyaletler Meclisi'nin onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Eyaletler Meclisi'nin onayı olmadan yasalar resmi gazetede yayınlanamamakta ve yürürlüğe girememektedir. Özellikle eyalet çıkarlarını, yönetime ilişkin yetkilerini ve mali durumlarını ilgilendiren konuların, onaya sunulması zorunludur. Anayasa değişikliğinde, Eyaletler Meclisi'nin üçte iki çoğunluğuyla onayı gerekmektedir. Bunların dışındaki durumlarda ise itiraz hakkı vardır. Federal Meclis ile Eyaletler Meclisi anlaşmazlığa düşerlerse, iki meclisten oluşan arabulucu bir komisyon kurularak uzlaşmaya gidilir. Genelde uygulamalarda uzlaşma sağlandığı görülmektedir (Hartmann, 2008, 174).

Almanya siyasal sisteminde, Eyaletler Meclisi üyeleri eyalet hükümetleri tarafından atanmaktadır. Bu durum Eyaletler Meclisi'nin eyaletlerde iktidarda bulunan siyasal partinin üyelerinden oluşması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla Eyaletler Meclisi üyelerinin kendi hükümetlerinin talimatlarıyla bağlı oldukları olgusu göz önüne alındığında, Eyaletler Meclisi'nin dar politik çekişmelerin yapıldığı, partizan çıkarların savunulduğu bir forum haline dönüşmesine yol açabileceği düşünülmektedir. Bu durum üyelerin, genel ortak ve uzun vadeli eyalet çıkarları yerine, parti programları doğrultusunda hareket etmeleri sonucunu doğurabilir. Almanya'da Eyaletler Meclisi'nin partizan politikacılar tarafından asıl işlevinden uzaklaştırıldığı tartışılan bir konudur (Uygun, 2007, 257).

Siyasal partilerin Eyaletler Meclisi'nin işleyişi üzerinde etki yapması doğaldır. Partiler, kendi yönetimleri altında olan eyalet hükümetlerini etkileyerek Eyaletler Meclisi'nde alınacak kararların partinin ulus çapındaki çıkar ve isteklerine uygun olmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Ancak ulusal çaptaki partilerin, Eyaletler Meclisi'nde eyalet gruplarının oylarını etkilemeleri sınırsız değildir. Bu yöndeki ilk ve en önemli sınırlama eyalet hükümetlerinin genellikle koalisyon hükümetleri oluşundan kaynaklanmaktadır. Eyalet hükümetlerinin karmaşık yapısı Eyaletler Meclisi'ni etkilemede engelleyici bir rol oynamaktadır. Eyaletler Meclisi'nde eyalet çıkarları parti çıkarlarından daha üstündür (Çam, 1993, 290).

Almanya'da ki gibi karmaşık bir sistemde iki meclisin uyumlu bir biçimde çalışabilmesi oldukça güçtür; bu nedenle Konferans Komitesi, işbirliğini sağlamak görevini yüklenmiştir, Bu komite iki meclisin yarı yarıya verdikleri 22 üyeden oluşmaktadır. Bu şekilde, Federal Hükümetin hem federal, hem de eyalet bürokrasisi üzerindeki denetimi, eyaletlerin gücü lehine Bundestrat tarafından dengelenmiş olmaktadır (Çam, 1993, 291).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Eyaletler Meclisi Federal Meclis ile eşit yetkilere sahip bir organ olmamakla birlikte yetkileri önemsiz değildir. Eyaletler Meclisi'nin siyasal sistem içinde önemli bir ağırlığı vardır. Eyaletler Meclisi daha çok idari ve teknik sorunlar ve bunlara ilişkin kararlar ilgilendiğinden, siyasal alandaki ağırlığı ilk anda göze çarpmayabilir. Bütün federal niteliğine rağmen, ulusal hükümet yapısının bir parçasıdır (Uygun, 2007, 260).

3.4.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yürütme Organı

Alman Anayasasının asıl özelliğini yürütmeyi düzenleyen kurallar oluşturmaktadır. Bu kurallar klasik parlamenter kurallarla, hükümette istikrar sağlamayı amaçlayan yeni Anayasanın getirdiği kuralların sentezi görünümünü taşımaktadır. Almanya'da federal düzeyde yürütme iki başlılık ilkesine dayanmaktadır. Devletin başında siyasal bakımdan sorumluluğu olmayan bir Devlet Başkanı ve bunun yanında Parlamento'ya karşı sorumlu olarak siyasal iktidarı elinde tutan bir hükümet bulunmaktadır. Böylece Başkanlık sisteminden farklı olarak devlet ve hükümet başkanlıkları aynı kişide toplanmamıştır (Arslan, 2001, 64).

3.4.2.1. Federal Cumhurbaşkanı

Almanya'da devlet başkanı, Federal Cumhurbaşkanı olup, devletin siyasal birliğini temsil etmektedir. Federal Cumhurbaşkanının nitelikleri, seçimi, görev ve yetkilerine ilişkin hükümleri Anayasanın 54-61. maddelerinde yer almaktadır. Federal Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olup, bir kişi en fazla iki dönem üst üste seçilebilir. Kırk yaşını dolduran ve seçme hakkına sahip olan her Alman vatandaşı Cumhurbaşkanlığına aday olabilir. Ancak adaylar, Federal Meclis'te temsil edilen partiler tarafından belirlenmektedir. Federal Cumhurbaşkanı, yarısı Federal Meclis üyelerinden ve diğer yarısı da Eyalet Meclisleri tarafından nispi temsil kurallarına göre seçilen aynı sayıda kişiden oluşan Federal Asamble tarafından seçilir. Seçimde, ilk iki turda salt çoğunluk aranmakta; üçüncü turda ise, basit çoğunlukla yetinilmektedir (Çam, 1993, 295).

Federal Cumhurbaşkanı tam bir tarafsızlık sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı görevi Federal Meclis üyeliği ya da Eyalet Meclisleri üyeliği ile bağdaşmadığı gibi, resmi ya da özel başka bir görev kabul edememektedir. Bununla birlikte Federal Cumhurbaşkanı, tarafsız olması nedeniyle günlük siyasal mücadeleler üzerinde kişisel bir otorite ve saygınlık kazanabilecek konumdadır (Hartmann, 2008, 170).

Federal Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, parlamenter sistemin temel ilkelerine uygun olarak düzenlenmiştir. Yürütmenin gücü ve sorumluluğu Federal Hükümete ve dolayısıyla Federal Başbakan'a verilmiştir. Federal Cumhurbaşkanının yürütme içindeki rolü zayıflatılmış olup, sembolik bazı yetkileri kullanabilmektedir. Dolayısıyla Federal Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemlerdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı gibi yapılandırılmıştır (Çam, 1993, 289).

Federal Cumhurbaşkanının, tek başına yapacağı işlemler dışında kalan tüm işlemlerini karşı imza kuralına göre yapması zorunludur. Anayasanın 58. maddesi şu şekildedir: “Federal Cumhurbaşkanının karar ve işlemlerinin geçerli olabilmesi için, Federal Başbakan ya da yetkili federal bakanca imzalanması gerekir. Federal Başbakanın tayin ve azli, 63. maddeye göre Federal Meclis’in feshi ve 69. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen talep bunun dışındadır.”

Anayasanın 58. maddesinde görüldüğü gibi, Federal Cumhurbaşkanının işlemleri kural olarak karşı-imza kuralına tabidir. Tek başına yapabileceği işlemleri istisnai olup, Anayasa bunları tek tek saymıştır Buna göre, Federal Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri şunlardır (Gözler, 2001, 287):

- Federal Başbakanı atamak ve görevden almak (m. 63/1),
- Federal Meclis’i feshetmek (m. 63/4)
- Görevden ayrılan Federal Başbakandan ya da bir federal bakandan, yenisi göreve başlayıncaya kadar görevini sürdürmesini istemektir.

Federal Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı yetkiler, kendisine herhangi bir siyasal güç vermekten çok sembolik yetkililerdir. Cumhurbaşkanı, parlamenter devlet başkanlarının klasik yetkilerinden çoğuna sahip olmakla birlikte, iki konuda herhangi bir yetkiye sahip kılınmamıştır. Bunlardan ilki, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapmak; diğeri de kabineye başkanlık etmektir. Cumhurbaşkanı, Anayasada sayılanlar dışındaki yetkilerini karşı-imza kuralına göre kullanabilecektir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetkiler şunlardır (Çam, 1993, 295):

- Kanunları imzalamak ve Resmi Gazetede yayımlatmak,
- Federal Başbakanı atamak ve görevden almak,
- Federal Başbakanın teklifiyle federal bakanları atamak ve görevden almak,
- Antlaşmaları imzalamak,
- Yabancı ülkelerin büyükelçilerini kabul etmek,
- Yüksek memurları, federal yargıçları atamak ve işten el çektirmek,
- Federal Başbakanın önerisi üzerine Federal Meclis’i feshetmek ve
- Bazı suçlardan hüküm giyenleri affetmektir.

Almanya’da Federal Başbakan, Türkiye’deki uygulamadan farklı olarak, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmemekte, Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Federal Cumhurbaşkanının bir diğer yetkisi denetim açınsındandır. Federal Cumhurbaşkanı, kanunları imzalamadan önce, bunların Anayasaya uygun olup olmadıklarını (hukukilik denetimi) yapabilir. Bununla birlikte, yerindelik denetimi yapamadığı gibi, kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de yoktur. Aynı şekilde, Federal Anayasa Mahkemesi’ne başvurma yetkisi de bulunmamaktadır (Gözler, 2001, 163).

Yetkileri bakımından güçsüz bırakılan Federal Cumhurbaşkanının, siyasal sorumluluğu yoktur. Ancak, her iki meclisin kararıyla işletilebilecek bir cezai sorumluluğu mevcuttur. Her iki meclisten birinin üye tamsayısının dörtte birinin önerisi ve üçte ikisinin kabulüyle Cumhurbaşkanı, gerek anayasayı ve gerekse herhangi bir federal yasayı ihlal nedeniyle yüce divana gönderilebilmektedir. Yüce divan görevi, Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanının görevi dışında işlediği suçlarla ilgili cezai sorumluluğu, milletvekilleri gibi, Federal Meclis’in izni ile işletilebilmektedir (Eroğul, 2008, 235).

Federal Almanya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarından bile daha sembolik bir konumdadır. Cumhurbaşkanı’na parlamenter sistemlerde tanınan yetkilerden bazıları tanınmamıştır. Bunun nedeni Almanya’nın Weimar döneminde yaşadığı istikrarsızlıklardır. Bu dönemde Cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler verilmiş ve bu durum Hitler’in diktatörlüğünü ortaya çıkarmıştır. Almanya geçmişinden ders alarak siyasal sistem içinde güçlü yetkilerle donatılmış bir makam yaratmamak için Cumhurbaşkanına sadece parlamenter sistemin bir gereği olarak yer vermiştir.

3.4.2.2. Federal Hükümet

Federal Hükümet, anayasal bir kurum olup, yürütme içinde en yüksek federal organdır. Federal Hükümete ilişkin hükümler, Anayasanın 62-69. maddeleri arasında yer almaktadır. Anayasanın 62. maddesine göre; “Federal Hükümet, Federal Başbakan ve federal bakanlardan oluşmaktadır”.

3.4.2.2.1. Federal Başbakan

Almanya’da Başbakana “Şansölye” de denilmektedir. Almanya Anayasası, Başbakanın seçimini, hükümetin sorumluluğunu ve Başbakanın görev ve yetkilerini diğer parlamenter sistemlerden farklı şekilde düzenlemiştir. Başbakan, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi devlet başkanı tarafından değil, parlamento tarafından seçilmektedir. Aynı şekilde, hükümetin sorumluluğu da kolektif olarak Bakanlar Kuruluna değil, Başbakana yüklenmiştir. Başbakan güçlü yetkilerle donatılmış olup, bu yetkilerden en önemlisi, hükümet politikalarının ilkelerini belirleme yetkisidir (Çam, 1993, 300).

Federal Başbakan, federal hükümetin başı olup, Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Almanya Anayasasının Federal Başbakanın seçimini düzenleyen 63. maddesi şu şekildedir: “Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanı’nın teklifi üzerine Federal Meclis tarafından, müzakere yapılmaksızın seçilir. Federal Meclis üyelerinin oylarının çoğunluğunu elde eden aday seçilir. Seçimi kazanan aday, Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Teklif edilen aday seçilemediği takdirde, Federal Meclis, oylamayı izleyen 14 gün içinde, üyelerinin yarıdan fazlasının oyu ile bir Federal Başbakan seçebilir. Bu süre içinde bir seçim olamamışsa, derhal yeni bir seçim turu yapılır ve bu turda oyların çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur. Seçilen aday, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyunu almışsa, Federal Cumhurbaşkanı onu, yedi gün içinde atamakla yükümlüdür. Seçilen adayın bu çoğunluğu sağlayamamış olması halinde Federal Cumhurbaşkanı, yedi gün içinde ya o kişiyi atar, ya da Federal Meclis’i fesheder”.

Federal Cumhurbaşkanı, ya kendi istediği bir kişiyi, ya da parlamento çoğunluğu tarafından kendisine önerilen kişiyi Federal Başbakan adayı olarak Federal Meclis’e teklif etmek zorundadır. Federal Başbakan adayı, Cumhurbaşkanı tarafından Federal Meclis’e sunulduğunda; Federal Meclis’in üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu aldığı takdirde de seçilmiş sayılmakta ve devlet başkanı tarafından zorunlu olarak atanmaktadır. Federal Başbakanın atanmasında asıl belirleyici olan parlamento çoğunluğunun iradesidir. Federal Cumhurbaşkanı’nın rolü, sembolik bir anlam taşımaktan öte gidememektedir. Cumhurbaşkanı’nın atama konusunda takdir hakkı bulunmamaktadır (Çam, 1993, 296).

Federal Cumhurbaşkanı'nın, Federal Başbakan adayı olarak Federal Meclis'e teklif edeceği kişinin kim olacağı konusunda Anayasada bir açıklık bulunmamasıyla birlikte, bu kişi, genellikle parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti lideri olmaktadır. Şimdiye kadar kurulan tüm hükümetlerde bu genel kuralın uygulandığını görülmektedir. Federal Başbakanın parlamento tarafından seçilmesinin, hükümet sisteminin parlamenter niteliğini etkilemeyeceği savunulmaktadır. Burada önemli olan ölçüt, bu seçimin doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından değil de, yasama organı tarafından yapılmış olmasıdır (Busse, 2001, 64).

Almanya Anayasasının 69/1. maddesine göre; "Federal Başbakan, federal bakanlardan birini başbakan yardımcısı olarak atar". Başbakan Yardımcısı, Federal Başbakanın bir engeli olduğunda, şekli resmi görevlerini onun yerine yapar. Dışişleri Bakanı, uygulamada Federal Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilmektedir. Federal Başbakanlığa vekâlet eden başbakan yardımcısı, Federal Başbakanın tüm yetkilerini kullanamaz. Bu bağlamda, Federal Başbakanın önemli yetkilerinden olan, "hükümetin genel siyasetinin tespiti" yetkisini asla kullanamaz. Çünkü bu yetki, sadece Federal Meclis tarafından seçilen ve yine ona karşı sorumlu olan Federal Başbakan tarafından kullanılabilen bir yetkidir (Busse, 2001, 65).

1949 Anayasası, federal hükümetin sorumluluğunu; "Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. Bu sınırlar içinde her federal bakan, bakanlığındaki işlerini, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yönetir" (m. 65) şeklinde düzenlemiştir. Buna göre, Federal hükümetin siyasal sorumluluğu Federal Başbakana aittir. Başka bir anlatımla, federal hükümetin siyasal sorumluluğu kolektif olarak Bakanlar Kuruluna ait olmayıp, sadece Federal Başbakana ait bir sorumluluktur (Çam, 1993, 301).

Federal Bakanlar, Federal Başbakanın teklifi üzerine Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Görevden alınmaları da aynı yöntemle olur. Federal bakanların hukuki statüleri birbirine eşit değildir. Bunlardan Federal İçişleri Bakanlığı, Federal Adalet Bakanlığı ve Federal Maliye Bakanlığı özel öneme ve statüye sahip bakanlıklardır. Bu bakanlıklar, Anayasada yer alan bakanlıklardır ve her hükümette kurulması zorunludur. Federal bakanlar, bakanlığının işlerinden dolayı Federal Başbakana karşı sorumludur (Çam, 1993, 298).

Parlamente sistemlerde hükümetin siyasal sorumluluğun yaptırımı, parlamento üyelerinin güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürmesidir. Dolayısıyla hükümet, parlamentonun güvenini taşıdığı sürece iktidarda kalabilmektedir. Parlamente sistemin bu temel ilkesi, Alman siyasal sisteminde farklılaştırılmıştır (Busse, 2001, 65). Anayasanın güvensizlik oyunu düzenleyen 67/1. maddesi şu şekildedir: “Federal Meclis, Federal Başbakanı güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin mutlak çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı ondan görevden affını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçileni atamakla yükümlüdür”.

Anayasanın 68/1. maddesinde de, Federal Başbakanın parlamentodan güven isteği yer almaktadır. Bu madde şöyledir; “Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki isteği, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyu ile kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın teklifi üzerine 21 gün içinde Federal Meclis’i feshedebilir. Federal Meclis, üyelerinin çoğunluğuyla başka bir Federal Başbakan seçer seçmez, fesih hakkı sona erer”.

Anayasa, Federal Meclis’in Federal Başbakanı güvensizlik oyu vermesini, salt çoğunlukla yeni bir Federal Başbakan seçilmesi koşuluna bağlamıştır. Doktrinde buna “yapıcı güvensizlik oyu” denmektedir. Yapıcı güvensizlik oyunun temel amacının, Weimar Anayasası döneminde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarının önlenmesi olduğu ileri sürülmektedir. Uygulamada da, yapıcı güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmek isteyen muhalefetin, alternatif bir hükümet ve program konusunda birleşmesi sağlanmakta, aksi halde var olan hükümetin düşürülmesi engellenmektedir (Turhan, 1989, 67-68).

Anayasanın hükümetin görev süresinin düşmesiyle ilgili olan 69/2 maddesi şöyledir: “Federal Başbakanın veya bir Federal Bakanın görevi, herhalde yeni Federal Meclisin toplanmasıyla sona erer; bunun dışında Federal Bakanın görevi, Federal Başbakanın görevinin diğer nedenlerle sona ermesi halinde de sona erer”. Anayasanın 69/3 maddesi de; “Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine, Federal Bakanlar ise Federal Başbakan veya Federal Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine kendilerine bir halef atanana kadar görevlerine devam ederler” diye belirtmektedir.

Anayasa maddelerinde de görüldüğü üzere, Başbakanın görevi, herhangi bir nedenle boşalma ya da seçimler sonucu yeni parlamento toplanınca kendiliğinden sona ermektedir. Federal bakanları seçme yetkisi Federal Başbakana ait olduğundan, Federal Başbakanla birlikte federal bakanların görevleri de sona ermektedir. Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakan ya da bakanların, yenisi göreve başlayıncaya kadar görevlerini sürdürmelerini isteyebilmesi mümkündür. Bu durumda gerek başbakan ve gerekse bakanlar bu isteğe uymak zorundadırlar (Busse, 2001, 66-68).

Almanya Anayasasının 65. maddesinde Federal Başbakanın görev ve yetkileri, ana hatları ile düzenlenmiştir. Buna göre; “Federal Başbakan, siyasetin yönergesini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. Bu yönerge içerisinde, her Federal Bakan kendisinin çalışma alanını, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yönetir. Federal Bakanların aralarındaki görüş ayrılıkları konusunda Federal Hükümet karar verir. Başbakan hükümet işlerini, Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanıca onaylanmış bir iç tüzüğe göre yönetir”. Başbakan, Anayasasının bu maddesine göre, hükümet politikalarını belirlemek ve Federal Hükümeti yönetme gibi iki önemli yetkisi bulunmaktadır (Eroğul, 2008, 236).

1949 Anayasası, yürütmenin bütün yetki ve sorumluluğunu hükümete ve hükümet içinde de Başbakana vermiştir. Parlamenter sistemin mantığı bunu gerektirmekle birlikte, Almanya’da Başbakan, İngiltere’deki gibi “takım kaptanı” niteliğinde değil de, “çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilen bir güçlü kişi” görünümündedir (Eroğul, 2008, 237).

Federal Başbakan, sahip olduğu bu önemli yetkilerini, koalisyon hükümetleri döneminde de geniş bir hareket serbestisine sahip olarak kullanamamaktadır. Hükümetin kurulmasında ve siyasal uygulamalarında koalisyonu oluşturan diğer partilerle yapılan anlaşmaları da dikkate almak zorunda kalmaktadır. Başka bir anlatımla, Federal Başbakan, tek parti iktidarı söz konusu olduğunda, Anayasaya ve Federal Hükümet İçtüzüğüne uygun olmak kaydıyla, kendi ilkelerine göre hükümeti yönetmekte; koalisyon hükümetlerinde ise, Anayasa ve İçtüzük hükümleri yanında, ayrıca koalisyon protokolüne de uymak zorundadır (Busse, 2001, 159-168).

3.4.2.2.2. Federal Bakanlar Kurulu

1949 Anayasasının öngördüğü hükümet, kabine hükümetidir. Dolayısıyla Federal Hükümet, Federal Başbakan ve Federal Bakanlardan oluşmaktadır. Almanya'da genel seçimler dört yılda bir yapılmakta olup Hükümet, bir yasama dönemi süresi kadar görevde kalmaktadır. Bakanların görev süresi, parlamenter demokrasi ilkelerine uygun olarak belirlenmiştir. Bir bakanın görev süresi, hükümetin görev süresi kadardır. Bununla birlikte, istifa veya Başbakanın azli ile bu süreden önce sona ermesi de her zaman mümkündür (Eroğul, 2008, 236).

Federal bakanlar, hem Federal Meclis üyeleri arasından ve hem de seçilme yeterliğine sahip olmak kaydıyla Federal Meclis dışından atanabilmektedir. Federal Cumhurbaşkanı, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, ancak Federal Başbakan tarafından kendisine teklif edilen kişileri bakan olarak atayabilir; bunun dışında doğrudan atama yapması mümkün değildir. Cumhurbaşkanı bu atamalar konusunda siyasi değil, hukuki denetim yapacağı kabul edilir (Gözler, 2001, 174-177).

Federal bakanlıklar, fonksiyonel bir anlayışla kurulduğundan, hükümette yer alan bakanların sayısı Anayasada belirtilmemiştir. Bu nedenle, Federal Hükümetin kuruluş aşamasındaki ihtiyaçları ve hükümet politikalarının gerçekleştirilmesine yetecek sayıda federal bakan atanabilmektedir. Federal bakanların sayısı ile bu bakanların görev alanları Federal Başbakan tarafından belirlenmektedir. Ancak, Anayasada yer alan Maliye Bakanı, Adalet Bakanı ve Savunma Bakanı konusunda Federal Başbakanın bir takdir hakkı yoktur. Bu üç bakan ile 1951 yılından bu yana kurulan tüm hükümetlerde yer alan Dışişleri Bakanının, hükümette bulunması anayasal bir zorunluluktur (Busse, 2001, 65).

Federal bakanlar, kendi görev alanlarıyla ilgili bütün işlerden sorumludurlar. Her federal bakan, kendi bakanlığının işleri ile ilgili olarak, idari birimler arasında iş bölümü yapmakta, ancak nihai sorumluluk yine de bakanda kalmaktadır. Federal Başbakan ve federal bakanlar Anayasa gereği ek görev alamazlar (Çam, 1993, 301). Anayasanın 66.maddesine göre; "Federal Başbakan ve Bakanlar, diğer bir ücretli görev, sanat ve meslek icra edemezler; kâr amacı güden bir işletmenin yönetim kuruluna ve Federal Meclisin onayı olmayan hallerde de denetim kuruluna katılamazlar".

Federal bakanlar, parlamentoya karşı değil, doğrudan Federal Başbakana karşı sorumludurlar. Parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu tek başına Başbakan üstlenmiştir (Arslan, 2001, 65). Anayasasının 65. maddesine göre; “Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. Bu sınırlar içerisinde, her federal bakan, bakanlığının işlerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak kendisi yönetir. Federal bakanların arasındaki görüş ayrılıkları konusunda Federal Hükümet karar verir. Federal Başbakan, hükümet işlerini Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanıca tasvip edilmiş bir içtüzüğe göre yönetir”.

Federal Hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek ve bunun sorumluluğunu üstlenmek Federal Başbakana aittir. Bu yetki Federal Başbakana ait olmakla birlikte, federal bakanların da belirlenen bu ilkeler üzerinde etkileri olduğu şüphesizdir. Bununla birlikte, son söz Federal Başbakana aittir. Belirlenen bu ilkeler çerçevesinde kalmak kaydıyla her federal bakan, kendi sorumluluğu altında, bakanlığının bütün işlerini yönetmektedir (Çam, 1993, 302).

Federal bakanlıklar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun Federal Başbakan tarafından sağlanmaktadır. Federal bakanlar, sınırları Federal Başbakan tarafından belirlenen hükümet politikalarının ilkelerini gözetmek zorundadırlar. Hükümet politikalarını benimsemeyen federal bakanın istifa etmesi gereklidir. Parlamenter sistemlerde kolektif sorumluluğa sahip olan hükümetin, aynı görüşe sahip üyelerden oluşması bir zorunluluktur. Dolayısıyla, hükümet politikalarına karşı çıkan ya da farklı görüşe sahip olan bakan ya da bakanların hükümetten ayrılması bu kuralın doğal bir sonucudur (Yavuz, 2000, 514).

Federal Hükümet İçtüzüğü'nün 15. maddesine göre; “Federal Hükümet, kendisine sunulan ekonomik, sosyal, mali veya kültürel alanlara ilişkin tüm iç ve dış politika işlerini görüşür ve karara bağlar”. Federal Hükümet, kolektif bir organ olduğundan, kararlarını kabine toplantılarında ve tüm hükümet üyeleriyle birlikte almaktadır. Kabine toplantıları ise, kural olarak her hafta Federal Başbakan başkanlığında yapılmaktadır (Eroğul, 2008, 231).

Federal hükümetin Anayasada ve İçtüzükte yer alan görev ve yetkileri, kanun teklif etme, kanun hükmünde kararname çıkarma, kanunların uygulanmasını sağlama, bazı kamu görevlilerini atama, eyalet yönetimlerini denetim, tüzük çıkarma ve olağanüstü hallere ilişkin yetkileridir (Eroğul, 2008, 232).

Almanya’da, Federal Hükümet yanında Federal Meclis üyeleri ile Eyaletler Meclisi üyeleri kanun teklifi etme yetkisine sahip kılınmışlardır. Kanun tasarı ve teklifleri Federal Meclis’e sunulmaktadır. Anayasa değişiklikleri ile eyaletlerin mali ya da idari özerkliklerini ilgilendiren kanunların, Federal Meclis yanında, Federal Konsey tarafından da onaylanması gerekmektedir (Yavuz, 2000, 516).

Almanya’da Bakanlar Kurulu’nun bir diğer yetkisi kanunların uygulanmasını sağlama yetkisidir. Diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, kanunların uygulanmasından Federal Hükümet sorumludur. Anayasanın bu yöndeki 83. maddesi şöyledir: “Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça veya izin verilmedikçe, federal yasalar eyaletler tarafından kendi işleri olarak yürütülür”. Bunun yanında Anayasanın 84/1. maddesi eyalet parlamentoları tarafından yapılan kanunların, sadece o eyalet sınırları içinde uygulanacağını belirtmektedir. Eyalet parlamentoları, federal kanunlarca aksi öngörülmedikçe, “idari teşkilatın ve idari usullerin düzenlenmesi” amacıyla kanun koyma yetkisine sahiptirler (Eroğul, 2008, 239).

Anayasa federal devlete tanıdığı yetkiler dışında kalan konularda, eyalet yönetimlerini yetkili kılmıştır. Yasama yetkisi, kural olarak federal parlamentoya ait olmakla birlikte, başta eğitim olmak üzere, kültür, iç güvenlik ve buna benzer konularda eyalet parlamentoları da kanun yapma yetkisine sahiptir. Yürütme yetkisi konusunda ise, icrai yetkiler eyalet hükümetlerine verilmiştir; Federal Hükümetin bu konuda sınırlı bir denetim yetkisi vardır. Anayasa’nın 84/2. maddesi Federal hükümet tarafından, tüm eyaletlerde uygulanmak üzere genel düzenleyici işlemler yapılabileceğini, ancak, bunun için, Anayasanın öngördüğü “Federal Konsey tarafından onaylanma” şartının yerine getirilmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir (Uygun, 2007, 260).

Anayasaya göre Federal Hükümet, federal kanunların eyalet hükümetleri tarafından uygulanıp uygulanmadığını denetleme yetkisine sahiptir. Federal hükümet, bu denetim yetkisini, eyaletlerin yüksek makamlarında görevlendirdiği temsilcileri vasıtasıyla kullanmaktadır. Ancak, bu temsilcilerin daha alt düzeydeki eyalet makamlarında görevlendirilebilmesi için, ilgili eyaletin en yüksek makamının ya da Federal Konsey'in onayı gerekmektedir (m. 84/3). Federal Hükümetin sahip olduğu bu denetim yetkisi, hem hukukilik ve hem de yerindelik bakımındandır. Federal Hükümet, bu amaçla, eyalet makamlarından rapor verilmesini, dosyaların gönderilmesini isteyebilmekte ve bütün makamlara temsilciler gönderebilmektedir. (Anayasa m. 85/4).

Almanya'da da Bakanlar Kurulu'nun yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmakla birlikte, genel yetki biçiminde değildir. Dolayısıyla, yürütmenin yaptığı işlemler mevcut hukuk düzeni içinde kalmak zorundadır. Federal Almanya'da yürütmenin başlıca düzenleyici işlemleri tüzüklerdir. Tüzüklere ilişkin hükümler, Anayasanın 80. maddesinde yer almaktadır. Bu konuda Anayasanın 80/1. maddesi şöyledir: "Federal Hükümete, federal bir bakana ya da eyalet hükümetlerine, kanunla, tüzük çıkarma yetkisi verilebilir. Kanunda, verilen yetkinin konusu, amaç ve kapsamı belirtilmelidir. Kanunda hukuki dayanak açıklanmalıdır. Kanunda yetkinin tekrar devri öngörülmüşse, bunun devri yeni tüzüğe ihtiyaç gösterir." Tüzükler, kabul eden makamlar tarafından imzalanır ve kanunda aksi belirtilmediği takdirde, Resmi Gazetede ilan edilirler (Yavuz, 2000, 516).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde de olağanüstü hal rejimi uygulanmaktadır. Almanya Anayasasının 91. Maddesi; "Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin ortadan kaldırılması için eyaletlerin güvenlik kuvvetleriyle diğer idarelerin ve federal sınır muhafızlığının birlik ve araçlarından yardım istenebilir" demektedir. Aynı maddenin 2. bendine göre de Federal Hükümet, tehlikenin bir eyaletin sınırlarını aşması durumunda, eyalet hükümetlerine emirler de verebilmektedir. Federal Hükümet, federasyonun ya da bir eyaletin varlığını veya rejimini tehdit eden bir tehlikenin baş göstermesi halinde, silahlı kuvvetlerden de yararlanabilmektedir (Busse, 2001, 68).

Almanya’da istikrarsızlıkları önlemek için hükümet kanadı güçlendirilmiş bunun içinde de Federal Başbakanı önemli yetkilerle donatmıştır. Federal Hükümetin en belirgin özelliği, tüm sorumluluk ve yetkilerin Federal Başbakanda toplanmasıdır. Federal Başbakan Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Bu durum Başbakan’ı sistem içinde farklı bir konuma koymaktadır. Ayrıca, Federal hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek, bunun siyasal sorumluluğunu üstlenmek, federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek gibi siyasi açıdan çok önemli anayasal yetkiler Başbakan tarafından kullanılmaktadır. Başbakanın bu güçlü konumunu kullanarak, otoriter bir rejime yol açabilmesi mümkün olmakla birlikte, sistemde bunu önleyici mekanizmalara da yer verilmiştir.

Almanya’da Bakanlar Kurulu ise çalışmalarını her ülkede bulunmayan bir düzenlemenin aksine kendi iç tüzüğüne göre yürütmektedir. Bu durum Almanya’nın sistemli bir yürütme organı ile siyasal istikrarsızlıkları önlemek için yaptığı uygulamalardan biridir. Almanya’da Bakanlar Kurulu’nun yetkileri de klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibidir. Almanya’da devletin yönetimini Bakanlar Kurulu ve dolayısıyla Başbakan elinde bulundurmaktadır. Cumhurbaşkanı etkisiz bir konumdadır.

3.4.3. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yargı Organı

Federal Almanya Cumhuriyeti hukukunun önemli bir bölümü yazılı mevzuata dayanmakta olup, yaşamın bütün alanlarını kapsayarak toplumsal gelişim ve değişime uyum sağlamaktadır. Yargı ile ilgili esaslara Anayasanın 92. maddesinden 104. maddesine kadar olan maddelerinde yer verilmiştir (Can, 2004, 21-22).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde federal sistem uygulandığından yargı sistemi federal devlet ve eyaletler de örgütlenmiştir. Ancak Almanya’da federal devlet ve eyaletlerde ki yargı sistemi birbirinden ayrı iki yargı sistemi şeklinde değildir. Federal ve Federe Mahkemeler, aynı sistemin birbirini tamamlayan parçaları olarak tasarlanmıştır. Yargı sistemi, federal ve federe mahkemelerin değişen ölçülerde bileşiminden oluşan bir bütünlük arz etmektedir. Bu bütünlük eyalet mahkemeleri üzerinde federal temyiz mahkemeleri kurularak sağlanmıştır. Almanya bütünleşmiş yargı sistemini benimseyen bir ülkedir (Uygun, 2007, 269).

Federal Almanya’da yargı kapsamlı bir hukuk güvencesi ile büyük ölçüde uzmanlaşmıştır. Federal ve eyalet mahkemelerinin işleyişi, yargıç ve savcılarının yetişme ve görev şartları federal düzeyde düzenlenmiş olup, eyaletler arasında farklılıklar bulunmamaktadır (Can, 2004, 21-22).

3.4.3.1. Federal Anayasa Mahkemesi

Yargı gücünün en üst noktasında Federal Anayasa Mahkemesi vardır. Federal Anayasa Mahkemesi her birinde sekiz yargıç bulunan iki senatodan oluşmaktadır. Senatolar kendi içlerinde dairelere ayrılabilir. Bunlar birbirlerinden bağımsız ve eşittir. Değişik davaları aralarında bölüşürler. Mahkemenin genel kurulu 16 hâkimden oluşur. Her bölümdeki üç hâkimin “federal yüksek mahkemelerden” olması gerekir. Her bölüm kendi başkanını seçer. Hâkimlerin 40 yaşını doldurmuş ve Devlet sınavlarından başarılı olarak geçmiş “hukukçular” olup, Alman Hâkimler Kanunu hükümlerine göre, “hakim” statüsünde olmaları gerekir. Hukuk fakültesinde ders vermek dışında, başka yan bir görev alamazlar. Yaş sınırı 68’dir. Yargıçlar birinci veya ikinci senatoya seçilirler ve değişmezler. Yargıçların yarısı Federal Meclis, yarısı da Federal Konsey tarafından seçilir. Seçilen yargıçlar on iki yıllığına bir defa seçilmektedir (Çam, 1993, 302).

Federal Anayasa Mahkemesi, Almanya’nın Karlsruhe şehrinde bulunmaktadır. Kanunların Anayasaya uyulup uyulmadığını denetlemektedir. Örneğin federal devlet ile federal organlar ve eyaletler arasında vuku bulan anlaşmazlıklarda karar vermektedir (Can, 2004, 22).

Federal Anayasa Mahkemesinin yetkisine giren davalar beş grupta toplanabilir (Çam, 1993, 302):

1) Herhangi bir federal veya eyalet yasasının anayasaya uyup uymadığını, ya da eyalet yasasının federal yasaya uygunluğunu incelemek Anayasa Mahkemesinin yetkisine giren en önemli davalardır. Bu durumlarda dava açabilmek için, anayasaya göre federal hükümetin, eyalet hükümetinin ya da Bundestag üyelerinin üçte birinin önergesi gerekmektedir. Ancak daha sık görülen bir başka yol vardır. Eğer herhangi bir mahkemede dava taraflarından biri; bir yasanın anayasaya uygunluğunu sorguya çekerse, o mahkeme işlemleri durdurup uygunluk meselesini Anayasa Mahkemesine aktarır. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin alacağı karar bağlayıcıdır.

2) Anayasal yakınma meselelerine bakma yetkisini Anayasa Mahkemesinin diğer önemli dava grubunu oluşturmaktadır. Buna göre, medeni haklarından yoksun bırakıldığını düşünen bir vatandaş, davasını doğrudan Anayasa Mahkemesine getirebilir. Yakınma herhangi bir yürütme, yasama veya yargı kararına yönelik olabilir. Prensip olarak her türlü yol denendikten sonra Anayasa Mahkemesine başvurulur.

3) Yüksek federal organlar dışında hak ve görevlerine ilişkin olarak doğan çatışmalarda, eğer gerekiyorsa Anayasanın yorumu yine Mahkemenin sorumluluğuna girer.

4) Federasyon veya eyaletlerin hak ve görevleri üzerine çıkan tartışmalara ve bunların karşılıklı ilişkilerinin düzenlenmesine Anayasa Mahkemesi bakmaktadır.

5) Federasyon-eyalet arası veya eyaletler arası kamu hukukuna ilişkin antlaşmalar da bu mahkemeye gelmektedir.

Almanya Anayasasının bu mahkemeye verdiği diğer bazı özgül fonksiyonlar vardır. Kötüye kullanıldığından dolayı temel hakların kaldırılması, Anayasaya aykırı hareketlerden dolayı partilerin kapatılması, seçimlerin denetlenmesi, Cumhurbaşkanının suçlanması gibi sorunlar bunlar arasındadır (Çam, 1993, 301).

Almanya savaş sonrası demokrasininin tipik bir kuruluşudur. Temel Yasa Mahkeme'ye, demokratik açıdan doğru bir şekilde oluşan yasa kararlarını, Temel Yasa'yı ihlal ettikleri kanaatine varırsa yürürlükten alma yetkisini vermiştir. Anayasa Mahkemesi ancak dava açılması suretiyle çalışmasını başlatabilir. Dava açma hakkı Federal Cumhurbaşkanı, Federal Meclis, Federal Konsey, Federal Hükümet gibi federal organlara ya da bunların bazı kesimlerine tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi anayasal anlaşmazlıklarda Temel Yasa'nın güvence altına aldığı kuvvetler dağılımının ve federal devletin korunması için icraat gösterir. Parlamenter bir azınlığın da Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesini mümkün kılmak amacıyla, bir yasa maddesine karşı dava açmak için federal meclis üyelerinin üçte bir çoğunluğu yeterli kılınmıştır. Bu durum Anayasa hukukunda soyut norm denetim davası olarak adlandırılmaktadır (Zeidler, 1987, 38).

Federal Anayasa yargısında her Alman mahkemesinin, bir yasanın anayasayı ihlal ettiği görüşünde ise Anayasa Mahkemesi önünde “somut norm denetim davası” açma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Federal Anayasa Mahkemesi, tüm yargı adına anayasayı yorumlama tekeline sahiptir (Zeidler, 1987, 39).

Temel Yasa bunun dışında vatandaşın, eğer bir resmi makamın bir icraatından ötürü temel haklarının ihlal edildiğini düşünüyorsa, anayasaya aykırılık itirazında bulunmasına olanak tanımaktadır. Federal Almanya, anayasa yargısında temel hakları ihlal edilen herkesin anayasa şikâyetine başvurabileceği kabul edilmektedir. Federal Alman Anayasası uygulamalarında, tüm kamu gücü işlemlerine karşı yani yasalara ve diğer düzenleyici işlemlere, idari kararlara ve kesinleşmiş tüm mahkeme kararlarına karşı bireysel başvuru yapılabilmektedir. Ancak bireysel başvuruya konu olan yasadan, işlemde veya eylemden, başvuru kişinin kişisel olarak, güncel bir hakkının ve doğrudan etkilenmiş olması gerekmektedir (Arslan, 2001, 67).

Federal Alman Anayasası'nın 94/2 maddesinde belirtilen ve Federal Anayasa Mahkemesi Kanunu'nun 90/2. Maddesinde tekrarlanan hükme göre; Eğer ihlale karşı kanun yolları açıksa, anayasa şikâyetine ancak kanun yolları tüketildikten sonra başvurulabilir. Anayasa şikâyeti genel bir öneme sahipse veya önce kanun yollarına başvurması şikâyetçi açısından ağır ve giderilemez zararlara neden oluyorsa, Anayasa Mahkemesi kanun yolları tüketilmeden yapılmış bir başvuru hakkında derhal karar verebilir (Kılınç, 2008, 34).

Federal Alman Anayasa Mahkemesi kararlarında yerleşik hale gelen içtihatlarına göre, her bireysel başvuruda, Anayasa Mahkemesi'nin karar verdiği anda halen sürmekte olan hukuki yararın var olması gerekir. Ayrıca Federal Almanya'da anayasa şikâyeti başvurusu ücretsizdir. Ancak mahkeme bireysel başvuru hakkının suiistimal edildiği sonucuna varırsa idari para cezası verebilmektedir. Anayasa şikâyetinde başvuruda bulunma süresi ise bir aylık ve bir yıllık sürelerle bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi Yasası'nın 93/I maddesine göre, mahkeme kararlarına ve idari işlemlere karşı anayasa şikâyeti başvurusu bir ay içinde yapılmak ve gerekçelendirilmek zorundadır (Kılınç, 2008, 36-39).

Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin iş yükünün ortalama % 95'ini anayasa şikâyetleri oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru sonunda verdiği kararlar, diğer davalarda verdikleri kararlar gibi tüm kişi, kurum ve kuruluşları bağlamaktadır (Yenisey, 2008, 144).

1949 anayasası yargı gücünün yetkisini büyük ölçüde arttırmıştır, bu nedenle yargı devleti terimi kullanılmaktadır. İnsanların ve kurumların toplum içindeki ilişkilerini her yönüyle belirlemek amacıyla çeşitli yasaların geliştirilmesi halkın gözünde de, vatandaşların faaliyetlerini düzenlemek için devletin mutlaka üstlenmesi gereken görevlerin basında gelmektedir. Anglo - sakson geleneğinin aksine her türlü durum için geliştirilmiş yazılı yasalar vardır. Bunları uygulayan mahkeme ve yargıçlar özerktir. Yargı sisteminin gerekli kıldığı özerklik ve saygınlık Federal Cumhuriyet'te siyasal işlemlerin hukuka uygunluğunu iyice yaygınlaştırmıştır. Yargı gücü, plüralist çıkarlar arasındaki uyumu koruyan, vatandaşlarla devlet ve hükümet ile hükümet dışı kurumlar arasında siyasal hak ve görevleri adil ve sosyal olarak paylaştıran bir güç görünümüne sahiptir (Çam, 1993, 302).

3.4.3.2. Diğer Yüksek Mahkemeler

Almanya'da ilk derece, istinaf ve ilk temyiz mahkemeleri federe birimlerde kurulmuştur. Federal Mahkemeler, beş ayrı alanda, son temyiz mahkemeleri olarak yargı sistemine eklenmiştir. Bunlardan federal ve federe anayasa mahkemeleri ise, genel yargı sisteminin dışında kalan özel amaçlı mahkemelerdir. Federasyon adli, idari, vergi, iş ve sosyal yargı kısımları için, en yüksek mahkemeler olarak Federal Temyiz, Federal İdare, Federal Vergi, Federal İş ve Federal Sosyal Mahkemesini kurmuştur. Bu mahkemeler federal devlet düzeyindedir (Uygun, 2007, 269).

Üst federal mahkemeler Alman yargı sistemi içinde üç piramit oluşturan, adli, idari ve anayasal mahkemelerin başında bulunur. Bunların altındaki mahkemeler eyalet düzeyindedir. Adli mahkemelerin başında Yüksek Federal Mahkeme vardır. İdari mahkemelerin başı ise Federal İdari Mahkemedir. Eyaletlerin kendi anayasaları vardır. Bunlar federal anayasaya uygun olmalıdır. Anayasa Mahkemesi dışındaki Federal Mahkemeler temyiz mahkemesidir ve yargı içtihatlarının birleştirilmesini sağlamak için bu mahkemelerden Ortak Daire kurulmuştur (Çam, 1993, 304).

Federal Almanya’da belli bir hukuki konuda, bir yüksek mahkeme diğerk bir yüksek mahkemenin verdiği karardan veya Müşterek Dairenin kararından farklı karar vermek istediğinde, bu konudaki kararı Müşterek Daire verir. Bu mahkeme esas hakkında karar veren ayrı bir mahkeme olmayıp, sadece hukuki noktalar hakkında karar verir. Bu kararlar taraflar için hukuki sonuç doğuran kararlar olmadığından nihaidir. Bunlar aleyhine Anayasa Mahkemesine başvurulmaz (Yenisey, 2008, 150).

Anayasanın 96. maddesi sınaî hakların korunması, silahlı kuvvetler için askeri ceza ve federasyona kamu görevleri nedeniyle bağlı olan görevliler için disiplin ve şikâyet işleri bakımından Federal Mahkemeler kurulmasına imkân vermektedir. Yine aynı maddenin 2002 yılında değiştirilen 5. fıkrası uyarınca, soykırım, insanlık suçları, savaş suçları, halkların bir arada barış içinde yaşamalarını engellemek ve özellikle bir saldırı savaşını hazırlamak eğilimindeki eylemler ile devletin güvenliğinin korunması suçları hakkındaki ceza davaları eyalet mahkemelerince Federasyon adına görülebilecektir (Can, 2004, 21-22).

Anayasaya göre askeri mahkemeler sadece savaş halinde, barış zamanında ise, sadece yurt dışına gönderilen birlikler ve savaş gemilerinde işlenen suçlar açısından yetkilidirler. Askeri mahkemeler sadece silahlı kuvvetler için kurulabilirse de, Milli Savunma Bakanlığının ilgi alanına girmeyip, Adalet Bakanlığının ilgi alanına girerler ve verdikleri kararlar, diğerk sivil mahkemelerin kararları gibi, genel Federal Yargıtay’da denetlenir (m. 96/3). Almanya’da ayrı bir Askeri Yargıtay yoktur. Alman Anayasası bu düzenlemesi ile sivil adli yargı yanında, bir de ayrı askeri yargı kurma düşüncesini kabul etmemiştir.

Almanya’da savaştan sonra yürürlüğe giren ve birçok değişikliğe uğrayan 1949 tarihli Anayasa, hâkimlik teminatı ve yargı bağımsızlığı konusunda da genel kurallar içermektedir. Herkes mahkemelerde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir. 8 Eylül 1961 tarihli Alman Hâkimler kanunu ile federal hâkimlerin statüleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Can, 2004, 23). Almanya Anayasasınının 97/1. maddesine göre; “Hâkimler bağımsızdırlar ve yalnız kanuna tabidirler”.

Hâkim bağımsızlığının tam olarak sağlanması için, mahkemelerin kendilerini kendilerinin yönetmesi fikri ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda hükümetin hâkim atamalarındaki etkisini azaltmak üzere, “hâkim seçme kurulları” oluşturulmuştur. Yüksek mahkemelerin üyelerinin görevlendirilmesi, ilgili alandaki Federal Bakan ile her alan için ayrıca oluşturulmuş bulunan bir “hâkim seçme kurulu” tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmektedir. Bu kurulların üyelerinin yarısı ilgili Eyalet Bakanı tarafından, eşit sayıdaki diğer yarısı ise Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Almanya’da federal hâkimlerin çoğu yasama organlarınca seçilmekte, eyalet hâkimlerinin ise %75’i yürütme organlarınca atanmaktadır. Eyalet hâkimlerinin atanmasında, hâkim seçim kurullarına da söz hakkı tanınmakla birlikte, son söz, eyaletine göre yürütme veya yasama organına aittir (Yenisey, 2008, 135).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde hukuk devletinin gereği olarak hâkim “sıradan bir memur” değil, özel statüye sahip, bağımsız bir kamu görevlisidir. Türk hukukunda olduğu gibi, Alman Hukukunda da hâkimin meslekten olması sistemi benimsenmiş, fakat Türkiye’den farklı olarak, halktan hâkimlerin de yargılamaya katılmaları da benimsenmiştir (Yenisey, 2008, 136).

Almanya, 1949 yılında kurduğu anayasal düzenin ardından siyasal sisteme güçlü bir yargı sistemi yerleştirmiştir. Yargı düzeni hukuk devletinin gereklerine uygun olarak yapılandırılmış ve vatandaşları koruyucu mekanizmalarla donatılmıştır. Almanya yargı sistemi merkezi yargı sistemini benimsemiştir. Anayasa Mahkemesi Anayasal düzenin temel koruyucu organı olarak görev yapmanın yanı sıra, federal devlet ile eyaletler arasındaki anlaşmazlıkları çözmekte, vatandaşların bireysel şikâyetleri için bireysel başvuru yolunu açmaktadır.

3.5. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde İkili Yapı: Federalizm, Parlamenter Rejim İlişkisi ve Parlamenter Rejimin İşleyişi

Almanya, tarihten gelen iki önemli özelliğe sahiptir. Bunlar, Almanya’nın federal bir yapıya sahip olması ve bu tür bir yapılanmanın çok yakın bir tarihte gerçekleşmiş olması ve Almanya’nın hukuk devleti niteliğine sahip olmasıdır. Almanya, bu özellikleri nedeniyle diğer parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır (Çam, 1993, 276).

Parlamentar sistem ve bu sistemin uygulanmasıyla yerleşen parlamenter gelenekler, İngiltere ve Fransa'da olduğunun aksine, Almanya'da köklü bir geçmişe sahip değildir. Almanya'nın parlamenter sistemi benimsemesi, ancak II. Dünya savaşından sonra gerçekleşmiş olup; bu sistemi tercihte, savaş sonrası oluşan kutuplaşmalarla, dış dinamiklerin etkili olduğu söylenebilir (Arslan, 2001, 55).

Almanya'da uygulanmakta olan parlamenter sistem İngiliz parlamenter sisteminden etkilenmiştir, ancak bu sistem Almanya'da uygulanırken ülkenin siyasi ve federal yapısı göz önüne alınmış ve bu yönde değişiklikler yapılmıştır. Alman siyasi yapısının temel ilkelerinden en önemlisi federalizmdir. Federalizmin önemi, tarihsel olgulardan kaynaklanır. Almanya, siyasi birliğini federalizm sayesinde oluşturabilmiştir. Bu nedenle Almanya'nın hükümet sistemi parlamenter sistem federalizm ilişkisi farklı bir yönetim şekli ortaya çıkarmıştır (Eroğul, 2008, 236).

Federal sistemin özelliği, bu sisteme sahip bir devletin, yasama, yürütme ve yargı güçlerine sahip ve bundan dolayı çok defa kendi başlarına birer devlet sayılan siyasi birimlerden kurulu olmasıdır. Almanya Anayasası federal devlet ilkesini, devlet niteliğine yalnız federal devletin değil, 16 federe eyaletin de sahip olması gerektiği biçiminde açıklamıştır. Yani eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiştir. Bu hak eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Her birinin genel seçimlerle belirlenmiş bir meclisi, hükümeti, yüksek mahkemeler dâhil yargı dizgesi vardır (Uzun, 2005, 603).

Almanya'nın federal yapılanması her eyaletin birer devletçik olarak ortaya çıkmasını sağlarken, diğer yandan da merkezi yönetimin yani federal devletin parlamenter sistemin kurallarına göre işletilmesi gibi iki farklı durum ortaya çıkarmıştır. Böylece federal devlette, içerdikleri kamusal faaliyetler bakımından birbirinden farklılaşan iki yönetim alanı bulunur. Her iki yönetim alanında, kamusal faaliyetler ikinci bir bölünmeye tabi tutulur: Parlamenter sistemin gereği olan kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, faaliyetlerin bir kısmı yasama, bir kısmı yürütme diğer bir kısmı da yargı organları tarafından yerine getirilir (Uygun, 2007, 103).

Almanya'da iki meclis arasındaki güç dengesi, önemli bir özellik gösterir. Federal yönetimi benimseyen parlamenter sistemlerde, genellikle, yasama sürecinde ikinci meclisin yetkileri oldukça sınırlıdır. İkinci meclise eşit yetki tanınması yerine, geciktirici veto yetkisi verilmesi yaygın bir uygulamadır. Almanya'da bu geciktirici

vetoyu kullanır. Ancak, uygulamada Bundesrat'ın, federal parlamentodan çıkan yasaların yarısı üzerinde mutlak veto yetkisi vardır. Almanya'da ikinci meclis eşit yetkilere sahip olmamakla birlikte, yetkileri önemsiz değildir. İkinci meclisin siyasi sistemde önemli ağırlığı vardır. Bundesrat üyelerinin eyalet hükümetlerince atanması ve görevden alınmasından bunun nedenidir (Uygun, 2007, 224-225).

Parlamentar hükümet sistemine ilişkin kural ve uygulamalar, ikinci meclisin siyasi sistem içerisindeki gücünü ve önemini azaltmaktadır. Bu durumda şu soru sorulabilir: Federe birimlerin çıkarlarının ikinci meclis aracılığıyla etkin şekilde korunması isteniyorsa, parlamenter hükümet sisteminin kabul edilmesi mi gerekir? Bu durum, parlamenter hükümet sisteminin federalizm ile bağdaşmazlığı anlamına gelmemektedir. Federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılmaları bakımından yararlanılabilecek tek araç güçlü bir ikinci meclis değildir. Parlamentar sistem korunarak, başka mekanizmalarla federe birimlerin etkin bir şekilde ulusal politikanın belirlenmesine katılması sağlanabilir (Uygun, 2007, 225).

Anayasal organlardan olan yürütme organının yapılanması, klasik parlamenter sistemin işleyiş kurallarının aksine federalizm ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Almanya'da yasamada merkez, yürütmede ise eyaletler güçlüdür. Başka bir deyişle kurallar genellikle merkezde konulmakta; ancak bunların uygulanması taşraya aittir. Dolayısıyla bu anlayış sonucunda, bürokrasinin büyük bölümü eyaletlerde odaklanmıştır. Federal yönetimin, ülke düzeyinde ayrı bir idari örgütlenmeye gitmemesinin temel nedeni, federe birimlerin iyi eğitilmiş elemanlara ve köklü gelenekleri bulunan idari kurumlara sahip olmasıdır. Yürütmede eyaletlerin böylesine büyük bir ağırlığı olunca, birinci meclis, ikinci meclisin sahip olmadığı yürütme organını denetleme yetkisini elinde bulundurur (Uygun, 2007, 265).

Almanya, merkezden alınan kararların federal bir biçimde uygulandığı bir ülke olarak tanımlanabilir. Parlamentar sistemin yasama, yürütme ilişkileri açısından yasama da Federal devlete, yürütmede ise federe devletlere daha çok işlerlik kazandırılarak parlamenter hükümet sistemi ile federal devlet yönetimi ortak şekilde uygulanmaktadır (Eroğul, 2008, 224).

Almanya siyasal sisteminin genel olarak parlamenter sisteme uygun işlediğini söylemek mümkündür. 1949 Anayasası ile oluşturulan Alman federalizmi, federal devlet yapısına daha uygun olarak iki meclisli bir yapıya sahiptir. Birincisi, eşit ve gizli oyla 4 yıllık süre için seçilen Federal Meclis, ikincisi eyaletlerin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi'dir. Yasama faaliyeti bakımından bakıldığında iki meclisin eşit olduğu söylenemez (Arslan, 2001, 57).

Almanya'da yürütme parlamenter yapıya uygun olarak Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Yürütme yasama içinden çıkmaktadır. Ancak yürütmenin baskın gücü Başbakan'dır. Cumhurbaşkanı yürütme gücü içerisinde sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanı olan kişinin hükümet üyesi ya da meclis üyesi olması yasaklanmıştır. Cumhurbaşkanının bütün işlemleri için, Başbakanın ya da ilgili bakanın karşı imzası zorunludur. Dolayısıyla cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının tek imza ile kullanabileceği yetkileri de kendisine herhangi bir siyasal güç verebilecek türden değildir. Yani parlamenter yapıya uygun olarak yürütme gücünün tümü ve sorumluluğu devlet başkanına değil, hükümete ve Başbakana aittir. Diğer parlamenter yönetimlerden farklı olarak, cumhurbaşkanına yasaları geri gönderme yetkisi bir yasayı iptal ettirmek için Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi tanınmamıştır (Eroğul, 2008, 224-227).

Almanya'da hükümetin genel siyasetini belirleyen ve yürütme gücünü etkin olarak kullanma yetkisine sahip olan Başbakan'dır. Bakanların meclise karşı sorumluluğu yoktur, Başbakana karşı sorumludurlar. Meclis karşısında tüm sorumluluğu başbakan üstlenmektedir. Bakanlar başbakanın önerisi üzerine atanırlar ve yine onun önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevden alınırlar. Almanya'da, diğer parlamentarizm türlerinden farklı olarak, başbakanın seçimi sırasında "yapıcı güvensizlik oyu" denilen bir mekanizma işlemektedir. Bununla hükümetin istikrarının tehlikeye düşmesi engellenmektedir (Yazıcı, 2002, 173-176).

3.6. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde parti ve seçim sistemi bu başlık altında ayrı olarak incelenmiştir.

3.6.1. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasi Parti Sistemi

Siyasi partiler, bir politik sistem içinde iktidar gücünü ve karar alma sürecini etkileme bakımından rekabet içinde bulunuyorlarsa, o zaman partiler arasında kurallara uygun temasların getirdiği bütün ilişkiler, parti sistemi olarak nitelendirilmektedir (Buchstab, 2002).

Almanya'da endüstrileşmeye bağlı olarak ortaya çıkan, işveren kesimi ile işçi kesimi arasındaki karşıtlıkların, parti sistemlerinin oluşmasında önemli etkileri olmuştur. Bu durum, işçi partilerinin kurulmasıyla sonuçlanmış, bu ise diğer partiler ve bilhassa elit tabaka partileri üzerindeki etkisini göstermiş ve bunların politik alanda temsil ettikleri görüşlerinin giderek birbirlerine yakınlaşmalarına yol açmıştır. Alman parti sistemindeki daha büyük değişimlere, Weimar Cumhuriyetinde meydana gelen siyasi krizler ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelinmiştir (Buchstab, 2002).

II. Dünya Savaşı sonrasına kadar Alman partileri siyasal hayatın genellikle kenarında olmuşlardır. Almanya'da halk siyasal partilere ilgisiz durmaktadır. Partilere karşı olan ilgisizliğin ve güvensizliğin nedenleri Alman tarihinde bulunmaktadır. Batı ülkelerinden farklı olarak, Almanya'da partiler devletten sonra ortaya çıktıklarından, önce kurulmuş olan devlet uzun bir otoriter geleneğe sahip olmuştur. Devlet tepeden yönetimle, partilere gerek duymadan işleri yürütülmüş ve Weimar Cumhuriyetinde bu işleri siyasal partiler ilk kez üstlenince bir takım zorluklar ve başarısızlıklar olmuştur (Çam, 1993, 301).

Almanya'da 1949'dan beri yapılan seçimler sonucunda, genellikle iki bloklu, ılımlı çok parti sisteminin hâkim olduğu söylenebilir. Almanya'da çok parti sisteminin yerleşmesinin başlıca nedenleri olarak otoriter gelenek, dini homojenliğin olmaması, bölgesel farklılıklar ve geciken ulusal birlik gösterilebilir. Böylece, farklı bölgelerde, farklı siyasal akımlar gelişmiştir. Ayrıca çeşitli sınıflar ve çıkar grupları kendi çıkarlarını savunan partiler kurma yoluna gitmişlerdir (Çam, 1993, 302).

Almanya’da bir partinin Federal Mecliste temsil edilebilmesi için ya %5 barajını aşması ya da bir şekilde seçilmiş üç milletvekilinin bir partiye resmen katılması gerekmektedir. Bu düzenleme, aşırı siyasal bölünmüşlüğü engellemek, Weimar Cumhuriyeti döneminde ortaya çıkan olumsuz durumun tekrarlanmasını önlemek ve Federal Mecliste temsil edebilecek partilerin siyaseti dönüştürebilecek çoğunluğu elde etmelerini amaçlamaktadır (Çam, 1993, 311).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nin iyi çalışabilmesinin en büyük sebebi, 1949’dan beri evrim geçirmekte olan, ama 2005’te sona eren parti sistemidir. Weimar Cumhuriyeti’nin Reichstag’ı, aşırı çok partililikten zarar görmüştür. Radikal olan bir düzine parti, istikrarlı koalisyonlar kurmayı imkânsız kılmıştır. Almanya’da bu durum düzelmiş gibi görünmektedir. Alman siyasi parti sistemi 1949 Anayasasının kurduğu düzenden günümüze kadar istikrarlı ve dengeli bir duruş göstermiştir. Böylece Almanya, “iki artı” parti sistemine dönmüştür. İki artı parti sistemi, iki partili sistemle çok partili sistem arasında bir yerdedir (Çam, 1993, 302).

3.6.1.1. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Siyasi Partiler

“Siyasi partiler, bir program çerçevesinde siyasal kararları etkilemek ve bu amaçla siyasal iktidarı ele geçirmek üzere örgütlenmiş kuruluşlardır” (Kışlalı, 2001, 127). Almanya yüz yılı aşkın bir süredir bir parlamenter sisteme sahip olduğundan, tarih içinde çeşitli partiler kurulmuş, bunlardan bir kısmı yok olmuş bir kısmı da günümüze dek yaşamıştır (Çam, 1993, 301).

Almanya’da 1949 yılında yapılan ilk Federal Meclis seçimlerinde otuz altı partiden sadece altı parti seçim barajını aşarak parlamentoya girebilmiştir. Bu durum günümüzde de aynı özelliğini korumaya devam etmektedir. Almanya’nın birleşmesinden sonra 1990 yılında bütün ülke çapında yapılan ilk seçimlerden bu yana Federal Meclis’te altı parti temsil edilmektedir. Bunlar Hıristiyan Demokrat Birliği (CDU), Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD), Hür Demokrat Parti (FDP), Hıristiyan Sosyal Birliği (CSU), Demokratik Sosyalizm Partisi (PDS) ve İttifak 90/Yeşiller Ortak Listesi’dir (Hartmann, 2008, 56).

Sistemin önder partileri CDU/CSU ve SPD'dir. Bu iki parti genelde oyların %70'ini almakta ve Meclis'teki sandalyelerin önemli bir kısmını kazanmaktadırlar. SPD, CDU, CSU ve FDP batılı federe eyaletlerde 1945 ile 1947 yılları arasında kurulmuşlardır. Federal Meclis'te CDU ile CSU ortak parti grubu oluşturmuşlardır. Çıkar grupları ve seçkinlerin taraf benimsemeleri seçmen davranışları ve iki parti sistemi eğilimi büyük ölçüde CDU' nun eseridir (Çam, 1993, 302).

CDU VE SPD'nin örgütlenmesi Almanya siyasal partiler kanununda olduğu gibidir. CDU' da etkinlik düzeyi daha çok seçim zamanına yöneliktir. Mali kaynaklarının % 7'si üyelere sağlanmaktadır. Geri kalan kısmı ise partinin ilişkili olduğu çıkar guruplarından elde edilmektedir. CDU'nun sadece Bavyera eyaletinde faaliyet gösteren ve örgütsel olarak CDU'dan ayrılan CSU, CDU' dan daha sağda bir konuma sahiptir ve iyi örgütlü bir kitle partisidir (Eroğul, 2008, 246).

SPD, yüzyıllık geçmişi olan bir partidir. Yıllarca Alman işçi sınıfının önderliğini yapmış ve en güçlü parti niteliğini sürdürmüştür. İyi örgütlenişi, sıkı disiplini, üyelerinin bağlılığı ve özellikle sendikalarla olan ilişkileri, bu sonucu doğal kılmaktadır. SPD' nin yapısı homojen olup, örgütü çok bütünleşmiş ve merkezileşmiştir. CDU' nun seçkin yapıya karşılık, SPD' nin federal liderliği bu anlamda tabanıya daha açık bir bütünlük ve birlik içindedir. Bu nedenle parti otoritesi örgütün tümüne yayılmıştır. Üst ve alt kurumlar tutarlılık içinde hareket etmektedir. Partinin iç dayanışması güçlüdür. Liderler arasındaki anlaşmazlıklar kamuoyuna genellikle yansıtılmamaktadır. Çoğunluğun oyu bağlayıcıdır. Bunun dışına çıkanlara parti disiplini uygulanır (Çam, 1993, 305-306).

FDP, Almanya'da iki partili sistem eğilimine rağmen, yaşamayı ve parlamentoya girebilmeyi başarabilmiş tek küçük partidir. İki büyük parti arasında dengeyi sağlayıcı bir faktör olma niteliği kazanmıştır. FDP genellikle, orta sınıfların anti-sosyalist kesimlerin oyunu alan bir partidir. Daha çok gelir ve eğitim düzeyi yüksek olan sosyal tabakaya sahiptir. FDP bir halk veya kitle partisi değildir. Daha çok seçkinlerin partisidir (Hartmann, 2008, 57).

3.6.1.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti Türleri

Siyasi Partiler siyaset bilimcilerinde üzerinde anlaştığı ayrıma göre türlerine göre kadro, kitle; disiplinliklerine göre serbest ve disiplinli partiler olarak ayrılmaktadır (Kapani, 1998, 170). Almanya siyasi partileri bu bağlamda değerlendirildiği zaman Almanya'daki siyasi partilerin türlerine göre kadro ve kitle partisi niteliklerini birlikte taşıdığı gözlemlenmektedir.

Almanya'da CDU'nun seçkin çıkar guruplarıyla ve elit kesimlerle ilişki içinde bulunması, parti gelirlerinin çoğunu üyelerden ziyade bu guruplardan sağlaması ayrıca faaliyetlerinin ve üyeleriyle olan ilişkilerinin çoğunun seçim zamanına yönelik olması nedeniyle kadro partisi özelliği göstermektedir. Ancak son yıllarda üyelerle olan ilişkilerinde CDU'nun önemli faaliyetlere giriştiği ve SPD gibi geniş halk kitlelerini benimsediği gözlemlenmektedir. Ayrıca Almanya siyasi partiler kanunu parti gelirleri arasında üye aidatlarına önemli bir yer vermesiyle Almanya'da partilerin üye sayısını arttırmaya yönelik çabaları vardır. Bu bağlamda CDU kitle partisi özelliği göstermektedir. SPD ise tam bir kitle partisidir. Sendikalarla olan yakın ilişkileri, üye sayısı, üyelerinin her dönemde etkin olmaları bunun göstergeleridir. Almanya siyasi partileri için kadro partilerinin niteliklerini az da olsa taşıyan kitle partisi ağırlıklı partiler olduğu söylenebilir.

Disiplin açısından Almanya siyasi partileri disiplinli parti türünü oluşturmaktadırlar. Disiplinli partiler parlamento ve parlamento dışı örgütlerde, üyelerinin parti tüzüğü, programı ve kararları ile sıkı sıkıya bağlayan partilerdir. SPD'nin ve CDU'nun merkezîyetçi ve güçlü örgüt yapısı parti programını sıkı sıkıya uygulaması bunun göstergesidir.

3.6.1.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Yapısı

Bütün siyasi partilerin nihai hedefi iktidar olmaktır. Siyasi partiler iktidar yarışında etkili olabilmek için, kendilerine özgü bazı yapısal özellikleri tercih ederler. Örgütlenmelerini de bu çerçevede geliştirirler. Siyasi partilerin yapılanması hukuki statüleri, parti örgüt yapısı, parti üyeliği, faaliyet yasakları, parti finansmanı ile ilgilidir. Almanya'da ki siyasi partilerin yapısı bu bağlamda değerlendirilecektir.

3.6.1.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Hukuki Statüleri

Almanya'da yaşanan kötü tecrübelerden sonra siyasi partilerin yasal bir çerçeveye oturtulmasının gereği anlaşılmıştır. Bu nedenle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'da siyasi partiler hukuksal düzenlemelere konu olmuştur. Almanya, demokrasinin ortadan kaldırılmaması için, Anayasasına bazı önlemler koymuş, 24 Temmuz 1967 tarihinde çıkarılan Siyasi Partiler Hakkında Kanun ile siyasi partileri, özel bir kanunla düzenleyen ender ülkeler arasında yer almıştır (Mutlu, 2005, 91-92).

Partilerin anayasa tarafından tanınmasıyla birlikte, Almanların partilere karşı duydukları alışlagelmiş antipati, hukuksal yönden ortadan bir nevi kaldırılmıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti Siyasi Partiler Kanununun 6. maddesi, partilerin tüzüğünün olmasını zorunlu kılarken, tüzükte üye kaydı, üyenin hak ve ödevleri, disiplinle ilgili hükümler ve parti teşkilatındaki organlar ile bunların yetkileri, genel kurulun yetkilerinin yer almasını zorunlu tutmaktadır. (Kempf, 2002).

3.6.1.3.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerde Örgütlenme

Almanya, siyasi partileri yerel düzeyde örgütlenmede, tüzükte tespit edilmek şartıyla serbest bırakmış, tek ölçüt olarak, her bir üyenin, parti çalışmalarına katılabilme imkânını sağlayacak ölçüde dağılmış olmayı getirmiştir. Örgütlenme konusunda Almanya, üyeyi şekli unsur olmaktan çıkarmak ve onun aktif olmasını sağlayacak şekilde haklarını korumak niyetindedir (Mutlu, 2005, 95).

Almanya siyasi partiler kanununun 8. Maddesi partinin en önemli organını “Genel Kurul” ve “Yönetim Kurulu” olarak belirlemiştir. Genel Kurulun delegasyon sistemiyle oluşabilmesi için bunun tüzükte açıkça belirtilmesini istemekte, delegelerin de en fazla iki yıl için seçilebileceğini belirtmektedir. Genel Kurul partinin en yetkili organıdır. Genel Kurula, Yönetim Kurulu üyeleri, mahalli kuruluşun diğer organlarının üyeleri katılabilirler, ancak bu tabii üyeler, seçimli üyelerin 1/5'inden fazla olamaz. En fazla iki senede bir toplanan Genel Kurul, mahalli teşkilatın veya partinin genel merkezinin başkanını ve yöneticilerini seçer, diğer partilerle birleşme kararı verebilir (Mutlu, 2005, 96).

Almanya siyasi partiler kanununun 11.maddesine göre yönetim Kurulu hem mahalli teşkilatın, hem de parti genel yönetiminin icra organıdır. Üye sayısı en az üçtür. Buraya seçimle gelmek esastır. Ancak, milletvekilleri de burada yer alabilmektedir. Seçilmemiş üyeler, yönetim kurulu üye sayısının 1/5'ini geçemez.

Delegeler Kurulu denilen, Parti Kongresi, siyasi partiler kanununun 9. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre Delegeler Kurulu mahalli kuruluşların temsilcilerinden meydana gelmektedir. Temsilci sayısı, üye sayısına göre tespit edilebileceği gibi, kıstas olarak seçim sonuçları da alınabilir. Delegeler Kurulu ve Genel Kurulda oy hakkı aidat ödemesine bağlıdır.

Siyasi partiler kanunu partinin her kademedeki kuruluşunda, anlaşmazlıklar veya parti içi tartışmalarda karar vermek üzere, bir hakem heyetinin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Kanun, Hakem Heyetinin 4 yıllık süre için seçilmesini hükme bağlamaktadır. Hakem Heyetine partinin herhangi bir organında görev alanlar seçilemezler. Bunlar partiden maaş alamazlar. Bu üyeler tam bağımsızdırlar ve hiçbir talimatla bağlı değildirler (Mutlu, 2005, 96).

Parti toplantılarında azınlıkların da tekliflerini yeterli ölçüde açıklamasına imkân tanıyacak şekilde, önerge verme hakkının tüzükte düzenlenmesini isteyen Kanun, mahalli kuruluşların toplantılarında, en az bir alt organizasyonun temsilcisinin bulunmasını ve bunun dilekçe verme hakkına sahip olmasını zorunlu kılmaktadır (Mutlu, 2005, 96).

3.6.1.3.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilere Üyelik

Almanya Siyasi Partiler Kanunu üyelerin aktif katılımını sağlayacak içeriğe sahiptir. Partinin yetkili organları, üyenin kabulü veya reddi üzerine karar verebilirler. Üyeliğin herkese açık olduğu Almanya'da tek sınırlama, hâkim kararı ile siyasi haklardan yoksun olanlar ve seçme hakkı olmayan kişiler için getirilmiştir. Bir üye ancak kasti olarak tüzük hükümlerine veya partinin ana ilkelerine karşı çıkarsa ve bununla partiye zarar verirse partiden ihraç edilir. İhraç hakkında hakem heyetine müracaat etme hakkına sahip olan üye, hakem heyetinin kararına karşı, bir üst hakem heyetine temyiz başvurusunda bulunabilir. Parti üyesi ile parti organlarında olanların oy hakkının eşit olduğu, Almanya'da üyenin oy hakkı, ancak aidat ödeme görevini yerine getirmeyen üyeler için sınırlandırılır (Kempf, 2002).

3.6.1.3.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Faaliyet Yasakları

Almanya'da bir siyasi partinin kapatılacağı haller, Anayasa'nın 21/2. maddesinde sayılmıştır. Buna göre hür demokratik düzeni yıkmaya veya bertaraf etmeye çalışan partiler ile Federal Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşüren siyasi partiler yasaklanmalıdır. Avrupa Birliği ülkeleri arasında anayasasında siyasi parti yasağına yer veren tek ülke Almanya'dır. Almanya Federal Anayasa Mahkemesi şimdiye kadar, SRP ve KPD kapatmıştır (TBMM Raporu, 2008, 8).

Federal Anayasa Mahkemesi Kanunu'nun 43/1. Maddesine göre siyasi partilerin Anayasaya aykırılığının tespitini: Federal Meclis, Federal Senato ve Federal Hükümet talep etmekte partilerin kapatılma kararını ise Anayasa Mahkemesi yerine getirmektedir (TBMM Raporu, 2008, 10).

Federal Anayasa Mahkemesi Kanunu'nun 46/3. Maddesine göre Anayasa Mahkemesi, bir siyasi partinin Anayasaya aykırılığı nedeniyle kapatılmasına karar verirse; partinin veya partinin müstakil bir bölümünün mallarının kamu yararına tasfiye edilmesine hükmedebilmektedir. Kapatılan siyasi partiye mensup milletvekilleri, milletvekili sıfatlarını kaybetmektedirler. Partilerin, parti politikalarını yaymak ve toplumu eğitme görevini yerine getirmek amacıyla, yan kuruluşlar kurabilmelerine izin veren Kanun, bir partinin kapatılması halinde, yan kuruluşlarında, Anayasal düzene karşı faaliyetlerinin tespit edilmesi halinde, bunların da kapatılmasını hükme bağlamıştır (TBMM Raporu, 2008, 10).

3.6.1.3.5. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Finansmanı

Almanya'da partilerin finansmanı üye aidatları, devlet yardımları, bağışlar, yardımlar ve parti faaliyetlerinden elde edilen gelirlere oluşmaktadır. Siyasi partiler, Federal Meclis seçimlerinde % 0,5 ve Eyalet seçimlerinde %1,0'in üzerinde oy alan parti listelerine verilen geçerli her oy için yılda ilk 5 milyon oy için oy başına 1,30 DM, sonraki her oy için 1,00 DM seçim kampanyası masrafı iadesi almaktadırlar. Partiler devlet yardımı olarak ayrıca, bağış ve üye aidatı olarak toplanan her 1 DM için 0,50 DM yardım almaktadırlar (Mutlu, 2005, 98). Alman Anayasasının 21. maddesi, siyasi partilerin gelir kaynaklarını açıklamak ve hesap vermek zorunda olduklarını belirtmiştir.

3.6.1.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Parti İçi Demokrasi

Politikaya bağlanmış olan vatandaşların bir partideki ağırlığını arttırmak için parti içi demokrasi gereklidir. Bir devlet, yapıları demokratik olmayan partiler tarafından idare edilemez. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde parti içi demokrasi Anayasanın 21. maddesi 1. fıkrası gereği partilerin iç düzenleri, partiler kanununun somutlaştırdığı demokratik esaslara uygun olmak zorundadır diyerek parti içi demokrasinin ilk vurgusunu yapmıştır. Kanuna göre partilerin tüzükleri ve programları olmalıdır; partiler ülke, eyalet, il, ilçe, belde gibi bölge teşkilatlarına ayrılmalı ve buralarda düzenli olarak seçim yapmalıdırlar. Üyeler toplantısı ve en az iki yılda bir defa başkanlık seçiminin yapılması bütün teşkilat düzeyinde partilerin zorunlu olarak yapması gereken işler arasındadır. Görevlerinden dolayı yönetim kuruluna seçilen üye sayısının, yönetim kurulunun toplam üye sayısının en fazla beşte biri kadar olabileceği hükmü, büyük partilerde 1967'den sonra bir parti içi demokrasi oluşmasına yol açmıştır (Kempf, 2002).

Almanya siyasi partiler kanununun 15/3. maddesi; “parti organlarında dilekçe verme hakkı, demokratik bir irade oluşumunun sağlanmış olacağı şekilde düzenlenmelidir” diyerek parti iradesinin oluşumunda üyelerin etkin olmasını vurgulamakta ve parti içi azınlıkların korunmasına dikkat çekmektedir.

Almanya'da uygulamada kanuni açıdan alınan tedbirlere rağmen, sıradan bir parti üyesinin partiye etki edebilme imkânı sınırlıdır. Bu durum “kart üzerinde üye” denilen birçok parti üyesinin parti içindeki gelişmelere ilgisiz ve lakayt kalmasından, parti bürokratlarının kendilerini parti tabanından izole etme eğiliminden ve son olarak da modern ve büyük bir parti demokrasisinin istikrarlı bir yönetim ve süratli kararlar almayı gerektiren vazgeçilmez şartlarından kaynaklanmaktadır. Adayların listedeki sıralarının belirlenmesinde her partinin değişik kriterleri vardır. Partilerin hızla yaygınlaşan can sıkıcılığına karşı koymak için köklü partiler, son yıllarda üyelerinin katılımlarını artırmak amacıyla çalışmalar yapmışlardır. Demokratik partiler, bir reform sürecinden geçmektedirler. Bu çerçevede ilk olarak partinin, partiye resmen üye olmaktan çekinen sempatizanlara açılması hedef alınmaktadır. Yeşiller bu konuda diğer partilere örnek oluşturmuştur. Yeşiller'in parti tüzükleri, üyelerine gönüllü çalışma imkânının verilmesini öngörmektedir (Kempf, 2002).

3.6.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Seçim Sistemi

Siyasi rejimlerin çeşitli biçimlerini birbirinden ayıran en büyük fark yönetenlerin genel ve dürüst seçimlerle iş başına gelip gelmediği olgusuna dayanır. Seçim sistemleri, seçimle iş başına gelen meclislerin sayısı ve yapısı, yürütme gücüyle olan ilişkileri değişik biçimlerde olabilir ancak bir yerde özgür dürüst seçimler yapıyorsa, orada demokrasi bulunmaktadır (Duverger, 1986, 12).

Almanya'da genel seçim, bir tek ulusal meclis için söz konusudur. Eyaletler Meclisi üyelerini, doğrudan doğruya eyalet hükümetleri belirlemektedir. Cumhurbaşkanı ise, Birleşik Devlet Kurultayı seçmektedir (Eroğul, 2008, 243).

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 38. maddesine göre; "Alman Federal Meclisi'nin milletvekilleri; doğrudan, özgür, eşit ve gizli oyla seçilirler ve bütün halkı temsil ederler". Almanya'da 18 yaşını dolduran herkes seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hakkını kullanmak isteyen vatandaşlar yaş sınırını geçmek ve ülkede ikametgâh sahibi olmak zorundadırlar. Avrupa Birliği üye devletleri tarafından imzalanan Maastricht Antlaşması'nda yapılan değişikliğe göre, Almanya'da ikametgâhı olan her Avrupa Birliği vatandaşı da yerel seçimlerde oy kullanabilme hakkına sahiptir. Almanya'daki seçim sistemi kişiselleştirilmiş, oy çoğunluğu ve oy oranına dayalı bir sistemdir. Bu çoğunluk sisteminin bazı özelliklerini de içinde taşıyan bir nispi temsil sistemidir (Grobbs ve Şahin, 2009, 2).

Almanya'da Federal Meclis için, genel olarak, ikinci oylarla seçilen fazla vekiller sayılmazsa 656 milletvekili seçilmektedir. Alman seçmenin Federal Meclis seçimlerinde iki oy kullanma hakkı vardır. İlk oy ile ikamet edilen seçim bölgesindeki milletvekili adayları arasında kişisel tercihler yapılır. Bu bütün milletvekillerinin yarısı olan 328 milletvekili, verilen ilk oylarla salt çoğunluk sistemine göre doğrudan seçim bölgelerinde seçilmektedir. Birinci oyla, seçmen kendi seçim bölgesinin belirli bir adayını seçtiği için seçim sisteminin kişiselleştirilmiş bölümü olarak adlandırılmaktadır. Seçmenler birinci oylarıyla, buldukları seçim bölgesini mecliste temsil edecek kişiyi seçerler. Kazanan bu aday Federal Meclise girer. Almanya'da sadece 328 seçim bölgesi bulunduğu için, bu durumda meclisteki 656 sandalyenin yarısı doldurulmuş olur (Kempf, 2002a).

Seçimlerin ikinci oyu ile Federal Meclisteki partiler seçilmektedir. Dolayısıyla bu ikinci oylar birinci oylardan çok daha onemlidir. Bu nedenle her parti, aynı zamanda seçmenin ikinci oyunu kullanacağı bir aday listesi de hazırlamaktadır. Ama bu aday listesi eyaletten eyalete göre değişiklikler arz eder. Bu ikinci oy ile sadece bir partinin hazırladığı aday listesine toplu şekilde oy verilmektedir. Bir liste içindeki adaylar arasında tercih yapmak mümkün değildir. Yani ikinci oyla yapılan bir tercih, bütün bir partiye verilmiş oy sayılmaktadır. Bu nedenle, partilerin eyalet örgütleri kendi eyaletleri için ayrı ayrı milletvekili aday listeleri hazırlamaktadırlar. Almanya’da kullanılan her iki oyla, farklı tercihler yapılabilmekte ve aynı anda iki ayrı parti seçilebilmektedir (Roskin, 2009, 299).

Seçimlerde önce bir partinin eyalet listeleri üzerinden aldığı bütün ikinci oylar sayılır. Bu sayımda, o partinin aldığı ikinci oyların sayısı ortaya çıkar. Bu sayı bütün geçerli ikinci oyların sayısına bölününce, bir partinin aldığı ikinci oyların bütün partilerin aldığı ikinci oylara oranı ortaya çıkar. Bu oran en az yüzde beş olmalıdır, aksi takdirde bu parti prensip olarak sandalye dağılımının dışında kalmaktadır. Ancak bir partiden doğrudan seçilen üç milletvekilinin olması durumunda, bu parti meclis dışında kalmamaktadır. Yüzde beş barajıyla küçük partilerin meclis dışında bırakılması amaçlanmıştır. Yapılan bu ikinci oy sayımı iőlemiyle partilerin milletvekili sayısı tespit edilir. Her partinin mecliste toplam kaç sandalye alacağı kesinleőtikten sonra, bu sandalyeler farklı eyalet listelerine dağıtılır. Her eyalet kendi eyalet listesine verilen ikinci oyların oranına göre milletvekili çıkarmaktadır (Grobb, ve Şahin, 2009, 2).

Almanya’da seçilen milletvekillerinin sayısı, Federal Mecliste bir eyaletin listesine düşen sandalyelerin sayısından çıkartılır. Bu partinin geri kalan sandalyeleri listesindeki diğer adaylara verilir. Bazen bir eyalette, bir partinin kendisinin hakkı olan milletvekili sayısından daha fazla doğrudan milletvekili kazandığı da olmaktadır. Buna rağmen seçimde başarılı olan bütün doğrudan adaylar Federal Meclise girmektedir. Kendilerine gerekenden fazla oy verilen milletvekillerine “artı milletvekili” denilmektedir. Federal Meclisteki milletvekili sayısı artı milletvekillerinin sayısı kadar artar. Federal Meclis seçimlerinde, artı milletvekili çıkaramayan partilerin lehine bir oran eőtlemesi yapılmaz (Eroğul, 2008, 244).

Doğrudan adaylar salt çoğunluk sistemine göre belirlenmektedir ama bir partinin Federal Mecliste (artık milletvekilleri hariç) kaç sandalye alacağı, sadece ikinci oyların oranına bağlıdır. Bundan dolayı Federal Almanya seçim sistemi hiç şüphesiz oy oranını esas alan bir seçim sistemidir (Kempf, 2002a).

Almanya seçim sisteminin, partilerin gücü açısından önemi, parti içinde doğrudan seçilen grupla, listeden gelen grubun, iyi bir dağılımını sağlamasıdır. Gerek seçim bölgesi, gerek listelerdeki adaylar parti tarafından saptandığı için parti disiplin ve denetimi açısından bir sorun ortaya çıkmamaktadır. Bunu yanı sıra nisbi temsil sistemi, doğrudan kişilere oy verilen seçim bölgeleri sayesinde dengelenmiş olmaktadır. Ancak seçim bölgesi yönteminin bir sakıncası, buradan seçilen üyelere parti içinde belirli bir itibar ve bağımsızlık sağlanmasıdır (Çam, 1993, 311).

Almanya'da ki seçim sisteminin sonucu olarak Alman seçimlerinde kişilik dikkate alınmaktadır; bir siyasetçi, yalnız iyi bir parti çalışmacı değil, aynı zamanda seçmenle iç içe bulunan ve kişisel temelde onların güvenlerini kazanan kişi konumundadır. Federal Almanya Cumhuriyeti politikacıları arasında, tek üyeli bir bölgeden, partilerin ikinci oy pusulasında aldığından daha büyük bir oy yüzdesiyle seçilmek övünç meselesidir. Bu, seçmenlerin oy pusulalarını böldükleri, adayı partisinden daha fazla sevdikleri anlamına gelmektedir (Roskin, 2009, 230).

Savaş sonrası yılların büyük bir kısmında, tek üyeli Alman sistemi, iki artı bir sistem (büyük birer CDU ve SPD artı küçük bir FDP) haline gelinceye kadar, Weimar dönemine kıyasla partilerin sayısını yavaş yavaş azaltma konusunda kısmi bir fayda sağlamıştır. Bunun bir sebebi ülke çapında uygulanan yüzde beş barajıdır (Roskin, 2009, 230).

3.7. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Baskı Grupları

Demokratik sistemlerde gelişmişliğin göstergesi örgütlü bir toplum olmaktır. Almanlar bu bakımdan örnek bir halktır (Eroğul, 2008, 249). Federal Almanya'nın karmaşık siyasal sisteminde gerekli mercilere sesini duyurabilmek, yasalarca belirlenmiş kanallardan hareket edebilmek için, aynı çıkarları paylaşan ve birey ve gruplar örgütlenme yoluna gitmişlerdir. Siyasal liderleri etkilemek, genellikle örgütlenmiş çıkar grupları sayesinde olmaktadır (Çam, 1993, 312).

Sanayileşme sürecinde yaşanan değişimlerin etkisiyle, devlet olgusunun tanımında değişikliğe gidilmiş ve en az karışan devlet anlayışı yerine müdahaleci devlet anlayışı benimsenmiştir. Buna bağlı olarak örgütlü gurupların siyasal sistemden beklentileri çoğalmış ve bu gurupların ortak çıkar etrafında birleşerek siyasi otoriteler üzerinde baskı yapmalarına neden olmuştur (Okutan, 2006, 156).

Federal Almanya Cumhuriyeti sanayileşmesini I. Dünya Savaşı öncesinde tamamlamış bir devlet olarak örgütlü guruplardan oluşan bir toplum yapısı içermektedir. Sanayileşmeyle birlikte Alman toplumunda işçi işveren ayrımı görülmüş, bu durum sistemden beklentileri olan örgütlü gurupların oluşmasına neden olmuş ve zamanla başka guruplarında ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca Federal Almanya Cumhuriyeti tarihi incelendiği zaman kilise-seküler güçler, feodalite-burjuvazi proletaryası, yerel güçler-ulusal güçler bağlamında çatışmalar gözlenmiştir. Bu durum toplumsal sistemden istekte bulunmayı getirmiş ve örgütlenmeyi doğurmuştur. Almanya siyasal sisteminde sistemden istekte bulunma, baskı yapma anlayışının kökeni geçmişe dayanmaktadır (Okutan, 2006, 158).

Gelişmiş bir kapitalist ülkede olduğu gibi Almanya'da da sınıf örgütleri içinde en önemlileri işveren örgütleridir. İşverenlerin ortak kuruluşu, Alman işveren Birlikleri Federasyonu'dur. Bu ortak şemsiye altında, daha özgül çıkarları birleştiren başka işveren birlikleri de yer alır. Almanya'da işverenler yüzde doksanlık bir oranla, dünyada az bulunan bir ölçüde örgütlenmiş durumdadırlar. Almanya'da işçilerinde eski bir örgütlenme geleneği vardır. En büyük sendikal birlik, on milyondan fazla üyesi olan Alman Sendikalar Federasyonu'dur. Buradaki çalışanların örgütlenme düzeyi, birçok demokratik ülkeninkinden yüksektir (Eroğul, 2008, 249-250).

Almanya'da sınıf örgütlerinden sonra, toplum yaşamında en etkili örgütler arasında kiliseler gelmektedir. Hıristiyanlar, Katoliklik ile Protestanlık arasında, aşağı yukarı bölünmüşlerdir. Katolikler ağırlıkla CDU'yu, Protestanlar SPD'yi desteklemişler ve bu partilerle iş birliğine girmişlerdir. Almanya'da baskı kümesi olarak iletişim kesiminin ağırlığı belirgin biçimde artmıştır. Geleneksel Radyo-TV yayıncılığının yanı sıra uydu ve kablolu yayıncılık da büyük gelişim içindedir; ancak bu yenilikler Almanların geleneksel gazete ve dergi düşkünlüklerini etkilememiştir. İnternet kullanıcılarının sayısı çok fazla olsa da, bugün Almanların % 78'i günde en aşağı bir gazete okuma alışkanlıklarını sürdürmektedirler (Çam, 1993, 313).

Almanya’da 1970’li yıllardan itibaren yeşermeye başlayan yurttaş girişimleri de önemli baskı grubu olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlar, belli somut bir sorunun çözümü için bir araya gelen ve kimi zaman çok etkili olabilen geçici örgütlenmelerdir. Almanya’da gitgide gelişen katılımcılık ve oydaşmacı demokrasi anlayışı içinde, kamuyu ilgilendiren birçok karar alınırken, yalnızca bilimsel örgütlere değil, bu geçici kümelenmelere de danışılması artık olağan duruma gelmiştir (Eroğul, 2008, 251).

Almanya’da baskı gurupları karar alıcıları etkilemek için yasama yürütme, yerel yönetimler, medya düzeyinde faaliyet göstermektedirler. Yasama düzeyinde baskı gurupları yöntem olarak yönetici kadrolarının bir kısmının milletvekili olarak parlamentolara dâhil edilmesi, lobicilik, milletvekilleriyle yakın temas içinde bulunma, çıkarılacak kanunlar hakkında görüş bildirme yöntemlerini uygulamaktadırlar. Almanya’da baskı gurupları yasama üzerinde faaliyetlerini etkin şekilde gerçekleştirmektedir. İşçi sendikalarının SPD, işveren ve diğer ekonomik amaçlı baskı guruplarının da CDU üzerinde etkisi vardır (Roskin, 2009, 265).

Yürütme düzeyinde etkin olan baskı gurupları Eyalet hükümetleridir. Bunlar bu anlamda en önde gelen çıkar guruplarıdır. Eyaletlerin parlamentodaki temsilcileri, geldikleri bölge için çeşitli işleri görmeye, gerekli kararları almaya ve kendi kırsal ve kentsel sorunlarının çözümünü sağlamaya çalışmaktadırlar. Her eyaletin başkentte, bir tür elçilik gibi bir dairesi ve memurlarının bulunması bu mekanizmanın işleyişini kolaylaştırıcı ve etkinliğini arttırıcı bir özelliktir (Çam, 1993, 312).

Roskin’e göre (2009, 265) Almanya’da sendikalar hala güçlü olsalar bile, eskiden olduğu kadar güçlü değildirler. Ancak yinede SPD yöneticileri, düzenli olarak sendikaların yöneticilerine danışmakta ve taleplerinin bazılarını yerine getirmektedir. SPD’nin Bundestag’daki milletvekillerinin birçoğunun sendikalarla bağı vardır. İşveren cephesinde de Alman Sanayileri Federasyonu CDU ile sıcak ilişkilere sahiptir. Bu sendika esnek iş sözleşmeleri ve vergi indirimleri talep etmekte, CDU’da bu konulara sıcak bakmaktadır. Özellikle işadamları kamu yöneticilerini ve hükümetin ekonomik politikalarını destekleyerek hükümete sıkı bağlar kurmaktadır.

Sivil toplum, içerisinde vatandaşların, derneklerin, devletin, ekonominin ve kuruluşların her birinin kendine özgü bir biçimde etkin oldukları, özel değerlere ve kültürlere bağlı olan bir toplum biçimidir. Bu toplumda, toplum düzeni bir devlet kavramına takılıp kalmaz. Demokrasi tarihinde yargı ile devlet, kilise ile devlet arasındaki kuvvetler ayrılığı gibi önemli bir gelişmenin ardından, toplum ile devletin ayrılması gelmektedir (Erdoğan, 2005).

Sivil önceliklere dayanan toplum anlayışı ülkelerin önemli bir tartışma konusu olmuştur. Bu konuda Almanya, 1949 yılında yeni siyasal düzenin kurulmasından sonra, birey-devlet ilişkilerinde bireyi ön planda tutan bir yapılanmayı seçmiştir. Almanya'nın yerel önceliklere ağırlık veren yönetim anlayışı vatandaşların isteklerini en alt katmandan üste doğru iletmelerini sağlayarak, sivil toplum olma yönünde önemli adımlar atmaktadır. Sivil toplum kavramını vatandaşlarına benimseten ve bu yönde önemli atılımlar yapan Almanya, sosyal devlet ilkesini de sivilleşme doğrultusunda geliştirmiştir. Almanya sosyal devlet olma yönünde dünyada ilk sıralarda yer almaktadır (Hummel, 2002).

Almanya'da sosyal devleti anlayışı ile devlet vatandaşların menfaatine olacak her görevi yüklenmiş ve vatandaşlara ekonomik, sosyal açıdan refah devleti olanaklarının çoğunu sunmaya çalışmıştır. Devlet vatandaşlara kısa çalışma süresi, uzun süreli tatil, en yüksek ücret, en bol işsizlik yardımını sunmuştur. Ancak Almanya'da devletin son iki yüz yılda yoğun şekilde gönüllü sektörüne müdahale ettiği düşünülmektedir. Tocqueville, Alman Devletinin vatandaşları ortak vazifeleri yapmaya yönlendirip, bu vazifelere alıştırdığını tespit etmiştir (Plagemann, 2002).

Almanya'da Hitler dönemi, toplum düşüncesini totaliter devlet düzeninin hizmetine sunarak, devlet ile toplum arasındaki örgüyü kötüye kullanmıştır. Kurulan yeni sistemde bu anlayış değiştirilmiş ve sorunların merkezî devlet tarafından çözülmesi yerine, çözüm işlemine en alt katmandan başlanmasına öncelik verilmiştir. Sorunların olduğu noktada çözümünü sağlamak için de devlet yardımı temin edilmiştir. Hizmete dayalı bu örneğin diğer yüzü ise, otoriter ve sosyal devlete bağlı olan tarafıdır. Bu durum, problemleri mahallinde çözmesi gereken kişilerin, her şeyi devletten beklemesine, devleti hakem ve hukukî kefil tayin etmesine neden olmuştur. Çağdaş devletlere genellikle daha fazla kişisel sorumluluğun tesisi söz konusu olduğu halde, Almanya'da sosyal devletten beklentiler çok fazladır (Hummel, 2002).

Almanya'nın korumacı devlet anlayışı nedeniyle devlet kuruluşları ile STK arasındaki ayırım Almanya'da belirgin değildir. Devlet her alanda toplumsal kuruluşları ve vatandaşları korumaktadır. Sosyal yardım cemiyetleri kanun tarafından korunmakta ve sosyal devlet adına hareket etmektedir. Dernekler büyük çapta dernek yardımı almaktadır. Hatta engelli insanlar için çıkartılan Bakıcılık Kanunu gibi kanunlarla yaptıkları iş için para alan fahrî bakıcılar öngörülmektedir. Almanya'da gönüllülük bireye bırakılmayıp devletçe verilmeye çalışılır (Plagemann, 2002).

Almanya'da Sosyal yardım kuruluşları gönüllülükten ziyade mesleğe ve hizmete yönelik hale gelmişlerdir. Vatandaşların gönüllülük kapsamındaki resmî dairelerin hizmetinde çalışmadıkları yönünde şikâyetler gelmesi nedeniyle devlet, derneklerin yaptıkları fahrî görevler üzerinde yoğunlaşmış ve yardımlarını kısıtlamıştır. Bunun nedeni Alman sivil toplum anlayışının gönüllülükten uzak olmasıdır. Alman siyasetinin dikkati, bakışları özel bir uygulamaya yöneltmiştir. Halkın sivil toplumla bağlantısı, devletin dayanışmacı yönlendirmesine bağlanmış ve bu durum meslekî hizmete yönelik olarak düzenlenmiştir (Plagemann, 2002).

Almanya'daki yardımlaşma grupları, gönüllü kuruluşlar, dernekler ve cemiyetler, kendilerinin sivil toplumun üçüncü sektörünün eşit haklara sahip bir parçası olduklarını daha yeni anlamaya başlamışlar ve bunu da devletin herkesi kapsayan düzenleme talebi olmadan yapmaya başlamışlardır (Hummel, 2002).

Almanya'da son yıllarda sivil toplum kavramıyla sosyal devletin ortadan kaldırıldığı yönünde eleştiriler vardır. Devletin tasarruf tedbirlerini gizlediği ve belirli grupların kazanılmış haklarını ortadan kaldırdığı düşünülmektedir. Ücretli uzmanlar, ücret almadan gönüllü çalışan vatandaşların belirli görevleri yapabilecek durumda olmadıklarına işaret etmektedirler. Devleti eleştiren birçok dernek, sivil toplumun devlet tarafından tayin edildiğinden ve bürokratik engellerle bunun önünün tıkandığından endişe etmektedirler (Roskin, 2009, 266).

Federal Almanya sanayi devrimini yaşayan bir ülke olduğu için, Almanya'da baskı gruplarının tarihi eskilere dayanmaktadır. Sanayileşme sürecini yaşamasından dolayı sistemden talepte bulunma durumu ortaya çıkmıştır. İşçi ve işveren sendikalarının baskı grubu olarak ortaya çıkması bu tarihlere uzanmaktadır. Dolayısıyla Almanya'da örgütlülüğün ve sistemden talepte bulunmanın tarihi eskidir.

Sivil toplum açısından ise Almanya’da sivil toplum hem uygulanan yönetim geleneğinin yani yerel yönetimlere ağırlık veren subsidiarite ilkesinin sonucu, hem de devletin sosyal devlet olarak her alanda vatandaşları teşvik etmesi nedeniyle gelişmiştir. Ancak sivil toplum konusunda üzerinde anlaşılan nokta Almanya’da sivil toplum alanında gönüllülüğün bireye bırakılmaktan ziyade devlet tarafından güçlü sosyal devlet olanakları ile devlet tarafından teşvik edildiğidir.

3.8. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Demokrasi, Gelişimi ve İşleyişi

Demokrasi kavramı geniş bir kullanım alanına sahiptir ve bu nedenle de geniş bir anlamı vardır. Demokrasi belli bir sistem, bir yönetim biçimi, çoğunluğun siyasal kontrolü elinde tuttuğu bir yönetim olarak belirmektedir. Siyasal sistemlerin demokratik olarak nitelendirilebilmeleri için, demokrasinin bazı varlık koşulları gerekmektedir. Bunlar genel olarak egemenliğin halka ait olması, farklı seçenekler arasından seçim yapabilme olanağının var olması, yani siyasi parti yapılanmalarının bulunması, hukuk devletinin varlığı, çoğulcu bir toplumsal yapı, ekonomik gelişme ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasıdır.

Almanya’da demokrasinin tarihi gelişimi incelendiğinde, Aydınlanmanın dışında gelişen bir demokratik gelenek var olduğu gözlemlenmektedir. Almanya’da demokrasi, otoriter güçler tarafından ezilmiştir. Alman liberaller, iktidara gelen yönetimler tarafından küçümsenmiş ve arka plana atılmışlardır. Bismarck dönemi, Weimar Cumhuriyeti ve Hitler döneminde yaşananlar bunlara örnektir. Almanya’da demokrasi tarihi 1949 Anayasası’nın kurduğu siyasi sistemden önceki ve sonraki dönem olarak ikiye ayrılmaktadır (Roskin, 2009, 237).

1949 Anayasasından önceki dönem Almanya’nın tek parti iktidarı altında yönetildiği, demokrasiden uzak olan bir sistem yapılanmasını içermektedir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya’da bu dönem sona ermiş, Almanya Doğu ve Batı Almanya olarak ikiye ayrılmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında Batılı güçlerin desteği ve Alman halkının yeniden güçlenmek için sarf ettiği yoğun çaba ve çalışmayla 1949’dan sonra Batı Almanya’da hızlı bir ekonomik gelişme yaşanmıştır. On yıl içinde işsizlik kaldırılmış hatta yabancı işgücü talep edilmiştir. Ekonomik mucize olarak adlandırılan bu temel üzerine sosyal ve demokratik devletin gelişimi açısından atılımlar yapılmıştır (Vaeth, 2003, 359-362).

Demokrasi açısından kötü bir geçmişe sahip olan Almanya'da Batılı devletlerin desteğiyle oldukça demokratik bir Anayasa hazırlanmış ve Anayasanın kabulü için halkoyuna başvurulmamıştır. Bu durum Almanya'da demokrasinin halk tarafından algılanma tarzını göstermektedir. Almanya'da demokrasi, ne yapılması gerektiğinin söylenmesine alıştırmış bir halka yapılan aşı gibidir. Halk demokrasi için savaşmamış aksine sistemin işleyişine itaat eden bir duruş sergilemiştir. Halk demokrasinin ne olduğunu tam olarak bilmemektedir (Roskin, 2009, 237).

1949 Alman Anayasası olan Temel Yasa halkın egemenliğini kendi seçtiği temsilcileri aracılığıyla alınan kararlara yansıtması esasına dayanan temsili demokrasiyi benimsemiştir. Buna bağlı olarak parlamenter demokrasi uygulanmaktadır. Almanya'da demokrasi, tüm kurum ve işlevleriyle etkin bir şekilde varlığını sürdürmektedir. 1949 yılında yapılan Anayasayla kurulan siyasal sistem eksiklikleri bulunmasına rağmen iyi şekilde işlemektedir. Anayasada temel hak ve özgürlükler geniş olarak yer almaktadır. Demokrasinin uygulayıcı kurumları olan yasama, yürütme ve yargı organlarına ayrı ayrı ve birbirlerini dengeleyici roller verilmiştir. Demokratik hayatın belirleyicisi olan siyasi partilere ise hem anayasada hem de siyasi partiler kanununda siyasi sistemin aktörleri olarak belirleyici konum verilmiştir (Grobbe ve Şahin, 2009, 1-4).

Almanya'da hukuk devleti açısından kuvvetler ayrılığı prensibi ve devlet gücünün yasalara ve anayasaya bağlılığı hukuk devletinin ana özelliğini oluşturmaktadır. Alman Anayasasına göre, yürütme de dâhil olmak üzere tüm devlet organları anayasal düzene tabidirler. İdari birimler ve mahkemeler yasa ve hukuka bağlıdır. Ayrıca Federal Almanya Anayasa Mahkemesi diğer sistemlerdeki anayasa mahkemeleriyle karşılaştırıldığında hukuk devleti ilkesine ve bu ilkenin güvencelerine geniş ölçüde yer veren bir mahkeme olması nedeniyle hukuk devleti açısından oldukça demokratik bir devlettir (Grobbe ve Şahin, 2009, 1-4).

Almanya'da demokrasinin önemli gereği olan hukuk devleti ilkesi Anayasa'da yer almakla birlikte, hukuk devleti ilkesinin uygulanması için uygun bir sistem yapılandırılmasının yapıldığı görülmektedir. Anayasal yönetim, yasaların genelliği, yasaların anayasaya uygunluğu ve yönetimin hukuka bağlılığının yanında başka belli özellikleri de bulundurmaktadır.

Almanya’da hukuk devletinin gereği olarak güçler ayrılığı uygulanmaktadır. Güçler ayrımı sayesinde, yasama, yürütme ve yargı birbirinden ayrı olarak örgütlenmiştir. Böylece, siyasal iktidar istediği gibi yasa çıkarıp uygulayamamakta ve istediği gibi yargılama yapamamaktadır. 1949 tarihli Almanya Anayasasında geniş yargılama yetkilerine haiz Federal Anayasa Mahkemesi kurulmasına hükmedilmiştir. Almanya Federal Anayasa Mahkemesi, kanunların anayasaya uygunluğunun hukuki denetim örneğidir. Federal Anayasa Mahkemesi, diğer bütün anayasa organları karşısında muhtar ve bağımsız mahkeme olarak nitelendirilmiştir. Bu nitelendirme, Anayasa Mahkemesinin doğrudan doğruya anayasa tarafından kurulmuş ve anayasanın zaruri gördüğü bir fonksiyon ifa eden bir anayasal organ olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Mahkeme bağımsız bir yargı organı olarak parlamento ve hükümetle eşit seviyededir (Karamustafaoğlu, 1968, 91-100).

Federal Anayasa Mahkemesinin bireylere doğrudan başvuru hakkı tanınması Almanya’nın hukuk devletine bağlı bir ülke olduğunu ve bunu geniş ölçüde uyguladığını ön plana çıkarmaktadır (Şimşek, 2003, 24).

Hukuk devleti açısından bulunması gereken başka bir özellik temel insan haklarının anayasal güvenceye kavuşturulmasıdır. Temel hakların kullanılması konusunda Alman Anayasası vatandaşlarına geniş bir alan vermiştir. Anayasanın temel haklara ayrılmış olan birinci bölümü, birçoğu birkaç bentten oluşan toplam on dokuz madde kapsamaktadır. 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda da kabul edilen, temel hakların özüne dokunulamayacağı kuralı da Alman hukuku kaynaklıdır. Almanya Anayasası temel hakların kötüye kullanılmasını önlemek için koruyucu mekanizmalar öngörmüştür. Anayasanın 18. maddesinde basın özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, dernek özgürlüğü, postadaki evrakın dokunulmazlığı, mülkiyet hakkı, sığınma hakkının özgür, demokratik temel düzene saldırmak için kullanılması durumunda, bu saldırıyı gerçekleştirenlerin, Federal Anayasa Mahkemesi kararıyla temel haktan yoksun bırakılabileceklerini öngörmektedir (Eroğul, 2008, 220).

Temel hakların özgürlükçü demokratik düzenle mücadele için kötüye kullanılmaları durumunda buna “düşme” yaptırımını bağlayan anayasal düzenlemenin gerisinde Weimar döneminde yaşanan acı deneyimlerin etkisini görmek mümkündür. Temel hakların düşmesi Anayasanın Nasyonal Sosyalizm ve Weimar dönemine bir tepkisi olarak kabul edilmektedir. Weimar döneminin Anayasal düzeni, Hitler diktatörlüğünün işbaşına gelmesine ve yaptıklarına engel olamamıştır. Bu engel olamayışının nedenlerinin başında da, Weimar Anayasasının değerler karşısındaki tarafsızlığı ve demokrasinin kendisini demokrasi düşmanlarına karşı koruyacak yeterli mekanizmaya sahip olamaması gelmektedir. 1949 tarihinde hazırlanan Anayasa bu durumu dikkate alarak mücadelecı bir demokrasi anlayışı benimsemiş ve demokrasinin engellenmesi durumuna karşı koruyucu mekanizmalar getirmiştir. Buradaki amaç özgürlükçü demokratik düzeni korumaktır (Şimşek, 2003, 95-99).

Toplumların demokratik sivil toplumlara geçiş yolunda ilk önce sağlam ekonomik gelişme dinamiğine sahip olmaları gerekmektedir. Kaynakların kıtlığı hayat şartlarında kısıtlamayı beraberinde getirmiştir. Bu durum sisteme olan desteğin azalmasına ve çatışmalara neden olmuştur. Halkın memnuniyetinin artması kendini özerk ve özgür hissetmesine bağlıdır. Ekonomik refah düzeyini yükselten toplumlarda sisteme karşı olan destek daha fazladır. Bu ise demokratik istikrarın temelini oluşturmaktadır. Ekonomik refah eşitlik taleplerini arttırmakta, artan eşitlik talepleri de hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması için siyasi baskıyı getirmektedir. Bunun sonucunda ise, artan eşitlik talepleri, demokrasileri istikrarlı yapmaktadır. Demokratik talepleri yerine getirmek isteyen bir siyasi sistem söz verdiği hak ve özgürlükleri güvence altına aldığı takdirde vatandaşlar tarafından uzun süre kabul görmekte ve desteklenmektedir (Vaeth, 2003, 359-360).

Almanya’da ekonomik gelişme ve demokrasi arasındaki ilişki incelendiği zaman aralarında doğrudan bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Doğu ve Batı Almanya’nın ayrılmasından sonra Batı Almanya’da Amerikan yardımlarının da etkisiyle hızlı bir ekonomik gelişme yaşanmıştır. Hitler döneminden sonra Batı Almanlar için ulusal gururun tek yolu, ekonomik büyümeyi destekleyecek sıkı bir çalışma olmuştur. Böylece Batı Almanya ihracat yapan önde gelen ülkeler arasında yer almış, işsizlik ortadan kaldırılmış hatta yabancı işgücü talep edilmiştir. Ekonomik mucize olarak adlandırılan bu temel üzerine sosyal devlet inşa edilmiştir. Almanya

sosyal devlet uygulamasının en iyi örneklerinden biri olarak görülmektedir. Almanya'da ekonomik gelişme pozitif olarak geliştiği sürece vatandaşlar, Anayasa tarafından kurulan düzeni ve siyasi kurumları kabul etmişlerdir (Roskin, 2009, 240).

Almanya'da ekonomi, istikrarı getirmesine rağmen uzun bir dönem Alman vatandaşları demokratik kurumlar ve demokratik süreçle ilgili mekanizmalar hakkında bilgili ve bilinçli olamamışlardır. Eski düşünce ve alışkanlıkları terk ederek yeni demokrasiyi önce pasif olarak kabullenme ondan sonra ise yeni demokrasiyi gerçekten kabul ederek şekillenmesine aktif olarak katılma yaklaşık 15- 20 yıl sürmüştür. Ekonomik refah Almanya'da, yaygın ve yaklaşık demokratik değer ve kanaatler ile işleyen demokratik bir kurumsal sistem ve temel hak ve özgürlüklerin geniş kapsamlı bir şekilde güvence altına alındığı bir sivil toplum örneği 1980'li yılların sonunda yerleşmiştir (Vaeth, 2003, 362-364).

Komünist rejim altında varlığını sürdüren Doğu Almanya birleşmenin ardından Batı Almanya ile uyum sağlayamamış ve bu durum iki taraf arasında yabancılaşma meydana getirmiştir. Doğu Alman vatandaşlarının yeni sistemin işleyişine uyum sorunu demokratikleşme açısından da sorunlu bir alan ortaya çıkarmıştır. Sosyalizmi benimseyen Doğu Almanya'da vatandaşlar için demokrasi ögesi olarak eşitlik daha önemlidir ve ekonomi alanında da devletin daha çok korumacı olmasını beklemektedirler. Batı Almanya'da demokrasi anlayışı ise daha çok özgürlük temellidir. İki Almanya arasında yaşananlar demokrasinin Almanya'da çözüm bekleyen yeni sorunudur (Vaeth, 2003, 364-365).

Siyasal sistemin demokratik göstergelerinden biride siyasi partilerdir. Batı Almanya'yı işgal eden güçler vatandaşların çeşitli taleplerini karşılamak amacıyla çok partili sisteme karar vermiştir. Weimar döneminde siyasi partilerin parçalanmışlığı ve Hitler dönemindeki tek parti yönetimi ve parti devlet anlayışı Almanya'da siyasi partileri demokratikleşme temelinden tamamen uzaklaştırmıştır. 1949 yılında yeni anayasanın yapılmasıyla birlikte demokratik temeller üzerine kurulan yeni Alman devleti özellikle siyasi partilerin gelişimine ve demokratikleşmesine büyük önem vermiş ve siyasi partiler kanunuyla siyasi partileri ender olarak kanunla düzenleyen ülkeler içinde yer almıştır (Roskin, 2009, 241).

Federal Almanya'nın parlamenter hükümet sisteminde siyasi partilere önemli bir yer verilmektedir. Siyasi partilere siyasi irade oluşturma sürecinde belirleyici bir rol atfedilmiştir. Bundan dolayıdır ki Almanya'nın siyasi sistemi zaman zaman parti demokrasisi olarak da anılmaktadır. Sistem, buna göre, demokratik kurallar çerçevesinde işlemelidir; yani alınan kararlar şeffaf ve anlaşılabilir, siyasi katılım sürekli ve siyasetçilerin işbaşına gelme mekanizmaları nesnel kriterlere bağlı olmalıdır. Almanya'nın kuruluşundan itibaren inşa edilmesi istenen, öznel müdahalelerden arındırılmış ve adeta kendi kendine işleyen bir yapıdır. Böylece hem lider demokrasisinin yerine bir nevi toplumsal demokrasi geçecek, hem de temsili demokratik sistemlerin temel sorunu olan meşruluk meselesi de çözülmüş olacaktır. Siyasi partiler bu bağlamda, vatandaş ve devlet arasındaki iletişimi güçlendirebilecek aracı kurumlar olarak belirlenmiş, böylece cumhuriyet ve demokrasi arasında bir köprü işlevine sahip olmaları öngörülmüştür (Okyayuz, 2007, 221).

Almanya'da siyasi partiler siyasi sisteminin demokratikliği üzerinde önemli bir paya sahiptirler. Ancak son zamanlarda siyasi partilerin demokratikleşme açısından önceki gibi bir gelişme sergileyemedikleri aksine gerileme yaşadıkları görülmektedir. Bu durum ekonomiye bağlanmakla birlikte özellikle partilerin finansmanı, kadrolaşma, partilerin temsiliyeti ve parti içi demokrasi alanlarında ki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Ekonomik sistemde yaşanan sorunlar demokrasiyi etkilemiştir. Eskiden olduğu gibi istikrarlı bir siyasi parti sisteminden söz etmek mümkün değildir. Siyasi partiler iktidarı elde etmek için uzlaşmacı ve çözüm bulucu olmayan tavırlar sergilemektedirler. Bu durum ise siyasi partilerin iç yapılanmasında sorunlara neden olmaktadır (Okyayuz, 2007, 222).

Almanya'da partilere yapılan bağışların şeffaf olmadığı belirtilmektedir. Kadrolaşma konusunda ise partilerin, devlete personel alımında büyük ölçüde rol alarak kendi yandaşlarının yerleşmesini sağlamaktadırlar. Böylece partilerin etki alanı, hem anayasaya aykırı hem de siyasi sistemin demokratikliğine ve işleyişine uygun olmayan biçimde genişlemektedir. Parti üyeliği ve bunların temsil edilirliliği açısından da sorunlar yaşanmaktadır. Partilerde seçmenlerin çok büyük bir kısmı parti üyesi sıfatını taşımasına rağmen bunlardan sadece küçük bir kısmı aktif parti üyesidir (Okyayuz, 2007, 223).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde mevcut kurumlara ek olarak başka demokratik kurumlarda siyasi sistemin demokratik kurallara göre işlemlerini sağlamaktadır. Dilekçe hakkı, sivil toplum örgütlerinin etkinliği, sivil itiraz, vb. araçlar demokrasinin işlevselliğini arttırmaktadır. Bu şekilde sistem halkın seçtiği temsilcilerin denetiminin de önünü açmaktadır.

3.9. Federal Almanya Cumhuriyetinde Siyasal Kültür

Siyasal sistemde her toplumsal sistem gibi siyasal yapı ve siyasal kültürden oluşur. Siyasal kurumlardan oluşan siyasal yapı, siyasal kültür ile anlam kazanırken; siyasal kültürde bireyleri siyasal sistem karşısındaki eylem biçimleri, inanç ve tutumları ile biçimlendirmektedir (Çam, 2002, 200). Siyasal kültür incelenirken devlet, iktidar, siyasal partiler, parlamento, baskı grupları gibi kurumlardan çok bireylerin bu yapılara ilişkin değerlendirmeleri, beklentileri ve algılamaları önem kazanmaktadır. Davranışın kişisel temelleri değer sistemlerine bağlı olarak her kültürde farklı görünüm kazanmaktadır (Varlık, 2000, 31).

Siyaset bilimci Gabriel Almond ve Sidney Verba 1958 yılından 1962 yılına kadar Almanya'nın da içinde bulunduğu beş ülkede siyasal kültür ile ilgili araştırmalar yapmışlardır. Almond ve Verba'ya göre bireylerin siyasal eğilimleri üyesi oldukları toplumun siyasal kültürü tarafından belirlenmektedir. Toplumun siyasal kültürü siyasal eğilimleri, bireylerin içinde buldukları siyasal sistem içinde üstlendikleri rolleri, tutum ve değer yapılarını oluşturmaktadır. Araştırmalarının sonucunda da üç ayrı siyasal kültür düzeyi saptamışlardır. Bunlar: yerel kültür, tebaa kültürü ve katılımcı kültürdür (Varlık, 2000, 31).

Yerel kültür, bireylerin siyasal konulara ilgilerinin son derece az olduğu, kendilerini ulusal çaptaki siyasal kurumlarla ya da sorunlarla bağlantılı görmedikleri, içinde buldukları siyasal sistemin farkında olmayan bir düzeydir. Tebaa Kültürü, bireylerin siyasal sistemin girdileri ve çıktıları hakkında bilgi sahibi olduğu, siyasal sisteme ilgi gösterdiği fakat kendisini siyasal sistemde bir tebaa olarak gördüğü kültür düzeyidir. Sistemin işleyişine aktif bir katılım bulunmamakta ve sadece sistemden gelen emirleri yerine getirilmektedir. Katılımcı Kültür ise kişilerin her türlü kişisel ve idari yapılara ilgi gösterdiği, sistem içinde aktif rol üstlendiği sistemi etkilediği kültür düzeyidir (Varlık, 2000, 31).

Almond ve Verba Alman toplumunun katılımcı ve tebaa kültürü özelliklerini birlikte taşıdığını belirtmişlerdir. Nazi dönemi öncesi, parçalanmalara neden olan bir sisteme sahip olmalarına rağmen demokratik öğeleri barındıran bir yapılanma söz konusudur. Yönetilenlerin siyasal eğilimi ve katılımı da demokratikleşme yönündedir. Nazi dönemindeki baskıcı yönetim yönetilenleri bastırma ve sindirme politikası şeklinde devam etmiştir. Yönetilenler bu dönemde sisteme itaat etme ve var olanı kabullenme duruşundadırlar. Nazi dönemi öncesi mevcut olan demokratik sistemi geri getirme, otoriteye başkaldırma eğilimi yoktur. İtaat eden ve buna göre siyasal katılım gösteren bir yönetilen tabakası vardır. Bu durum siyasal kültürlerinin bu ekseninde gelişmesine neden olmuştur. Buna bağlı olarak yeni anayasal düzenin kurulduğu 1949 yılından sonra Alman toplumunun demokratik olma ve itaat etme eğilimini birlikte taşıdıklarını ortaya koymuştur. Almond ve Verba Alman toplumunun siyasal kültürü, demokratik niteliklere sahip demokratik sistemi sonuçlarına göre değerlendirmeleri ve ona göre davrandıkları görüşünü ortaya koymuşlardır (Varlık, 2000, 32).

Almanya'da siyasal kültürle ilgili iki katılımcı tarzın mümkün olabileceğini belirten Siyaset Bilimci E.W. Lehman'da, bunları katılımcı yönelim ve uyruk yönelim olarak adlandırır. Buna bağlı olarak Lehman modern toplumlarda siyasal kurumları kullanmayı belirleyen gelenekleri de zorlayıcı ve düzenleyici olarak sınıflandırır. Zorlayıcı gelenekler, sistematik ve programlı tarzda bazı yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi için siyasal iktidar merkezlerinin yüksek düzeyde kontrolünü gerektirir. Bu bakımdan Alman toplumsal ve siyasal yapısının diktatörlük ve demokrasileri aynı kültürel yapıda birleştiren bir niteliğe sahip olduğunu belirtmiştir. Alman siyasal kültürünün temelini Nazi hareketini daha kabul edilebilir kılan hiyerarşi, otorite ve uyum/itaat gibi kültürel özelliklere aşırı vurgu yapan yerel değerler ile evrensel değerler arasındaki gerilimin sonucunda oluştuğuna dikkat çekmiştir (Karadağ ve Akbaş, 2009, 171-172).

Tarih boyunca Almanya’da Aydınlanmanın dışında gelişen bir gelenek var olmuştur. Almanya tarihini incelerken de belirttiğimiz gibi demokrasi, otoriter güçler tarafından ezilmiştir. Zayıf bir demokratik geleneğe sahip olan Almanya, II. Dünya Savaşı’ndan sonra var olan demokratikleşme düzeyini de kaybetmiştir. Almanya tarih boyunca birleşememe sorunu yaşanan bir devlet yapısına sahip olduğu için Alman siyasi kültürü de bu eksende gelişmiştir. Almanya tarihi hatırlanmak istenmeyen hatıralarla dolu olduğu ve Almanya’nın hiçbir zaman üniter devletlerde ki gibi millet, ulus birliği gibi bütünleşmeleri yaşamaması Alman toplum yapısında ahlaki ve tarihi bir boşluk yaratmıştır (Roskin, 2009, 248-255).

Siyaset bilimci Sidney Verba, Alman siyasi kültürünü ele alırken, ürün sevgisi ile sistem sevgisi arasında bir ayrım yapmaktadır. İlki, sistemden, ortaya çıkardığı ürünler (iş, güvenlik ve maddi eşya) sebebiyle hoşlanmak anlamına gelirken, ikincisi, sistemi iyi olarak algılama nedeniyle sevmek demektir. Verba, Almanların ikinciden ziyade birinciyi sergilediklerini düşünmüştür; yani Almanlar, gidişat iyiyken sistemi sevmektedirler ama henüz, Britanyalılar veya Amerikalılar gibi her türlü havada demokrat değildirler. O zamandan bu yana, genç nesil reşit oldukça, Almanlar arasındaki sistem sevgisi artmıştır (Roskin, 2009, 260).

Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesi de Almanya’da siyasal kültür sorunu olarak ortaya çıkmıştır. Batıya göre geri kalmış olan Doğu Almanya’yı Batı Almanya’nın seviyesine getirmenin maliyetleri fazlalaşınca Batı Almanya’nın tepkisini çekmiştir. Doğu Almanya ise Batı Alman sistemi tarafından yabancı görüldüklerini belirtmişlerdir. Bu durum ülkede bütünleşme sorunu yaratmaktadır. Almanya için millet olarak birleşmek bir anlam ifade etmemektedir. Tarih boyunca bütünleşmemiş Almanya’da ulusal çıkarlardan çok bölgesel çıkarlar ön plandadır. Federal devlet sistemi bunun sonucudur. Almanlar için başarı önemlidir. Üretmek, sıkı çalışmak köklü kültürel özelliklerdir. İki Almanya’nın bütünleşmesinde görüldüğü gibi Almanlar için ekonomi bütünleşmekten önemlidir (Vaeth, 2003, 362).

Almanya’da siyasal kültürün temel belirleyicileri olan, dernekleşme, siyasal etkinlik, siyasete ilgi, siyasal katılma konularında, Almanların siyasal katılımına ilişkin 2004 yılı ve sonrasında yapılan ampirik çalışmalar, siyasete olan ilginin azaldığını belirtmektedir. Bu çalışma 1980 ve 1990’lı yıllara oranla siyasete karşı memnuniyette gerileme olduğunu ortaya koymaktadır. Doğu Avrupa’daki değişimin

gerçekleştiği tarihlerde Almanya’da demokrasinin işleyişinden memnun olan Almanların sayısı %70 iken, bu sayının 2003’lerde %55’nin memnun değil, %43’nün de memnun noktasına gerilediği görülmektedir. Ancak buna karşın 1990’lı yıllarda Alman halkının siyasete olan ilgisinin yüksek memnuniyete rağmen daha az olduğu dikkati çekmektedir. Buna mukabil günümüzde halkın %50’si siyasete ilgi duymaktadır. Burada memnuniyetsizlikle siyasal ilgi arasında doğru orantılı bir ilişkinin oluştuğu görülmektedir. Yani memnuniyetsizlik arttıkça ilginin de arttığı gözlenmektedir (Roskin, 2009, 261-263).

Siyasete ilgi ve etkinlik konusunda Almanya halkının siyasete bakış açısı geçmişleriyle bağlantılıdır. Birçok Alman, bilhassa Nazileri desteklemiş olan eski nesil, siyasete bulaşmaktan dolayı kendilerini zarar görmüş hissetmekte ve bir daha asla siyasette faal bir rol üstlenmeyeceklerine karar vermişlerdir. Almond ve Verba, Almanların siyaset konusunda bilgili olduklarını ama oy vermekten daha fazlasına katılmak istemediklerini belirtmişlerdir. Ancak son yıllarda bu tutum geri çekilmiş ve bu Almanları dünyadaki en demokratik ve en katılımcı ulus haline getirmiştir. Geçen yıllarla birlikte şüpheli nesillerin sayısı azalmaktadır (Roskin, 2009, 264).

Almanya başka ülkelerle karşılaştırıldığında Federal Meclis seçimlerine katılım yaklaşık %80’lik bir oranla hâlâ yüksektir; fakat 1980’li yıllardan beri kısmen bilinçli protesto davranışlarının bir ifadesi olarak seçime katılmayanların arttığı gözlenmiştir. Almanya’da siyasete olan ilgi son zamanlarda partilerden kaçış şeklinde kendini göstermektedir. Avrupa’nın büyük bölümünde olduğu gibi Almanya’da da seçimlere katılım düşmüştür. Bu düşüşün nedeni tehditkâr bir çizgi değil, birçok ileri demokrasinin içinden geçtiği bir olgunlaşma sürecidir. Almanya siyasal parti sisteminin iki partili bir sisteme dayanması nedeniyle birbirine benzemeye başlayan bu partiler, programlar ya da kişilikler bakımından farklı bir şey sunmamakta ve sıkıcı hale gelmektedirler (Kempf, 2002).

SPD ve Yeşiller genç seçmenlerce tercih edilirlerken, birlik partileri daha çok yaşlı seçmenler tarafından tercih edilmektedir. 1950’li yıllardan itibaren seçmenler arasındaki sosyokültürel farklılıklar önemli ölçüde azalmıştır, fakat işçiler ve işsizler hâlâ çoğunlukla SPD’yi, buna karşın çiftçiler ve emekliler birlik partilerini seçmektedirler. FDP ise serbest meslek sahiplerinden ortalamaların üzerinde bir oranda iyi sonuç almaktadır. Birlik 90/Yeşiller ise memurlar ve öğrenim gören

seçmenlerce tercih edilmektedir. Mezhep ayrılıklarının önemi 1970’li yıllardan itibaren azalmış olmasına rağmen, yine de mezhepler seçimlerde hâlâ önemli bir rol oynamaktadırlar. CDU-CSU seçmenlerinin Katolik işçiler arasındaki oranı Katolik olmayan işçilerinkinden fazladır (Roskin, 2009, 265-268).

Siyasî-sosyal çevrenin yumuşaması ve çözülmesi, insanların sıkça ikametgâh değiştirmesi, eğitim seviyesinin yükselmesi ve hayat şartlarının önemli ölçüde bireyselleşmesi dolayısıyla parti benimseme ve buna bağlı olarak da ömür boyu bir partiye sadık kalma alışkanlıkları azalmış; parti değiştiren seçmenlerin sayısı ise artmıştır. Dolayısıyla Almanya’da siyasal kutuplaşma fazla değildir. Federal Meclis seçimlerinde liste başındaki adayın kişiliğinin önemi seçim kampanyalarının yürütülmesi ve siyasetin kitle iletişim araçları aracılığıyla yapılmasından dolayı genel olarak artmıştır (Plagemann, 2002).

Almanya’da dernekleşme düzeyi ve dernekleşmeye halkın ilgisi oldukça yüksektir. Ülke genelinde çok sayıda dernek ve sivil toplum kuruluşu vardır. Ayrıca Almanya’da devletin toplum kuruluşlarını desteklemesi de dernekleşme düzeyinin artmasında önemli bir etkiye sahiptir.

Almanya tarih boyunca bütünleşmemiş bir toplum yapısına sahip olduğu için siyasal kültür alanında dikkat çeken nokta Almanya’nın parçalı yapısıdır. Devlet sistemi olarak da federalizmi uygulayan Almanya, siyasal kültür alanında da bunun yansıması olarak bütünleşmemiştir. Almanya hiçbir zaman merkezi devlet olamamıştır. Bu nedenle vatandaşların devletin varlığına karşı bağlılıkları sınırlı derecededir. Almanya da sisteme bağlılık ekonomik refah ile ilgilidir. Ekonomi iyiyken vatandaşların sistem sevgisinin arttığı gözlemlenmiştir.

Alman toplumu siyasi kültür düzeyi olarak tebaa kültürüne sahip olduğundan dolayı vatandaşlar genellikle var olanı kabullenme içinde bir duruş sergilemişlerdir. Almanya’da siyasi kültürün belirleyicileri olan siyasal katılım, siyasal ilgi, dernekleşme konularında ise Alman toplumu son yıllarda bu konularda oldukça büyük atılımlar içine girmiştir. Vatandaşlar özellikle baskı grupları aracılığı ile sistemi etkilemektedirler. Almanya 1949 anayasal düzenin kurulmasından bu yana demokratikleşmenin öğelerini siyasi sistemine yerleştirmeyi başarmıştır.

3.10. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Kamu Yönetimi

Almanya Anayasası, Federal Almanya Cumhuriyeti'ni demokratik ve sosyal bir federal devlet olarak nitelendirmektedir. Bu yapı anayasanın değiştirilmesi teklif bile edilemez maddeleri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla devletin genel örgütlenme biçimini belirleyen ilke federalizm olmaktadır (Karaer, 1990, 182).

Federalizm iktidarın iki yönetim alanı arasında bölünmesidir. Bu yönetim alanlarından biri, içerdiği yetkilerin niteliği bakımından, ülkenin insan ve toprak öğelerini kapsayacak şekilde ulusal olan federal yönetimdir. Diğeri ise en az iki ya da daha çok sayıda yönetim birimi olan eyaletler yönetimidir. Eyaletlerin yönetimi ulusal olmayıp, ülkenin insan ve toprak öğeleri bakımından sınırlıdır. Federal devlette yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirecek organlar hem ulusal, hem de ulus altı ölçekte kurulmuştur. İki ayrı faaliyet alanı yaratılarak, kamusal faaliyetlerin ve bu faaliyetleri gerçekleştirecek devlet organlarının bu alanlar arasında bölünmesi, klasik egemenlik anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Federal devlette egemenlik yetkisi federal ve federe devletler arasında bölünmüştür. Yurttaşlar kendilerini hem ulusal, hem de bölgesel kimlikte tanımlarlar. Yurttaşlar federal yönetime de federe yönetime de bağlılık duymaktadır (Uygun, 2007, 81-83).

Federalizm siyasi yerinden yönetim uygulamasının sonucunda ortaya çıkmıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde siyasi yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Siyasi güç merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmüştür. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan eyalet birimleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Eyaletlere yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Almanya Federal sisteminde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında eyalet yönetimi bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002, 20).

Almanya'nın yönetim sisteminin özelliği içsel bağımsızlıkları olan belli sayıda eyaletten oluştuğu, siyasal yönetsel sisteme özgü yetki ve görevlerin federal devlet ile eyaletler arasında bölüştürüldüğüdür. Anayasa bu bölüşümü düzenlerken kamu yönetimi örgütlenmesinin çatısını da kurmuş olmaktadır. Federal yapılanmanın gerektirdiği sonuç uyarınca, kamu hizmetlerinin sağlanması anayasada tersine bir kayıt olmadığı sürece eyaletlerin görevidir. Federal devlete ilişkin sınırlılık iki yönlüdür. Bunlardan ilki hizmet alanları, ikincisi örgütlenmedir (Karaer, 1990, 182).

Hizmet alanları konusunda Federal devlet, sadece anayasa ile kendisine açıkça tanınmış yetkileri kullanmaktadır. Başka bir deyişle kamu yönetiminde federal devletin eylem alanı anayasa ile sınırlandırılmıştır. Alman Anayasası'na göre federal yönetimin sınırlı ve sayılı olan yetkileri dışında kalan tüm yetkileri federe yönetimler kullanır. Buna göre federal devlet dışişleri, maliye, ulusal PTT ve demiryolu ulusal savunma, sınır koruması, deniz yolu taşımacılığı ile sosyal sigortalar gibi alanlarda örgüt kurup hizmet sağlayabilecektir. Federal devlet ve eyaletlerin ortak yetki alanına giren konular, medeni hukuk, ceza hukuku, usul hukuku, ceza infaz rejimi, adliye örgütü, baro, noterlik, dernek ve toplanma özgürlüğü ile ilgili düzenlemeler, yabancıların ikamet ve yerleşme rejimi, sürgün ve mülteci sorunları, Tarım ve orman ürünleri, balıkçılık, temel ekonomik yasalar vb. düzenlemelerdir. Alman eyaletleri yalnızca kültürel, asayiş, yerel yönetimler ve eyalet mahkemeleri konularında geniş yetkilere sahiptir (Uygun, 2007, 158).

İkinci sınırlama olan örgütlenme konusunda federal devletin ilke olarak merkezde örgütlenmesi, üç kademeli bir sistemle en alt yönetsel düzeye kadar istisnai olarak örgüt kurmasıdır. Bu çerçevede maliye, PTT, demiryolu gibi hizmetler için federal devlet merkezde, eyaletler yerel düzeyde örgütlenmiştir. Almanya'da federal yönetim neredeyse bütün önemli alanlarda politikayı belirler, fakat birkaç alanda onları yürütür. Federal yasalar büyük ölçüde eyaletler tarafından uygulanır (Karaer, 1990, 183).

Almanya'da kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Alman İdari Sistemi; federal devlet, federal eyaletler ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.

3.10.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Federal (Merkezi) Yönetim

Federal Almanya Devleti, merkezi devlet düzeyi ve on altı eyaletten oluşur. Temel Yasa, ayrıntılı bir yetki düzenlemesi ile hangi konuların federal devlet, hangilerinin eyaletler tarafından ele alınması gerektiğini belirlemiştir. Almanya kamusal alanı önemli ölçüde federal yasalara dayanır. Vatandaşlar ise yetki dağılımı ilkesine göre neredeyse sadece eyalet resmi makamları ya da eyaletler adına icraatta bulunan yerel idarelerle ilişkidirler. Bunun sebebi, Temel Yasa'nın üniter devletin faydaları ile federal devletin faydalarını birleştirme çabasıdır (Hartmann, 2008, 65).

Almanya’da kuvvetler ayrılığı ilkesine paralel olarak, yasama yürütme ve yargı şeklinde bölünen devlet fonksiyonları bu fonksiyonları gerçekleştirecek kurumlar, hem federal, hem de eyaletler düzeyinde örgütlenmiştir. Federal organlar genellikle üniter sisteme göre yapılandırılmıştır. Eyaletler ise, üniter sistemden farklılaşan özellikler göstermektedir (Uygun, 2007, 251).

Almanya Anayasası yaşamın bütün Almanya’da eşdeğer ölçülerde olmasını talep etmektedir. Bu da önemli derecede ekonomi ve sosyal politikalar tarafından belirlenir. Bu nedenden ötürü bu alanı genelde federal yasalar belirlemektedir. Bu açıdan Federal Almanya Devleti üniter devlete benzemektedir. Dolayısıyla Alman idari birimlerinde federal yapılar ön plana çıkmaktadır. Eyalet yönetimleri bir taraftan federal bir devlet için söz konusu eyalet yasalarını uygulamakta, diğer taraftansa, federal devlet sistemleri için, federal devlet yasalarının çoğunun infazını üstlenmektedir. Alman Federal Devleti’nin tanımlamasında bundan dolayı “üniter” ya da “kırpılmış” federal devlet ifadeleri kullanılmaktadır (Hartmann, 2008, 65).

Federal Almanya devlet sistemi, dışarıya karşı birliği, içerdeki çok merkezli bir yapı ile uyumlu hale getirebilmektedir. Bu durum bölgesel çeşitliliğin korunmasını ve geliştirilmesini temin ederek, federal devlet yapısının önemli özelliklerini öne çıkarmaktadır. Federal devletin işlevi yerel toplumsal değerlerin daha iyi geliştirilmesi, şehircilik geleneğinin daha ileri bir noktaya götürülmesi şeklinde devam etmektedir. Böylece kişinin mutluluğunu temin eden, ihtiyaçlarını büyük ölçüde kendi bölgesinde karşılayan federal yapı, ülkenin her yerinin eşit ölçüde kalkınmasını da sağlamaktadır (Hartmann, 2008, 66).

Federal Yönetim, Alman yönetim sistemi içinde merkezi yönetime denk düşen bir düzeydir; ancak federal yapıya dayanan Alman yönetim sistemi için üniter yapıdaki gibi tek merkez ile ona bağlı taşra örgütlerine dayalı bir merkez-taşra ayrımı yapmak olanaklı değildir. Çünkü Almanya’da eyalet yönetimleri, yasama ve yürütme içindeki rolleri ve yönetsel yapı içindeki etkinlikleri açısından ağırlıklı yere ve özerkliğe sahiptir. Federal yönetimin haricinde her eyalet kendi yasama, yürütme organlarıyla kendi içinde devlet gibidir. Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde geniş yetki ve özerkliğe sahiptir. Federal yönetim, diğer yönetim düzeyleri üzerinde hiyerarşik yetkiye sahiptir ve ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili yönetsel organları içeren birleştirici bir yönetim düzeyidir (Akın, 2004, 238).

Federal düzeyde başlıca organlar Yasama düzeyinde Federal Meclis ve Eyaletler Meclisi, yürütme düzeyinde Federal Hükümet ve Cumhurbaşkanı, yargı düzeyinde Anayasa Mahkemesi'dir. Bunların kamu yönetimlerinin örgütlenmesi ile ilgili idari yetkileri vardır (Yeter, 1989,184).

Almanya'da federal yasama organına iki temel işlev yüklenmektedir. Birincisi, federal yönetimin yetki alanına giren konular bakımından yasama faaliyetinin gerçekleştirilmesi; ikincisi ise, federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılımını sağlamaktır. Bu iki özelliği ile federal yasama organları, hem ulusal, hem de ulus altı birimlerde oluşan halk iradesinin temsil edildiği organlar olmaktadır. Federal Meclis halkın bütünü temsil eder. Bu meclis üniter devlet sistemini benimseyen ülkelerdeki ulusal parlamento ile karşılaştırılabilir. Her iki mecliste de halk bir bütün olarak temsil edilir. Almanya'da Eyaletler Meclisi ise bütün halkı değil federe birimleri temsil eder. Eyaletler Meclisi vasıtasıyla eyaletler, federal yönetim ve kanun koyma faaliyetlerine katılırlar (Uygun, 2007, 251).

Federal Almanya'da yürütme organı parlamenter sisteme göre oluşturulmuştur. Yürütme kanadını Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu oluşturur. Federal Başbakan, Cumhurbaşkanının teklifi üzerine Federal Meclisçe seçilir. Bakanlar ise Başbakan tarafından belirlenerek, Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Anayasa, Federal Başbakana hükümetin işlerliğini güvence altına almak amacıyla önemli yetki ve güç vermektedir. Başbakan, hükümetin politikasının ana ilkelerini saptar. Bakanlar da bu çerçevede içerisinde kendi idari alanlarından sorumlu olarak görev yapmaktadırlar (Batal, 2010).

Federal Almanya'da bakanlıklar fonksiyonel bir anlayışla kurulmakta ve bakanlık sayıları hükümetin kuruluş aşamasındaki siyasi gerekliliklere göre değişebilmektedir. Bakanlar genellikle kendi alanında uzman kişiler arasından seçilir. Bakanın çevresindeki örgütlenme de genellikle küçük çaptadır. Özel sekreterler, basınla ve halkla ilişkiler görevlileri, bir veya birkaç müsteşar ve idari işler için bir bürodan oluşur. Müsteşarlık kurumuna, yönetimde sürekliliği temsil ettiği için önem verilir. Müsteşarlar, kamu görevlileri arasından seçilir. Bakanın yakın çevresinde bulunan görevliler bakanın görevden ayrılmasıyla birlikte görevlerinden ayrılırken, müsteşarlar kalıcıdırlar (Uzun, 2005, 609).

Bakanlıkların merkez örgütlerinde, bütçe, hukuk, personel, idari işler gibi kurmay birimler bulunur. Bu birimlerde yüksek düzeyde bir merkezîyetçilik göze çarparken, ana görev ya da eylemci olarak tanımlanan yönetim yetkilerde ve hizmetlerde âdem-i merkezîyetçilik baskındır. Bu birimlerde sadece uygulama yetkisi açısından değil, kendi görev alanlarındaki kararlar açısından da âdem-i merkezîyet söz konusudur (Akin, 2004, 239).

Almanya, federal devlet ve eyaletler düzeyinde ayrıldığı için kamusal faaliyetler iki ayrı alanda kümelenmektedir. Almanya'da federal devlet sadece anayasa ve yasalarla izin verilen konular ve belirlenen sınırlar içinde yönetsel faaliyette bulunabilmektedir. Federal yönetimin sınırlı ve sayılı olan yetkileri dışında kalan tüm yetkileri eyaletlerce kullanılmaktadır. Anayasa'da ortak yetki alanı içinde yirmi üç başlık halinde düzenlenen çok sayıda faaliyette hem federal devlet hem de eyaletler yetkilidir. Ortak yetki alanına giren konuları hem federal hem de eyaletler düzenleyebilir. Fakat federal yönetim bir düzenleme yaptığında o alanda eyaletlerin yetkileri sona ermektedir (Uygun, 2007, 252).

Federal Almanya Anayasasında ortak yetki alanına giren başlıca konular: medeni hukuk, ceza hukuku, usul hukuku, ceza infaz rejimi, adliye örgütü, baro, noterlik ve hukuk danışmalığı, dernek ve toplanma özgürlüğü ile ilgili düzenlemeler, yabancıların ikamet ve yerleşme rejimi, sürgün ve mülteci sorunları, temel ekonomik yasalar, tarım ve orman ürünleri, ve kıyıların korunması gibi konulardır. Alman eyaletlerinin geniş yetkilere sahip olduğu konular ise; kültürel konular, eğitim, asayişin sağlanması, yerel yönetimler ve eyalet mahkemeleridir (Uzun, 2005, 609).

Almanya'da federal yönetim neredeyse bütün önemli alanlarda politikayı belirlemede, fakat yalnızca birkaç alanda onları yürütmektedir. Federal yasalar büyük ölçüde eyaletlerce uygulanır. Federal yönetim yetkilerini federe birimlerle iş birliği yaparak kullanır. Alman eyaletleri çeşitli mekanizmalar aracılığıyla federal politikaların oluşturulmasında etkin rol oynamaktadırlar (Batal, 2010).

Federal Almanya Cumhuriyeti idari yapısı dolaylı ve dolaysız idari sistem şeklinde örgütlenmiştir. Doğrudan Federal Yönetim, anayasaca belirlenmiş ve varlık nedeni sadece belli alanlarda kamusal hizmet veya devlet hizmeti olan, doğrudan yönetim içerisinde yer alan organlar veya makamlardır. Bu tip faaliyetlerde bulunabilen birimlere federal birimler adı verilebilmekte olup, en üst federal birimler; Başbakanlık ve bakanlık örgütleri, federal hükümet ve Federal Sayıştay ile Merkez Bankasıdır. Ayrıca, federal sınır koruma, federal finans yönetimi, federal orman yönetimi, federal askerlik hizmetleri, dışişleriyle ilgili makamlar veya gümrük yönetiminden sorumlu organlar bu kapsamdadır (Akın, 2004, 239).

En Üst Federal Birimlerden sonra gelen, Üst Düzey Federal Birimler, genellikle belli bir görev alanında etkinlik gösteren, hiyerarşi içinde yönetsel alt birimleri olmayan ancak tüm ülke için merkezi etkinlik ve görev alanı olan organlardır. Federal Kartel Dairesi, Federal İstatistik Dairesi, Federal Suç Dairesi, Alman Patent ve Marka Dairesi bu grubun örnekleridir (Uzun, 2005, 609).

Orta Düzey Federal Birimler, genelde bölgesel nitelikli konularda yetki ve görevlere sahip olan birimlerdir. Alt Düzey Federal Birimler, yetki ve görev alanı buldukları yerle sınırlı makamlardır. Federal yönetim içinde, orta ve alt düzey yönetim birimi kurulması istisnai bir durumdur; genellikle sınır koruma gibi savunmaya ilişkin ve bölgesel nitelikli konularda alt ve orta düzey birimler kurulmaktadır. Diğer kamu hizmeti alanlarının çoğunluğunun merkezleri, federal yapı gereği eyaletlere dağılmıştır, dolayısıyla federal düzeyde orta ve alt düzey birim kurulmasını gerektirecek alanlar sınırlıdır (Akın, 2004, 239).

Dolaylı federal yönetim, devletin bazı yönetsel görevlerini bağımsız kuruluşlar aracılığıyla yerine getirmesi veya kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini bu tip kurumlara devretmesidir (Uzun, 2005, 610). Bunlar, hukuki ve örgütsel olarak özerktirler; tüzel kişilikleri vardır. Ancak yasalara uygunluk açısından devletçe denetlenirler. Bazı eğitim araştırma kurumları, vakıflar, birlikler ve federal düzeydeki bazı devlet kuruluşları bu kapsama girer. Federal Merkez Bankası, Alman Kütüphanesi bunlara örnektir. Federal Merkez Bankası, aynı zamanda âdem-i merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Tüm eyaletlerde, ilgili eyalet içinde yetkiye sahip eyalet merkez bankaları bulunur (Akın, 2004, 240).

3.10.2. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Eyalet Yönetimleri

Almanya'da devlet örgütlenmesi içinde kendi yasama ve yürütme organlarına sahip olan eyaletler; yönetsel yapı içinde de, gerek örgütlenmeleri gerekse yerine getirdikleri kamu hizmetleri açısından federal yönetimden çok daha ağırlıklı ve ayrıntılı bir yapıya sahiptirler. Anayasaya göre eyaletler, merkezi idare veya yerinden yönetim birimi olmayıp, bağımsızlık ve özerklikleri anayasa ile güvenceye bağlanan cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini benimseyen federe anayasalara sahip devlettir. Eyaletler bu temel ilkelere bağlı kalmak kaydıyla federe anayasalarını özgürce düzenleyebilirler (Akın, 2004, 240).

Eyaletlerin devlet nitelikleri federe anayasalarla belirlenmiş olup kendi yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Eyalet hükümet ve parlamentoları, federal devlet tarafından kullanılmayan veya federal devlet lehine sınırlanmamış ya da sınırlanamayan alanlarda kendi yetkilerini kullanırlar. Ayrıca siyasal karar alanlarına da sahiptirler. Eyaletlere federal devletten bağımsız biçimde siyaset yapma olanağı sağlamak için, belli ölçütler içinde mali özerklik verilmiştir. Her eyalet özerk yasama yetkisini kullanarak, siyasi hedefleri doğrultusunda yasa çıkarır (Uzun, 2005, 604).

Almanya'da kurumsal yapının çekirdeği olan eyalet yönetimi asıl devlet yönetimi şeklindedir. Bu nedenle eyalet yönetimleri ayrıntılı biçimde yapılandırılmış olup, eyaletlerin yönetsel organizasyonunda; hükümet yönetimi (senato, bakanlık, büroları ile bakanlığa bağlı müdürlükler), icrai yönetim (bakanlar, orta kademe yönetim birimleri, il yönetimleri, ilçe yönetimleri, komün) ve özel yönetim birimleri (bilgi saklama, orman tarım müdürlükleri vb.) görülmektedir (Uzun, 2005, 604).

Her eyaletin kendi anayasası, parlamentosu, hükümeti ve yargısı mevcuttur. Eyaletler parlamentosu, on altı eyalette doğrudan seçilen parlamenterlerden oluşmaktadır. Her eyaletin en az üç oy en fazla altı oy hakkı vardır. Eyaletler, Eyaletler Parlamentosu aracılığı ile devletin yönetimine katılmaktadırlar. Eyalet parlamentolarının dört önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar, yasa yapma, eyalet başbakanını seçme, hükümet üyelerini seçme veya onaylama ve hükümetin icraatını inceleyerek denetlemedir. Eyaletler devlet niteliğine sahiptir ve bu nedenle de yönetim yapılanmaları konusundaki karar yetkileri sınırsızdır (Can, 2004, 10).

Eyaletlerin kanun koyma yetkisi Anayasa’da belirtilmemiştir. Temel yasama yetkisi, Federal parlamentonun olmakla birlikte, eyalet parlamentolarının kültür, eğitim, iç güvenlik konularında yasa yapma yetkisi vardır. Yalnız, gerek federal parlamentonun gerekse de eyalet parlamentolarının çıkardığı yasaları uygulama sorumluluğu eyalet yönetimlerinin üzerindedir. Yasa yapma konusunda Anayasanın 70. maddesi uyarınca eyaletler, Federasyona yasama yetkisi tanınmayan hallerde yasama yetkisine sahip bulunmaktadırlar. Federasyonun yasama yetkilerinin kullanılmadığı hususlarda Eyalet Parlamentoları yasama yetkilerini kullanılmaktadırlar bazı yasama alanları, devletin çerçeve hükümleri içinde eyaletlere bırakılmıştır. Bu alanlar arasında yüksekokullar, doğanın bakımı, çevre düzeni ve sular idaresi yer almaktadır (Can, 2004, 10).

Anayasa’nın 83. maddesi; “Bu Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça veya izin verilmedikçe, eyaletler federal yasaları kendi görevleri olarak yürütürler” hükmüne amirdir. Yasaların eyaletler tarafından uygulanmasına ilişkin esas da Anayasanın 84. maddesinde belirlenmiş olup, bu hükme göre, “İdari örgütlenme ve idari usullerin düzenlenmesi, Federal Konseyce onaylanmış federal yasalarda aksine bir hüküm bulunmadıkça, eyaletlere aittir”.

Eyalet yönetim sisteminin temelinde subsidiarite ilkesi yatmaktadır. Bu ilke ile bir üst düzeyin sadece alt düzey tarafından iyi organize edilemeyen meseleleri düzenlemesi öngörülür (Hartmann, 2008, 65). Subsidiarite ilkesi, hizmetin, prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirir (Şan, 2007, 62).

Subsidiarite ilkesi ile Almanya’da birey toplumsal kurumun odak noktasına yerleştirilmiştir. AB için bir esin kaynağı olan Almanya’da uygulanan subsidiarite ilkesi, merkez ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı konusunda kullanılan anayasal bir ilkedir (Kızılcık, 2002, 146). Alman anayasasının 70. maddesine göre; “Bu Anayasa ile federal devlet yetkili kılınmadıkça, yasama yetkisi eyaletlerindir”. Yine Alman Anayasasının 28. maddesi mahalli toplum ile ilgili bütün işlerin, kanunların sınırları içinde, o belde insanların kendi sorumlulukları altında düzenlenmesi hakkını hüküm altına almıştır.

Federal sistemle yönetilen Almanya’da subsidiarite ilkesinin uygulanmasındaki temel neden yereli merkez karşısında anayasal anlamda güçlendirerek yerel özerkliğin artırılmasını sağlamaktır. Böylece vatandaşların sorunlarına kolayca ulaşma ve doğrudan çözüm bularak vatandaşa birebir ilişki içine girme amaçlanmıştır (Şan, 2007, 64).

Federal Almanya’yı oluşturan eyaletler alan, nüfus, coğrafi konum kadar tarihsel ve özgün siyasal gelenekler açısından da farklılık göstermektedir. Bu farklılık yansımaları kamu yönetimi örgütlenmesi üzerinde de göstermiştir. Eyaletler; Büyük Eyaletler, Küçük Eyaletler ve Kent Eyaletler olarak üç gruba ayrılmaktadır (Karaer, 1990, 183).

Federal yönetime benzer şekilde, eyalet yönetim birimleri içinde de dolaysız eyalet yönetimi ve dolaylı eyalet yönetimi kapsamına giren birim ve kuruluşlar bulunmaktadır. Federal yönetimdekine benzer nitelikte kuruluşlar ve birimler içeren bu yönetim kademelerinin yetki ve görev alanları, coğrafi olarak ilgili eyaletle sınırlıdır. Ancak, dolaylı eyalet yönetimi anayasa uyarınca daha çok yerel yönetimler üzerine kuruludur. Çünkü ilke olarak yerel yönetimler, yerel niteliktedirler ve yasayla farklı şekilde düzenlenmemiş olmakla birlikte her alanda yetkilidirler. Buna karşılık diğer merkezi birimlerin görevleri ayrıntıyla belirlenmiştir. Bu durum, evrensellik ve tam yetkililik ilkeleriyle ifade edilmektedir (Akın, 2004, 240).

Almanya’da eyalet türleri yönetsel açıdan kendi içlerinde dolaysız eyalet yönetimi olarak üç kademeli bir idari sistem kurmuşlardır. Almanya’da eyaletlerde üst, orta ve alt kademe biçiminde üç kademeli organizasyon tipi bulunmaktadır. Eyalet hükümeti ve eyalet bakanlıkları en üst eyalet birimleridir. Eyaletlerde yönetim örgütü, bakanlıklardan ve bunlara bağlı kamu kuruluşlarından oluşmaktadır. Eyaletlerde genelde, içişleri, adalet, maliye, ekonomi, çalışma ve sosyal güvenlik, eğitim bakanlıkları bulunmaktadır (Can, 2004, 20).

Bölge yönetimleri orta seviyede eyalet idari birimlerindedir. Orta kademe eyalet birimlerinin görevi; merkezi birimler arasında koordinasyonu sağlamak ve alt yönetim birimleriyle yerel yönetimleri denetlemektir. Böylece orta kademe yönetim birimleri ve yönetimleri aracılığıyla yönetimin birliği ilkesi gerçekleştirilmek istenmektedir. Bölgelerdeki bölge yönetim başkanları ise İçişleri Bakanlığı’nın yanı sıra görev alanlarıyla ilgili diğer bakanlıklara karşı da sorumludur (Uzun, 2005, 611).

Orta kademedede eyalet idareleri il'lere ayrılmıştır ve başında il müdürü bulunmaktadır. Bunlar, özel bir idari kuruluşu olmayan tüm konulara bakmaktadırlar. İl müdürü prensip itibariyle eyalet içişleri bakanına bağlıdır. Ancak, ilgili görevleri sebebiyle diğer bakanlıklara da bağlılığı söz konusudur (Can, 2004, 20).

En alt eyalet birimleri ise ilçeler ve bir ilçeye bağlı olmayan büyükşehirler yada bağımsız illerdir. Bağımsız iller, öz-yönetim hakkına sahip kamu kuruluşları olup, mahalli sorunlarla ilgili görevlere ilişkin birimler, halkın seçtiği idareciler tarafından yönetilmektedir. Devlet görevleri ise yasa yolu ile devredilmiş olup, bunları da yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu devredilen görevler arasında, İmar Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü ve İktisat Müdürlüğü bulunmaktadır (Can, 2004, 20).

Büyük eyaletlerdeki üç kademeli yönetsel örgütlenmenin ilk kademesini, eyalet bakanlıkları ile bakanlıklara doğrudan bağlı belli bir hizmet alanında ve tüm eyalete dönük kuruluşlar oluşturmaktadır. İkinci kademedede bölge yönetimleri yer almaktadır. Üçüncü kademe ise aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatı niteliği taşıyan iller ve bir yerel yönetim birimi olan ilçeyi içerir (Karaer, 1990, 184).

Küçük eyaletler ve büyük eyaletlerin yönetim yapılanması açısından temel fark, küçük eyaletlerde orta kademe yönetim birimleri olarak bölge yönetim birimleri bulunmamaktadır. Bu eyaletlerde, eyalet başkentindeki merkezi örgütlenmeyle, il, ilçe ve belediyeler ile özel nitelik taşıyan taşra birimleri arasında herhangi bir yönetsel kademe yoktur (Karaer, 1990, 184).

Kent eyaletlerin yönetim yapılanmasında ise değişik bir örgütlenme söz konusudur. Bunun ilk belirgin özelliği, bu eyaletlerde kesin bir merkezi yönetim, yerel yönetim ayrımının bulunmaması, eyalet yönetiminin hem merkezi hem de yerel hizmetleri tek bir örgütlenmeyle gerçekleştirmesidir. Almanya'da Berlin, Hamburg, Bremen kent eyaletlerdir. Bu üç kent ve eyalette başbakan aynı zamanda belediye başkanıdır. Ona bağlı bakanlıklar, merkezi ve yerel hizmetleri götüren temel örgütsel birimlerdir (Karaer, 1990, 184).

3.10.3. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin ve ekonomik, toplumsal, siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin önemli yeri vardır. Almanya'da bu tarihsel süreç içinde dış faktörlerden etkilenmiş, yerel yönetim yapısını siyasal ekonomik ve stratejik planlara göre şekillendirilmiştir. Almanya'da dağınık köysel gelişmelerin yanı sıra kentlerin ortaya çıkış süreci ilk kez 11. yüzyılda başlamıştır ve yerel yönetim gelenekleri oldukça eskidir. Bu geleneklerin, köyler, merkezi kentler ve bunlar arasında kalan küçük kentlerde birbirinden ayrı önemli farklılıkları vardır. 1822 tarihli kayıtlara göre 1830'dan sonra yerel yönetimler köylere dek uzanmış ve yüz'den fazla yerel yönetim yasası çıkarılmıştır. 1935'de yürürlüğe giren Alman Beldeler Yasası bile, ülkedeki yerel, geleneksel yapılanmaları ortadan kaldıramamıştır (Keleş, 2000, 44-45).

Federal Almanya, anayasanın öngördüğü sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilmesinde önemli bir işlev gören ve temel özelliği yerellik olan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir. Federal Almanya'da yerel yönetimlerin kimliği Federal Almanya Anayasası'nın 28. maddesiyle güvenceye alınmıştır. Anayasa yerel yönetimlere, yerel hizmetleri ilgili yasalar çerçevesinde ve kendi öz sorumluluklarında gerçekleştirme hakkı tanıyarak; onlar için doğrudan serbest, eşit ve gizli oyla halk tarafından doğrudan seçilen bir yönetim organını zorunlu kılmış, böylece özerk kamu tüzel kişiliklerini güvenceye bağlamıştır (Karaer, 1990, 185).

Federal Almanya'da on altı eyalet bulunduğundan, on altı ayrı yerel yönetim çerçeve düzenlemesi söz konusudur. Türkiye'de olduğu gibi tüm yerel yönetim örgütleri için geçerli bir genel düzenleme bulunmamaktadır. Bu anlamdaki tek ortak nokta, Federal Anayasanın belirlediği ortak kimliktir. Ülkede farklı yerel yönetim uygulamalarının görülmesinin nedenleri ülkedeki geleneksel- tarihsel farklı bölgesel gelişim ile İkinci Dünya Savaşı sonrasında işgal gücü olan batılı ülkelerin yönetsel yapı biçimlendirilirken kendi modellerini benimsetmeye dönük girişimleridir (Karaer, 1990, 186).

Federal anayasaya göre, devletin örgüt yapısı, federalizm, yerel yönetim özerkliği ve güçler ayrımı olarak üç temel ilkeye dayanmaktadır. Böylece yerel yönetimler Almanya'da yönetsel yerinden yönetim ilkesinin önemli bir kurumu olmanın yanında, federalizme ek olarak siyasal güçler ayrımının tamamlayıcısı ve basamaklar biçiminde örgütlenmiş demokratik bir toplumun yapıcı öğelerinden biri konumundadır. Alman yerel yönetimlerinin bir başka özelliği ikili bir nitelik taşımasıdır. Bu ülkede yerel yönetimler, federal yönetim ya da eyaletlerden devredilmiş olarak değil, kendi öz varlıklarından kaynaklanan bir hak olarak devlet gücünü taşıyan, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk birimler olmanın yanında devlet yapısında yürütmenin bir parçasıdır. Bu yanları ise, yasalarla açıkça başka kuruluşlara verilmediği sürece, Federal yasaların ve eyalet yasalarının uygulayıcıları da yerel yönetimlerdir (Yalçındağ, 1989, 33).

Anayasa, yerel yönetimlerle demokrasi sürecini ve bu yönetim birimlerinin varlığını garantilemektedir. Ayrıca Anayasada yerinden yönetiminin eyaletler, ilçeler ve belediyelerde gerçekleşeceği hükme bağlanmıştır. Burada diğer hiçbir ülke anayasasında yer almayan bir güvence söz konusudur. Ayrıca yine aynı anayasada yerel yönetimlere, yerine getirecekleri yerel ve ortak nitelikte hizmetlerin yürütülme biçimini düzenleme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetler mevzuatla esas itibarıyla sınırlanmamıştır. Onlar yerel nitelikteki tüm hizmetleri yapmak durumundadırlar. Ayrıca yerinden yönetim garantisi tüm eyalet anayasasında yer almaktadır (Yeter, 1990, 70).

II. Dünya savaşından bu yana artan merkezîyetçilik eğilimine rağmen, Alman yönetim geleneğinde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi büyüktür, özerklikleri anayasal güvence altındadır. Bugünkü yerel yönetim sisteminin özelliklerinin ilk yapıtaşları, daha önce yapılan büyük reformlarla temeli atılan ve 1808'de kabul edilen yerel yönetim yasasında oluşturulmuştur (Akın, 2004, 241). Almanya'da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir konumu teşkil eder. Bu sistemde yerel yönetimler güçlü anayasal konumları, geniş hizmet kapasiteleri, sahip oldukları mali kaynaklar ve demokrasinin yerel düzeyde gerçekleşmesinde ki anlamlı aracılıklarıyla ağır bir yer taşımaktadırlar (Uzun, 2005, 611).

Federal Almanya'da yerel yönetimleri güçlü kılan etmenlerden birisi üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli oluşudur. Daha somut ifade etmek gerekirse; Türkiye'de il, ilçeler ve öteki yerleşim merkezlerinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin tümü, Almanya'da belediyeler veya onların bir araya gelerek oluşturduğu ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. Yani: yerel yönetim örgütleri Almanya'da hem temel yerel örgütlenme ve hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadırlar. Bu nedenle de ülkede il özel idaresi gibi kuruluşlar bulunmamaktadır (Uzun, 2005, 611). Öte yandan federal Anayasanın belirlediği ve federal yapının bir sonucu olarak ortaya çıkan örgütlenme ve görevlere ilişkin yerel yönetim görevleri de mevcuttur. Yerel yönetimler, belde içinde yasalarca öteki yönetsel örgütlere bırakılmayan görevleri yerine getirme hakkına sahip bulunmaktadırlar (Yeter, 1990, 71).

Federal Almanya yerel yönetimleriyle ilgili vurgulanması gereken bir başka nokta, hem ilçelerin hem de ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel yönetim hizmetlerinin yanı sıra merkezi yönetim hem federal devlet ve hem de eyalet görevleri görevlerini de gerçekleştiriyor olmalarıdır. Bu ikili işlev onlara yerleşim merkezlerindeki tek yetkili örgüt kimliğini kazandırmakta, böylece bir yandan hizmetler tek elden götürülerek aynı yerleşim alanında ortaya çıkabilecek yönetsel eş güdüm sorunu en aza indirgenmekte, öte yandan da yerel yönetim ilke olarak belde yaşayanlarına açılmaktadır. Bir üst yerel yönetim birimi olan ilçenin belediyeleri tamamlayıcı hizmetleri ise yerel hizmetlerin ülke düzeyinde eşit dağılımına aracılık etmektedir (Yeter, 1990, 71- 73).

Almanya'da merkezi yönetim, yerel yönetimlerin özerk, isteğe bağlı, zorunlu olarak yürüttüğü hizmetle bağlamında bu kuruluşlar üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmakta, yerindelik denetimi yetkisi bulunmamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi belediyelerin faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesidir. Hukuka uygunluk denetiminde, denetimi uygulayan örgütle çıkmaza girilmesinde belediyelere yargı yolu açık tutulmaktadır (Kent, 2006, 127).

Almanya'da yerindelik denetimi merkezi yönetimce aktarılan görevler bağlamında ortaya çıkmaktadır. İhtisas denetimi denilen bu denetim türünde belediyelerin kendi görevlerini yerine getirirken sadece hukuki denetim yapılırken ihtisas denetiminde hukuki denetimle beraber yerindelik denetimi de yapılmaktadır.

İhtisas denetiminde vesayet organları açıkça belirtilmektedir. Bazı eyaletlerde hukuki denetimi yapanlar, yerindelik denetiminde de yetkilidir (Kent, 2006, 127).

Almanya'da yerel yönetimler subsidiarite ilkesine göre hizmet sunmaktadır. Hizmetin, vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesine dayanan bu ilkeye bağlı olarak vatandaş odaklı hizmet sunumu yapılmaktadır. Almanya'da yerel yönetimler özerk ve geniş yetkilerle donatılmış bir yapıya sahip oldukları için aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine oradan bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide, en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimleri yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatmak amaçlanmaktadır. Bunun nedeni büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılmasıdır. Vatandaşlar, subsidiarite ilkesine dayanarak yerel yönetim kuruluşlarının yerel aktörleri, STK'lar, yerel basın, meslek örgütleri, siyasal partiler ile işbirliği içinde yerel demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır (Arıkboğa, 1998, 19).

Almanya'da yerinden yönetim hakkına sahip olan beldeler, idarede üst düzeyde bir vatandaş yakınlığını ve katılımını temin etmektedirler. Bu husus, hem beldelere bırakılan kamu ödevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmakta, hem de demokrasi prensibini pekiştirmektedir. Bu prensip, belde hizmetlerinde mahallî toplumun ve coğrafyanın özelliklerinin gerektirdiği bir şekillenme ve gelişme ile merkezî idarenin müdahalesinden uzak ve serbest karar alanlarını mümkün kılarak, bağımsız pozisyonların muhafazasını sağlamaktadır (Güney, 2010, 10-11).

Almanya'da uygulanan subsidiarite ilkesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, hukuk devleti prensibini de pekiştirmektedir. Vatandaşların politik tercihlerde bulunma ve karar alma sürecine katılımlarına, bu süreci etkilemelerine ve idarî hizmetlerde meselelere daha yakın, vatandaş için uygun çözümlerin bulunmasına imkan vermektedir. Vatandaşların sorumluluk bilincinin gelişmesine ve hizmetlere katılımlarının aktif hale gelmesine sebep olmaktadır. Böylece, idare vatandaşların coğrafyayı ve meseleleri tanıma konusundaki tecrübelerinden istifade etmektedir. Yerinden yönetim hakkının garanti altına alındığı bu idarî sistemde, mahallî politik etkileme imkanlarının en üst seviyede olması, mahallî ihtiyaçların da en iyi şekilde dikkate alınmasını beraberinde getirmektedir (Güney, 2010, 10-11).

1960'lı ve 1970'li yıllarda Almanya'da yerel yönetim birimlerinin sayılarında değişikliğe gidilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Belediyelerin sayısı arttırılmış ilçelerin sayısı ise azaltılmıştır. Bu durum eyalet yönetim birimlerinin görevlerini etkin bir şekilde yerel yönetimlere geçmesini sağlayamamıştır. Yerel yönetimler sadece alan olarak büyümüştür. Yapılmak istenen reform, idare ve vatandaş arasındaki iletişimin ve mesafenin açılmasına neden olmuştur. Bu sebeple, yerel yönetimler, bu olumsuzlukları giderebilmek için, kendi bölgelerinde desantralizasyon ve yetki genişliğine gitmişlerdir (Kızılcık, 2002, 146).

Desantralizasyon merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi, idari yetkilerinin bir kısmını, yerel yönetimlere aktarmasıdır (Eryılmaz, 2002, 77). Almanya'da kamu reformları çerçevesinde 1990'lı yıllardan sonra desentralizasyon ilkesi uygulanmıştır. Bunun uygulanma nedeni bürokrasinin azaltılması düşüncesiyle yakından alakalıdır. Ancak Almanya'da bürokrasinin azaltılması, resmi görevlilerden ziyade, tüketici talebinin etkisiyle gelişmiş ve önem kazanmıştır. Vatandaşların, kendi hakları ve yetkileri konusunda ısrar etmesi ve kamu görevlilerinin bürokratik ve ön yargılı davranışlarından ziyade, hizmete yönelik etkin düşüncede olmalarını istemeleri sonucu yerel yönetimlere yetki aktarımı yoluna gidilmiştir. Bunun sonucunda vatandaşlar kendi talep ve şikâyetlerini meşru yönetimlere olduğu gibi, yerel idarecilere de iletebilmek için sivil örgütlerle büyük bir ilişki içine girmişlerdir (Kızılcık, 2002, 151).

Yerel yönetimlere ilişkin düzenleme yapma yetkisi, Anayasanın değinilen belirleme sınırlarında kalmak kaydıyla eyaletlerdedir. Eyalet yönetimleri Federal Anayasaya bağlı kalarak ve kendi eyalet sınırları içindeki yerel yönetim örgütlerine dönük düzenlemeleri yapmaktadırlar. Bu düzenlemeleri yaparken gözettikleri temel ilkelerin başında demokratik, sosyal bir hukuk devleti gelmektedir. Anayasal sisteme göre merkezi ve yerel yönetimler arasında ayrıma yer vermeyen Hamburg, Berlin ve Bremen gibi şehir eyaletler dışındaki eyaletlerde yerel yönetimler, eyaletlerin yürürlüğe koyduğu belde-ilçe tüzükleriyle düzenlenir. Ancak eyaletler, yerel yönetimlere ilişkin çerçeve düzenlemelerde tam özgür değillerdir (Uzun, 2005, 612).

Almanya'da iki temel yerel yönetim birimi, belediyeler ve ilçelerdir (Akın, 2004, 241).

3.10.3.1. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Belediye Yönetimi

Belediyeler, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleridir. Vatandaşa en yakın yönetim birimi olan belediyeler, yönetsel yapıda çok önemli bir kademedirler ve yasama, yürütme, yargı olarak bilinen yatay güç dağılımını tamamlayıcı bir fonksiyon icra ederler. Böylece federal devlet ve eyaletler arasındaki yatay güç dağılımı, beldeler ve ilçeler de devam etmektedir (Uzun, 2005, 613).

Almanya'da belediyeler temel olarak ilçe dizgisi içindeki belediyeler ve ilçe dizgisi dışındaki belediyeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlçe dizgisi içindeki belediyeler, ilçe yönetiminin etkisi altındadır; ancak aralarında ast üst ilişkisi söz konusu değildir. Model işbirliği ve ortaklık ilkesine dayanmaktadır. İlçe dizgisi içindeki belediyeler kendilerine verilen görev ve yetkilerini saklı tutmakta ama yasaların öngördüğü biçimde, özgürce ilçeler ile işbirliği yapmaktadırlar (Yalçındağ, 1989, 37).

İlçe dizgisi dışındaki belediyeler genellikle nüfusu 100.000'in üzerindeki kent yönetimleridir. Sayıları az olmakla birlikte ilçe dizgisi içinde de nüfusu 100.000 in üzerinde olan belediyeler bulunmaktadır. İlçe dizgisi dışındaki belediyeler, ilçe dizgisi içindeki belediyelerden farklı olarak ilçelerin yerine getirdiği bir takım görevleri de üstlenmişlerdir ve denetim yetkileri valiye aittir (Yalçındağ, 1989, 48).

Almanya'da bunların dışında, nüfusu 5.000'in altındakilerin dâhil olduğu küçük belediyeler ve bu belediyelerden bazılarının toplam nüfusları 8.000-10.000 arasında olacak şekilde oluşturdukları belediye birlikleri bulunmaktadır. Belediye birlikleri, teknik örgütsel ve mali yönden verimlilik sağlamak amacıyla oluşturulmuşlardır (Akin, 2004, 243).

Belediyelerin örgütsel yapıları eyaletlere göre değişmekte ve her eyalette farklı bir yönetim modeli uygulanmaktadır (Gün, 1988, 206). Belediyelerdeki yönetim organizasyonu, temel yapısal itibarıyla, ilçelerden bağımsız büyük şehir belediyelerinin dışında üç değişik belediye modeli şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu teşkilatlanma şekillerini güçlü belediye başkanı sistemi, lider esasına dayalı sistem ve belediye encümeni sistemi oluşturmaktadır Genel olarak belediyeler Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanından oluşmaktadır (Can, 2004, 12).

Federal Almanya’da belediyelerin görev ve yetkileri, zorunlu olmayan yani federal devletten ayrı olarak belediyelerin özerk yetkileri ve zorunlu olan, federal devletin yürütülmesi yasalarla federal devlete bıraktığı yetkilerden oluşmaktadır. Ancak genel olarak belediyelerin yetki görevleri alan, örgütlenme, personel, akçalı, kural koyma, planlama yetkilerinden oluşmaktadır (Yalçındağ, 1989, 56-58).

Belediyelerin merkezi yönetimce yönlendirilen görevleri üzerinde, ilçe dizgesi içindeki belediyelerde ilçe yöneticisi, ilçe dizgesi dışındaki belediyelerde vali yerindelik denetimi yapmaktadır (Akın, 2004, 243).

3.10.3.2. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde İlçe Yönetimi

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde diğer yerel yönetim birimi birden çok küçük belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip olan ilçedir. İlçe, aynı zamanda Türkiye’deki gibi mülki bölümlenmeye göre sınıflandırılmış bir coğrafi sahaya sahiptir ve bu alanda yaşayan insanlara hizmet veren merkezi yönetimin taşradaki en alt birimidir. Ancak, ikili işlevi bulunan ilçe klasik bir belediye birliği de değildir (Karaer, 1990, 188). Kırsal bölgelerde yaşayanlara büyük kent insanları standardında hizmet ulaştırma kaygısı ilçenin temel nedenidir. Başka bir deyişle, kırsal bölgelerdeki küçük belediyeler bir araya gelerek ilçe adı altında bir üst birimde toplanmış ve belediyelerin tek başlarına üstesinden gelemedikleri hizmetlerin bu oluşum eliyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (Uzun, 2005, 614).

İlçe kırsal yerel yönetim birimi olarak, kendi sınırları içinde temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin yerine getiremedikleri hizmetleri, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yürütmektedirler. Bu niteliği ile bir üst kademe yerel yönetim birimidir. Ancak ilçe dizgisi içindeki belediyelerle arasında bir alt–üst ilişkisi yoktur. Dizgi, yasalarla öngörülen çerçeve içinde ya da gönüllü iş birliği ve yardımlaşma esası üzerine kurulmuştur. Yerel nitelikli ana hizmetler belediyelerce yerine getirilirken, ilçenin devreye girmesi genellikle hizmetin belli bir standartta sunulmasını sağlamak amacıyla öngörülmüştür. Bunun altında yatan ana düşünce kentte ne varsa, aynı kalitede kırsal da bulunmasıdır (Yalçındağ, 1989, 38-39).

İlçeler de bağımsız iller gibi kendi sorunlarını kendi yönetimleri ile çözen idari birimlerdir. İlçe dâhilindeki yolların yapımı ve bakımı; ulaşım, su, gaz, temizlik, sağlık ve kültür işleri ile ilgili birimler kurulması ve yürütülmesi ilçe idaresinin görevleri kapsamdadır. İlçelerin bu öz görevleri yanında devlet adına devren yürüttükleri imar işleri, trafik gibi görevler de vardır (Can, 2004, 20).

İlçe yönetiminin organları: İlçe Meclisi, Kaymakam ve İlçe Encümeni'dir.

Eyaletlerin tamamında ilçenin en üst organı ilçe meclisidir. Bu meclis, ilçenin ve ilçe halkının siyasal temsilcisidir. Anayasanın 28. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, doğrudan seçimle oluşmaktadır. İlçe meclisi, anayasa hukuku anlamında bir parlamento mahiyetinde değildir. Bu itibarla da üyeleri yasama dokunulmazlığından yararlanamazlar. Kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü ilçe ve belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. İlçelerin birden fazla belediye üzerinde etkileri olduğundan, belediyeler üstü görevleri bulunmaktadır (Gün, 1988, 208).

Kaymakam (İlçe Yöneticisi), hizmetlerle ilgili ilçe meclisinin ve komisyonunun aldığı kararların uygulayıcısı ve merkezi yönetimin verdiği hizmetlerin yürütücüsü, eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisidir (Karaer, 1990, 189). Merkezi yönetimin belediyelere verdiği görevlerle ilgili yerindelik denetimi de yapar. Çoğu zaman, meclis ve komisyonun başkanlığını da üstlenir. Eyaletten eyalete değişen bir uygulama olarak, bazen halk tarafından doğrudan seçilir, bazen merkezi yönetimce atanır, bazen de ilçe meclisince göreve getirilir (Akın, 2004, 242).

İlçenin merkezi idare ile ilişkisi valilik kanadıyla olmaktadır. Valiler eyalet hükümeti tarafından atanır. İlçeler veya ilçeye bağlı olmayan şehirler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanırlar. Valiler ilçenin yerine getirdiği yerel hizmetlerde vesayet organı, devlet hizmetlerinde üst mercii fonksiyonuna haizdirler (Yeter, 1990, 208).

İlçe üst yöneticileri belediyeler üzerinde denetim ve vesayet yetkisine sahiptirler. İlçe idaresi belediyeleri bir yandan mali yardımlarla gelir açısından dengelemeye çalışırken diğer yandan belediyelerin iş yükünü kendi güçleri oranında çözmeye ve azaltmaya çalışmaktadır (Gün, 1988, 217).

3.10.4. Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim İlişkisi

Almanya federal devlet sistemine sahip olduğu için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler federal devlet ve eyaletler; eyaletler ile yerel yönetimler arasında gerçekleşmektedir. Almanya'da kamu gücü sadece yatay olarak yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmakla ve dengelenmekle kalmamakta, aynı zamanda dikey istikâmette federal devlet eyaletler ve mahallî yerinden yönetim kuruluşları arasında bir güç dağılımı ve dengelemesi yapıldığı için bu dikey güç dağılımının gerçekleştiği her seviyede, halkın temsili organlarla temsil edildiği ve meşruiyet kazandığı görülmektedir (Güney, 2010, 12).

Yerel yönetimler Almanya'da dikey güç dağılımının en alt basamağını oluşturmaktadır. Bunlar, Almanya'da modern devletten daha eski geleneğe sahiptir. Bu teşkilatlanma içinde, federal devlet yerel yönetim hakkı bakımından sadece garantör durumundadır. Onun hiç bir belde ya da ilçe ile direkt ilişkisi bulunmamaktadır. Yönetimler arası ilişkilerin odağını, yerel yönetimlerle eyalet oluşturmaktadır. Eyaletlerin, yerel yönetimler üzerinde mali denetim yetkisi yanında, onları katı yasal kurallar içinde hareket ettirme yetkileri vardır (Güney, 2010, 12).

Almanya'da federal devlet ile eyaletlerin yetki alanları ayrı ayrı olarak belirlenmiş ve eyaletlere özerk bir yapı verilerek merkezi devletten ayrı geniş yetkiler tanınmıştır. Almanya'da eyaletler kendi tarihi, coğrafi, sosyal koşullarını dikkate alarak merkezi idareden bağımsız olarak eyaletin kamusal işlerini düzenlemektedirler. Bu nedenle Almanya'da yerel düzeyde eyaletler ve bunun için de yerel yönetimler güçlü bir yapıya sahiptir (Keleş, 2000, 46).

Yerel yönetimlerin genel yönetim içindeki rolü ve statüsü, dayanağını Federal Anayasadan almakta, eyalet Anayasası ve belediye kanunu, yerel yönetimlerin yönetim yapılarına ilişkin düzenlemeleri getirmektedir. Federal ve eyalet Anayasa Mahkemeleri, yerel yönetimlerin hak ve yetkilerini yasal olarak güvence altına almışlardır. Bir belediye kendi hak ve yetkilerinin bir eyaletçe ihlal edildiğine inanıyorsa, eyalet Anayasa Mahkemesinde dava açabilmektedir. Eğer federal devlet organlarından böyle bir ihlal olursa, federal Anayasa Mahkemesinde, bu organlar aleyhine dava açılabilir (Yeter, 1989, 217).

Eyaletlerin belediyeler üzerindeki denetimi, yalnızca ilçe ile sınırlı değildir. Altı büyük eyalette ayrıca idari ilçeler oluşturulmuştur. Bu ilçelerin başında eyalet tarafından atanan ve İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu olan bir ilçe başkanı vardır. Kaymakam ve personeli, kamu personeli statüsündedir ve belediyeler üzerinde önemli denetim yetkisi vardır. Kaymakam, ilçe içinde polis gibi kontrol eder ve belediyelerinde yasalara bağlı hareket edip etmediklerini denetler. Ayrıca eyalet bakanlarının ilçedeki temsilcilerinin, belediyelerin faaliyetlerini inceleme ve eyalet adına hareket etme yetkileri vardır (Batal, 2010).

Belediyelerle eyaletler arasındaki ilişkiler, birçok bakımdan eyaletlerle federal hükümet arasındaki ilişkilere benzemektedir. Ancak, eyaletlerin belediyelerle ilgili, düzenleme ve yönlendirme yetkileri, federal hükümetin bu alandaki yetkilerinden daha geniştir. Belediyelerin bazı alanlarında elde ettikleri özerklik, özellikle mali kaynak açısından artan ölçüde merkeze bağımlılık sonucu, giderek hareket serbestliklerini sınırlamaktadır. Diğer yandan federal hükümet ve eyalet yönetimleri, bölgesel gelişme, konut ve sağlık alanlarındaki önemli projeleri kendilerine bağlı birimlerce yürütmeye başlamışlardır. Bu durumda belediyelerin özerkliğinin geleceği açısından endişe kaynağı olmaktadır (Yeter, 1989, 191-193).

Almanya'da merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri kapsamında 1990'lı yılların başında Almanya'da da kamu yönetiminin kapsamlı bir şekilde modernize edilmesi yönünde yeni bir dönem başlamıştır. Devletin görevlerinin yeniden ele alınması yanında kamusal görevlerin merkezi ve yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmesinde yeni organizasyon biçimleri reform çabalarının ana konusunu oluşturmuştur (Özel ve Eren, 2009, 1258).

Almanya'da da kamu yönetimi alanında değişen dünya düzeni ve Doğu Almanya ile bütünleşme nedeniyle getirilen kısıtlamalar özellikle işletmecilik yönüyle yeni kamu yönetimi düşüncesini gündeme getirmiştir. Bu kapsamda vatandaşın müşteri olarak merkezde yer alması, işletme sorumluluklarının merkeziyetçilikten uzaklaşması, politika ve örgütün bütünleştirilmesi, uzaktan yönetim, girdi-çıkıtı yönetiminin geliştirilmesi, seçimli özelleştirme, iş görenlerin ve müşterilerin üretim sürecine katılımı gibi konular kamu yönetiminin yeni belirleyicileri olmuştur (Erençin, 2002, 32).

Almanya reform çalışmalarını yaparken adım adım değişim stratejisini tercih etmiştir. “Mozaik teorisi” olarak adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmaktadır. Küçük küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratacağı ve sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir (Yılmaz, 2001, 72).

Almanya’da yerel yönetimler alanında reform yapma yoluna giden ülkelerden biridir; ancak Almanya yerel yönetimler alanında reform yapma yoluna giderken siyasi yerelleşme yerine idari yerelleşme stratejisini benimsemiştir. Bunun nedeni Almanya’da yerel yönetimlerin yetki, özerklik alanında güçlü bir yere sahip olması nedeniyle, köktenci değişimler getiren bir yerelleştirme politikasından kaçınılmıştır (Özel ve Eren, 2009, 1258). Bu bağlamda Almanya’da yerelleştirme eğilimlerinin tersine, yerel yönetimlerin çok küçük birimlere dağılımının engellenmesi ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilecekleri büyüklüklere çekilmesi yönünde reform çalışmaları yapılmıştır.

Almanya’da yerel yönetimler üzerinde etkenlik arayışları doğrultusunda ön plana çıkan yöntem, yöntem birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması olmuştur. Buna göre Almanya’da belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca belediyeler aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesi yapılmıştır. Ölçek reformları açısından, Almanya’da yerel yönetimlerin idari bölümlenmesi, Almanya idari yapılanmasının 20. yüzyıl içinde yaşadığı en büyük reformdur (Canpolat, 2010, 83).

Almanya’da yerel yönetim alanında reform yapılırken yerelin özerkliğini ve gücünü daha fazla arttıracak siyasi yerelleştirmeden kaçınılmış, yerel yönetim düzeyinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek için idari açıdan reform yapma yolunu seçmiştir. Bu kapsamda yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılmış, yerel vergiler, vergilerden yerel yönetimlerin aldığı paylar, merkezle ilişkiler, yerel yönetimler arasındaki eşgüdüm ve işbirliği gibi konularda önemli değişiklikler yapılmıştır

4. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE SİYASAL SİSTEM

Araştırmanın bu bölümünde Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi sistemi genel özellikleriyle belirtildikten sonra, sistemin tarihsel gelişimine ve sistemin siyasi rejiminin organları olan yasama, yürütme, yargı organlarına yer verilmiş ardından Türkiye siyasi sisteminin siyasi parti ve seçim sistemi, baskı grupları, sistemin demokratik yapısı, siyasi kültürü ve kamu yönetimi incelenmiştir.

4.1. Türkiye Cumhuriyeti Siyasi Sisteminin Genel Özellikleri ve İşleyişi

Türkiye'de anayasa çalışmalarına günümüzden yaklaşık 140 yıl önce başlanmıştır. İlk anayasa Kanun-i Esasi adıyla 1876 yılında yürürlüğe girmiş ve onu, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adıyla 1921 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni kuran anayasa izlemiştir. 1924 tarihli Cumhuriyet'in ilk anayasasından sonra 1961 Anayasası ardından da halen yürürlükte olan 1982 tarihli anayasa hazırlanmıştır.

Türkiye'nin 1877'deki ilk meclis tecrübesinden bugüne kadar takip ettiği sistem parlamenter sistemdir. Yürürlükte olan 1982 Anayasası da, Türkiye'nin parlamenter geleneğini kısmi de olsa muhafaza etmektedir. Parlamenter sisteme uygun olarak 1982 Anayasası güçler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. Bu ilkeye bağlı olarak yetkili organlar; yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmıştır. Yasama yetkisi, en üstün güç olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir ve devredilemez. Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemelere aittir (Atar, 2005, 15).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre, "egemenlik, kayıtsız ve şartsız ulusundur." Ulus, egemenliğini seçim yoluyla doğrudan, yetkili organlar eliyle dolaylı biçimde kullanır. Buna göre ulusun birliğini Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil etmektedir. TBMM yasama alanında yetkili organdır ve halk tarafından seçilmiş milletvekillerinden oluşmaktadır. Yürütme, parlamenter sisteme uygun şekilde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan meydana gelmektedir. Bu ikili yapı içinde Bakanlar Kurulu, yürütmenin esas kanadını oluşturmakta, yetki ve sorumluluk burada odaklanmaktadır. Cumhurbaşkanı ise devletin tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Parlamenter geleneklere uygun şekilde cumhurbaşkanı sorumsuzdur (Türküne, 2003, 180-181).

1982 Anayasası'na göre, Türkiye bir cumhuriyettir. İnsan haklarına saygılı, Atatürk ilkelerine ve milliyetçiliğine bağlı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasa'nın öngördüğü demokrasi, temsili demokrasidir. Hiç kimse ya da organ, kaynağını Anayasa'dan almayan devlet yetkisini kullanamaz. Laiklik ilkesi ile devletin sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuksal temel düzeninin kısmen de olsa din kurallarına dayandırılmayacağı esası hükme bağlanmıştır. Geleneksel hukuk devleti ilkesini tamamlamak amacıyla, çağdaş bir öge olan sosyal devlet ilkesi getirilmiş; devlet, sosyal yönden zayıf, güçsüz kişileri güçlüler karşısında korumak, sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlamakla yükümlü kılınmıştır (Gözler, 2002, 205).

Türkiye'de seçimler tek derecelidir. Seçimler nispi temsil sistemine göre, genel, eşit ve gizli oyla, oyların sayım ve dökümü ile tutanaklara geçirilmesi şeklinde yapılır. Çıkaracağı milletvekili sayısı 18 e kadar olan her il bir seçim çevresi, her muhtarlık bir seçim bölgesidir. Seçimlerde ülke düzeyinde %10 barajı uygulanır. Genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrenin tümünde geçerli oyların %10'unu geçemeyen partiler milletvekili çıkaramaz. Seçim sonucuna göre, milletvekillerinin partilere paylaştırılmasında d'Hont sistemi uygulanır. Siyasi parti sistemi ise seçimden seçime değişen bir yapı sergiler (Arslan, 2001, 125).

Türkiye'nin siyasi ekonomik ve toplumsal yapısı örgütlü bir sistemi doğurmadığı için örgütlenmiş baskı grupları ve sivil toplum kuruluşları son yılların eseridir. Örgütlülük Türkiye'de yeterince gelişmemiştir. Türkiye'de baskı grupları dernekler ve sendikalar gibi özel gruplar ve barolar ve bürokrasi gibi resmi veya yarı resmi gruplar şeklindedir. Demokrasi, siyasal kültür anlayışı ise merkezîyetçi devlet ve toplum anlayışının etkisinde kalmış ve yönetenlerin yukarıdan verdikleri direktifler doğrultusunda pasif bir gelişim göstermiştir (Aslan ve Gül, 2004, 86-90).

Türkiye'de yerinden yönetimli üniter devlet modeli benimsenmiştir. Ulus tek, ülke tüm, devlet birdir. Türkiye 'de yönetim, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Devlette yasama, yürütme, yargı, hukuk ve yasa birliği vardır. Bu birliği sağlamak, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğundadır Ülkenin yönetsel hizmetleri, merkezi yönetim yanında il özel idareleri; belediyeler ve köyler gibi kamu tüzel kişiliğine, görevlerine, yetkilerine ve malvarlığına sahip yerinden yönetim örgütleri tarafından da yürütülür (Feroz, 1996, 18-20).

4.2. Türkiye Cumhuriyeti Siyasal Sisteminin Tarihi Gelişimi

Türk devlet geleneğinin tarihi geçmişi oldukça (MÖ 220) eskilere dayanması yanında; geçmişten günümüze kadar sürekli olarak örgütlenebilmişler, tarih sahnesinde önemli roller oynayan çok sayıda devlet kurmuşlardır.

Eski Türk devletlerindeki siyasal yapıdan söz etmek gerekirse egemenlik, Gök Tanrı tarafından verilen aile ve ailenin erkek çocukları arasında eşit paylaşım esasına dayanmaktadır. Eski Türklerde de olduğu gibi Osmanlıda da ülke padişah ve ailesinin ortak malı sayılmış ve saltanat usulü ile egemenlik erkek çocuklar arasında el değiştirmiştir. Yöneten sınıfı Osmanlı siyasal yapısında önemli bir yere sahip olmuştur. Osmanlı Devleti'nde bunun sonucu olarak merkezi devlet yönetimi ve yapılanması hâkim olmuştur.

Osmanlı devleti uzun yıllar güçlü devlet ve ekonomik sistemiyle uluslararası arenada en güçlü devlet olma özelliğini korumuştur. Ancak Osmanlı Devletinin ülke içinde siyasi, dış alanda ise sanayileşme gibi ekonomik nedenlerden dolayı yönetim yapısında bozulmalar görülmüştür. Bunun üzerine yönetici tabaka, merkezi yönetim kaynaklı, halkın görüşlerine başvurulmayan ıslahat politikalarıyla yönetimi iyileştirme yoluna gitmiş fakat başarılı olamamıştır. Yönetimsel, siyasal, ekonomik bozukluklar için Batılı devletler örnek alınmaya başlanmış ve bu yönde II. Selim döneminden itibaren başlayan yenileşme hareketleri sonraki dönemlerin de politikası olmuştur. Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanı, I. ve II. Meşrutiyet hareketleri ve ilk Osmanlı Anayasası bunun sonucudur. Osmanlı Devleti batılılaşma hareketlerinde de başarıya ulaşamamıştır. Osmanlı Devletini, savaşların yıkıcı etkileri, çökmüş ekonomi ve yönetim yapısı ve I. Dünya savaşının kötü sonuçları dağılma noktasına getirmiştir.

Osmanlı devleti I. Dünya savaşı sonrasında fiili olarak yıkılmış, Anadolu toprakları ise İtilaf devletlerince paylaşılmak istenmiştir. İstanbul işgal edilmiş ve bağımsızlığın buradan sağlanması ve idaresi durumu ortadan kalkmıştır. İstanbul hükümeti Mustafa Kemal'i Samsun ve ahalisindeki asayişsizliği denetlemesi için Samsuna gönderme kararı almasıyla mücadele Anadolu'ya kaymıştır. Atatürk'ün, İstanbul'un işgalini müteakip yayımladığı bildiriye Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip bir meclis kurularak kurtuluş mücadelesine girişilmiştir (Atatürk, 2008, 10).

1918 sonlarındaki siyasal, anayasal çöküş, 1922 sonlarında siyasal, anayasal kurumlarıyla yepyeni bir devletle noktalanmış ve bu büyük dönüşümde de Kemalist önderlik büyük bir rol oynamıştır. Türkiye devletinin ilk anayasası olan 1921 Anayasası bu dönemde kabul edilmiştir. Bu dönemde kurulan I. BMM ile ilk defa milli egemenlik ilkesi Osmanlı-Türk anayasal tarihinin temeli durumuna gelmiştir. Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi de bunu tamamlamıştır. 1921 Anayasası temsili demokrasiyi benimsemiştir (Tanör, 1996, 225).

Kurtuluş Savaşı'nın başarıyla sonuçlanması Türkiye'nin siyasal rejimini ve devlet düzenini köklü biçimde etkilemiştir. Bu, Osmanlı'nın sonunu getirmiş ve 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılmasıyla Osmanlı Devleti son bulmuştur. BMM'nin farklı görüşlere sahip üyelerden oluşması onun çoğulcu ve temsili karakterini göstermektedir. Ancak bu durum karar almakta zorluklar yaratmıştır. Barış sorununu çözmek, daha kolay çözüm üretebilecek bir meclis oluşturmak amacıyla seçimlerin yenilenmesi kararı alınmış, bu kararla ilk BMM 1 Nisan 1923'te dağılmış ve 11 Ağustos 1923'te II. meclis TBMM göreve başlamıştır. Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve BMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğunun kabulünden ve saltanatından kaldırılmasından sonraki yönetim biçimi geniş anlamıyla cumhuriyettir. Bunun için, TBMM' de cumhuriyetin ilanında yeni bir anayasa yapılmasına gerek duyulmamış, mevcut anayasadaki değişikliklerle yetinilmiştir. Cumhurbaşkanlığı oluşturulmuş ve devlet başkanlığı kurulmakla meclis hükümeti sisteminden kayış olmuştur (Tanör, 1996, 225).

Cumhuriyetin ilanı ile siyasi, toplumsal ve ekonomik alanlarda değişimler olmuştur. Değişimin en önemli boyutu siyasal alandadır. Osmanlı siyasal gelenekleri reddedilerek yerine yeni sistemin ikame edilmesi ile modern devletin gereklerini yerine getirecek devlet sistematığının oluşumu amaçlanmıştır. Türkiye'de bu dönemde Atatürk önderliğinde devrim yapılmıştır. Bu devrimde en büyük amaç toplumu modernleştirme olarak görülmüştür. Bunu gerçekleştirmek içinde toplumun üstüne çıkmış ve ilmi, fenni yönü olan aydınların, modernleştirmeyi yukarıdan aşağıya indirmek suretiyle halka danışmadan vermeye çalışmışlardır. Toplumun verilenlere ihtiyacı sorgulanmamıştır, çünkü toplumun bunu düşünecek kadar ehil olmadığı düşünülmektedir.

Saltanatın kaldırılmasından sonra 3 Mart 1924 tarihinde halifelik kurumu kaldırılmış, ardından da 1921 Anayasasının olağanüstü koşulların ürünü olması nedeniyle yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmuş ve bu doğrultuda 1924 Anayasası yürürlüğe konulmuştur. Bu Anayasanın benimsediği hükümet sistemi karma hükümet sistemidir (Erdoğan, 2003, 54).

Cumhuriyet kurulduğunda siyasal alanda sadece Cumhuriyet Halk Fırkası bulunmaktadır. CHF'nin siyaseti yönlendiren tek kurum oluşu muhalefet ihtiyacını ortaya çıkarmış bu da Cumhuriyetin ilk yıllarında bazı girişimlerin olmasıyla sonuçlanmıştır. Bu girişimler neticesinde önce Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TCF) daha sonra Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) kurulmuştur. Değişik sebeplerden bu iki girişim olumlu sonuç vermemiştir. SCF'nin kendisini feshetmesiyle 1946 yılına dek tek partili dönem başlamıştır (Tanör, 1996, 230).

Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatından sonra Cumhurbaşkanlığı İsmet İnönü seçilmiştir. Birinci Olağanüstü Kurultay sonrasında İsmet İnönü aynı zamanda partinin değişmez başkanı seçilerek 'Milli Şef' unvanını almasıyla siyasi tarihimizde yeni bir dönem başlamıştır. Milli Şef'le birlikte ülkede Laik siyaset anlayışı daha sıkı bir şekilde uygulamaya konularak sertleşme devam etmiştir. Artan toplumsal tepkiler parti içinde muhalefetin oluşmasına bu durum da parti disiplininin bozulmasına neden olmuştur. Türkiye'nin II. Dünya Savaşı sonrası bozuk ekonomisi, dış baskılar, temel hak ve özgürlüklere getirilen kısıtlamalar, ekonomik sıkıntılarla birleşince parti rejimi işlemez hale getirmiştir. Bunun sonucunda da çok partili sisteme geçiş Cumhurbaşkanı İnönü'nün teşviki ile CHP Hükümetinin aldığı karar sonrasında gerçekleşmiştir. CHP içerisindeki muhalif kanat 7 Ocak 1946'da Demokrat Partiyi kurmuşlardır. 16 Şubat 1950'de yeni seçim yasası kabul edilerek tek dereceli, eşit, gizli oy ve açık tasnif esaslarına göre çoğunluk sistemi usulü seçim sistemi kabul edilmiştir (Erdoğan, 2003, 71-73).

Demokrat Parti kurulduktan sonra hızlı şekilde büyümüş, 14 Mayıs 1950'de yapılan seçimlerde oyların yüzde 53'ten fazlasını alarak tek başına iktidara gelmiştir. Parti başkanı Celal Bayar 20 Mayıs'ta DP grubu tarafından 3. Cumhurbaşkanı seçilirken, Bayar, Adnan Menderes'i Başbakan atamıştır. Böylece 1923'ten beri devam eden tek parti iktidarı son bulmuştur (Feroz, 1996, 190-200).

Demokrat Parti 1950-1960 arası dönemde iktidarda kalmıştır. Demokrat Parti iktidara geldikten sonra muhalefetle olan ilişkilerinde sürekli gerilim hâkim olmuştur. İktidar ile muhalefet arasındaki sürtüşmeden kaynaklanan gelişmeler 27 Mayıs İhtilaline zemin hazırlayan en önemli husus olmuştur. Demokrat Parti, iktidara gelene kadar geçen sürede CHP'nin izlediği sindirme politikalarını uygulamıştır. Artan gerilimler üzerine 27 Mayıs 1960'ta askeri darbe yapılmış, 9 Temmuz 1961 de halkoyuyla 1924 Anayasasını yürürlükten kaldıran yeni Anayasa kabul edilmiştir. Bu anayasa özgürlükçü bir anayasadır. Parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. 10 Ekim 1961'de yapılan seçimler sonrasında MBK idareyi sivil hükümete bırakmış ve Cemal Gürsel Türkiye'nin 4. Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Erdoğan, 2003, 77-82).

1961 askeri müdahale sonrası siyasal hayat, eski Demokrat Parti kadrolarının yeni bir örgütlenme içerisine girmesi ve 11 Şubat 1961'de, Ragıp Gümüşpala ve arkadaşlarının Adalet Parti'sini (AP) kurmasıyla sonuçlanmıştır. 15 Ekim'de yapılan genel seçimlerde, hiçbir parti tek başına iktidar olacak çoğunluğu yakalayamamış, Türk siyasal hayatında koalisyon hükümetleri dönemi başlamıştır. AP'nin aldığı oylar hem CHP'de hem de askeri kanatta büyük etki uyandırmıştır. Koalisyona sıcak bakmayan siyasiler, askerinin siyasette hala etkin olması nedeniyle koalisyon hükümeti kurma noktasında uzlaşmaya vararak olası gerginliğin önüne geçmişlerdir. Koalisyon hükümetleri dönemi, AP'nin 1965'te yapılan seçimlerde tek başına iktidara gelmesiyle son bulmuştur (Feroz, 1996, 210-231).

Süleyman Demirel liderliğinde girilen 1965 genel seçimlerinde AP tek başına iktidara gelmiştir. Bu durum, ekonomide büyümeyi beraberinde getirmiştir. Ancak Türkiye'de orta sınıf kavramı oluşmadığından, uygulanan kapitalist politikalar küçük esnafın büyümesine olumsuz etkide bulunmuştur. Ekonomide siyasal yaklaşımlardan kaynaklanan dönüşüm, sıkıntılara neden olmuştur. Ayrıca bu dönemde Türkiye'de siyasi karışıklıklar hat safhaya ulaşmış ve bunun üzerine ordu hükümete 12 Mart 1971'de muhtıra vermiştir. Muhtırada Meclis ve hükümet yurtta oluşan anarşi ortamından sorumlu tutularak demokratik kurallar içerisinde güçlü bir hükümetin kurulması istenmiş ve huzursuzlukların devam etmesi durumunda askerinin iktidara geçeceği belirtilmiştir. Bu muhtırayla Anayasanın bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiş ve yürütmeyi güçlendirici hükümlere yer verilmiştir. 12 Mart Muhtırasının ikinci yılında Fahri Korutürk Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Feroz, 1996, 275-276).

12 Mart 1971 muhtırasından sonra CHP'nin genel başkanlığını İsmet İnönü'den Olağan Kongrede alan Bülent Ecevit'in CHP'ye girmesiyle 14 Ekim 1973'te yapılan genel seçimlerde AP'nin favori gösterilmesine rağmen CHP birinci parti olarak çıkmıştır. CHP'nin oylarını beklenenin üzerinde arttırması tek başına iktidar olmasına yetmemiştir. AP ile koalisyona yanaşmayan Ecevit, ikinci kez aldığı hükümeti oluşturma görevinde Necmettin Erbakan başkanlığındaki Milli Selamet Partisi (MSP) ile 26 Ocak 1974 tarihinde koalisyon hükümeti kurmuştur. Ancak kurulan koalisyon fikir ayrılıkları neticesinde 18 Eylül'de dağılmıştır. 12 Kasım'a kadar yeni hükümet kurulamayınca Cumhurbaşkanı Korutürk, hükümet kurma yetkisini Profesör Sadi İrmak'a vermiş ve onun kurduğu partiler üstü kabul edilen hükümet 19 Mart'a kadar güvenoyu almadan iktidarda kalmıştır. 5 Haziran 1977'ye kadar ise Demirel önderliğinde AP, MSP, MHP, CGP ve Bağımsızlardan oluşan Birinci Milliyetçi Cephe (MC) adı verilen koalisyon hükümeti iktidarda kalmıştır (Erdoğan, 2003, 118-122).

1977 seçimlerinde CHP birinci parti, AP ikinci parti olmuştur. Hükümeti kurma görevi yine Ecevit'e verilmiştir. Ancak hükümeti kuran Ecevit güvenoyu alamayınca çekilmek zorunda kalmış ve görevi alan Süleyman Demirel 21 Temmuz 1977'de İkinci MC hükümetini kurmuştur. Ancak bu hükümet de artan siyasal şiddet ve ekonomik krize çözüm getirememiştir. Ayrıca siyasi partilerin kutuplaşmaları toplumsal kutuplaşmalara da yol açmıştır. 1978'e gelindiğinde siyasi istikrarsızlık ekonomiyi etkilemiş ve siyasilerin kutuplaşma yönündeki eğilimleri ise anarşik olayların artmasına neden olmuş ve Ecevit başkanlığında yeni bir hükümet kurulmuştur. Bu hükümetin de sorunlara çözüm üretememesi sonucunda; Demirelin başkanlığında Kasım 1979 da Demirel in başkanlığında; görevi askeri müdahaleye kadar devam edecek hükümet kurulmuştur. Güvenlik Kurulu tarafından artan olayların durdurulmasına yönelik idarece yeni yasal düzenlemelerin yapılması ve icraata dönüştürülmesi yönünde uyarılar yapmıştır. Bunun nedeni yılsonuna doğru ölü sayısının artması, faili meçhul cinayetler ve siyasi istikrarsızlık ortamıdır. Siyasi istikrarsızlığın devamı şiddet olaylarını durdurmaya yetmemiş ve Ordu, hiyerarşi içerisinde 12 Eylül 1980'de, İç Hizmet Kanunu'nun verdiği Türkiye Cumhuriyeti'ni koruma ve kollama görevini yerine getirme adına yönetime el koyduğunu açıklamıştır (Tanör, 1996, 330-350).

12 Eylül 1980 darbesinin ardından yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu anayasa hala yürürlükte olan 1982 Anayasası'dır. 1983 seçimlerini, Turgut Özal'ın başkanlığını yaptığı Anavatan Partisi kazanmıştır. 1983-1989 yılları arasında Anavatan Partisi iktidarda bulunmuştur. Turgut Özal iktidara geldikten sonra politikalarını 1980 yılında kabul edilen 24 Ocak Kararları doğrultusunda hayata geçirmiştir. Ekonomik ve siyasal liberalizmi savunan Özal, özel girişimciliği ön plana çıkaran politikalara yönelmiştir. 1980'lerden sonra dünyada hızla yayılan liberal politikalar ekseninde ekonomik bağlamda daha az müdahaleci devlet anlayışı ile siyasal anlamda küçültülmüş devlet anlayışını benimsedi (Tanör, 1996, 330-340).

4.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Anayasal Yapı ve Gelişimi

Türkiye, Anayasacılık hareketleri bakımından yaklaşık 200 yıla yakın, yazılı anayasalar bakımından da 134 yıllık bir tecrübe birikimine sahiptir. Bu tarihi süreç de Türkiye, beş anayasa yapmış, çok sayıda da anayasa değişikliği gerçekleştirmiştir. Bu anayasa değişikliklerinin bir kısmı radikal değişiklikleri de içermektedir. Bunlardan en fazla değişikliğe maruz kalan 1982 anayasasıdır (Küçük, 2005, 41).

Türkiye'nin anayasacılık hareketi kapsamında değerlendirilen Sened-i İttifak'tan 1982 Anayasasına kadarki Anayasaları, Kanun-i Esasi, 1921 Anayasası, 1924, Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'dır.

4.3.1. Sened- i İttifak

Osmanlı-Türk Anayasa hukuku tarihinin ilk Anayasası 1876 olmakla birlikte, merkezi otoriteyi sınırlandırmaya yönelik anayasal hareketler daha önce başlamıştır. Osmanlı tarihinde anayasal gelişmenin ilk adımı 1808 yılında merkezi hükümetin temsilcileri ile Ayan arasında imzalanan Sened-i İttifak'tır. Sened-i İttifak, yasamadan ziyade yürütmeyi ilgilendiren ve padişahın icraatlarını bazı esaslara bağlamak amacıyla, Padişah II. Mahmut ile Anadolu ve Rumeli ayanları arasında karşılıklı taahhütleri barındıran bir sözleşmedir (Küçük, 2005, 43).

Sened-i İttifak, devletin esas teşkilatına ilişkin hükümleri içermediği, yasama, yürütme ve yargıya ilişkin esasları düzenlemediği, hak ve hürriyetlere ilişkin teminat sağlayıcı hükümlere yer vermediği için günümüzdeki anlamı itibarıyla yazılı anayasa belgesi niteliğinde değildir. Sened-i İttifak'ın üzerinde anlaşılan husus, bu metnin iki taraflı bir belge yada sözleşme olduğu yönündedir (Tanör, 1996, 44-45).

Sened-i İttifak'ın, siyasal anayasal gelişmeler içinde sahip olduğu önem açısından değerlendirildiğinde, bu belge ile Osmanlı-Türk Anayasa Hukuku tarihinde, ilk defa bir yazılı metin yoluyla Devlet Başkanının yetki ve tasarruf alanının daraltılmak istendiği görülmektedir. Bu nedenle Sened-i İttifak, Türk anayasacılık hareketinin ilk nüvesini teşkil etmektedir. Ayrıca Sened-i İttifak padişah ve hükümet üzerinde üstün hukuk kuralı yarattığı için, Osmanlı'da hukuk devletine doğru gidişin bir belirtisi sayılmaktadır. Bu belge Anayasalı devlet rejimine geçişte ilk ve önemli rolü oynar. İktidarın ilk defa sınırlandırılmış olması biçimsel anlamda demokrasiye doğru gelişmenin kapısını açmaktadır (Soysal, 1993, 26).

4.3.2. Kanun-i Esasi

Osmanlı-Türk hukuk tarihinin Batılı anlamda ilk yazılı Anayasası 1876 tarihli Kanun-i Esasi'dir. Kanun-i Esasi, Osmanlı Devleti'nde anayasalı monarşiye geçişi belirleyen ve meşrutiyet rejiminin temellerini atan ilk anayasadır. Kanun-i Esasi'nin yöntem itibarıyla hazırlanıp yürürlüğe konulmasında, yönetilen kesimin katılımı ve katkısı olmadığı için demokratik temsil niteliğinden mahrum şekilde hazırlanıp kabul olunmuştur (Küçük, 2005, 46).

1876 Anayasası, İmparatorluğun kurtarılması için düşünülen siyasal projenin yaşamsal unsurunu meydana getirmiştir. Anayasayla, padişahın kişiliğinde beliren siyasal iktidarın sınırlanması ve dönemin batılı devletlerinin sahip oldukları yönetim tarzının benzerinin oluşturulması amaçlanmıştır. Ancak 1876 Anayasası siyasal bir deneyimin, öğretinin ürünü olmaktan uzaktır. Anayasanın halkın belirlediği bir kurucu meclis tarafından değil de padişahın atadığı bir kurul tarafından hazırlanarak ilân edilmesi, onu bir hükümdar şartnamesinin ötesine geçirememiştir. Bu sonuç yasama-yürütme ilişkilerinin düzenlenmesi, hükümet sisteminin biçimlenmesinde padişahın fazlasıyla etkin olmasına yol açmıştır (Tanör, 1996, 48-50).

1876 Anayasası padişahı, anayasal sistem içinde oldukça etkin hâle getiren yetkilerle donatmıştır. Böylelikle padişah, monarşik geleneklere ve dinsel kaynaklara dayanan egemenlik yetkisini, kendisinin tek taraflı beyanı ile yürürlüğe giren yazılı bir anayasa ile desteklemiştir. 1876 Anayasası padişaha geniş yetkiler verdikten sonra, onun sorumsuzluğunu da kabul ederek, onun eskiden beri devam eden fiili statüsünü tescil etmiştir. Bu durum, devlet başkanının sorumsuz olmakla birlikte yetkisinin az olduğu parlamenter rejim ile çelişmektedir (Küçük, 2005, 47).

Padişahın yasama üzerindeki üstünlüğüne rağmen, yasama işlemine ilişkin olarak benimsenen yeni sistem, anayasal rejim açısından önem arz etmektedir. Padişahın o zamana kadar fermanlarla ve şer'î hükümlerle sınırlanmış olmakla birlikte, tek başına kullandığı otorite, bundan böyle padişahla meclis arasında taksim edilebilmektedir. Bu Anayasa ile yasama yetkisi, Heyet-i Ayan ile Heyet-i Mebusan adlarında iki meclisten oluşan Meclis-i Umumi'ye verilmiştir. Her iki meclisçe kabul edilen tasarılar, padişahın tasdikinden sonra yürürlüğe girecektir. Ayan Meclisi'nin üyelerinin tamamının kaydı hayat şartıyla Padişah tarafından atanması esası kabul edilmiştir (Küçük, 2005, 49).

Meclis-i Mebusan'ın demokratik temsil özelliği mevcut değildir. Mebusan meclisinin tüm üyeleri ise seçilmiş kişilerden meydana gelir. 1876 Anayasası bu hükmüyle, Türk siyasi tarihinde ilk kez, halkın temsilcilerinden oluşan bir meclisin kurulmasını öngörerek, padişahın yanı sıra, halkın iradesinin de devlet yönetimine yansımaya imkân tanımıştır. Bu Anayasa, daha ileri bir evre olan 1909 Anayasa tadilatı ile ulaşılan parlamenter rejime geçişin ön evresini oluşturması bakımından da önem arz etmektedir (Küçük, 2005, 50).

Kanun-i Esasi üç kez değişikliğe uğramıştır. Bunlardan en önemlisi 1909 yılında yapılan ilk Anayasa değişikliğidir. 1909 Anayasa değişikliği ile parlamenter monarşi ya da meşrutî monarşi için uygun bir anayasal çerçeve sağlanmıştır. Bu değişiklik ile metin üzerinde 1876 Anayasasının yetersiz olan sistem ve kurumları değiştirilmiş, yasama ve yürütme kuvvetleri demokratikleştirilmiş, kuvvetler ayrılığı yumuşak, işbirliğine dayalı, ama yasamayı daha fazla kollayan bir biçimde gerçekleştirilmiş, hak ve hürriyetler listesi genişletilmiştir. Yapılan değişikliklerle padişahın sahip olduğu yetkiler yasama organı lehine sınırlandırılmış ve Meclis-i Umumi gerçek bir yasama organı haline getirilmiştir. Padişahın bakanlar kurulu üzerindeki ağırlığı kaldırılarak Bakanlar Kurulu parlamenter sistemdeki konumuna uygun bir statüye kavuşturulmuştur. Bu yeniliklerle parlamenter hükümet sisteminin tipik unsurları Anayasa hukukumuzda dâhil edilmiştir (Gözübüyük, 1997, 111).

1876 Tarihli Kanun-i Esasi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun çıkarılmasından sonra bile, bu anayasaya aykırı düşmeyen hükümleri itibariyle yürürlüğünü sürdürmüştür (Küçük, 2005, 50).

4.3.3. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, BMM tarafından kabul edilen ilk anayasadır. Bu Anayasa, dağılan Osmanlı Devleti yerine yeni bir devletin kuruluşunu hukuki yönden belirleyen ve varlığını sağlayan bir metindir. 1921 Anayasası 23 maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Bu metnin kısa olmasında, Kanun-i Esasi'nin yürürlükte oluşu ve bir geçiş dönemi içinde olunması etkili olmuştur (Gözler, 2002, 30-35).

1921 Anayasası ile milli egemenlik ilkesi Türk tarihinde ilk kez bir hukuki kural haline gelerek Anayasa Hukukumuzda girmiş ve Osmanlı İmparatorluğunun enkazı üzerinde yeni Türkiye Devleti kurulmuştur. 1921 Anayasası, Cumhuriyet anayasacılığı açısından, anayasal düzen, devlet konusundaki devrimci değişim, egemenlik anlayışı kuvvetler birliği, meclis hükümeti sistemi, vb konular bakımından devrimci nitelikte değişiklikler içermektedir (Küçük, 2005, 58).

1921 Anayasası ile benimsenen bir diğer ilke, meclis hükümeti ve kuvvetler birliği sistemidir. 1921 Anayasası ile meclis hükümeti rejimi öngörülmesine rağmen, uygulamada çeşitli farklılıkların ortaya çıkmıştır. Anayasal metin üzerinde adı devlet başkanı olarak konulmamakla birlikte uygulamada devlet başkanlığı işlevleri gören bir Meclis Reisi ile yine adı Başvekil olarak konulmamakla birlikte başvekillik işlevi gören İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin varlığı yürütmeye parlamenter rejiminkine benzer iki başlı bir yapı kazandırmıştır. Daha sonraki kanuni değişikliklerle, saf meclis hükümeti sisteminden uzaklaşarak parlamenter sisteme doğru yaklaşılmış, sistem içinde Başvekilin konumu güçlendirilerek durumu pekiştirilmiş ve hükümet sistemi de kabine sistemine doğru biraz daha dönüşmüştür (Gözler, 2002, 30-65).

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle yapılan Anayasa değişikliği ile cumhuriyet hükümet şekli olarak benimsenmiştir. Buna paralel olarak Cumhuriyet rejiminin gereği olarak devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı makamının kurulması ile meclis hükümeti sisteminin saf biçiminden biraz daha uzaklaşmıştır (Soysal, 1969, 30-40).

1921 Anayasasında yargıya ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. 1921 Anayasası, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemini benimsemesinin bir sonucu olarak, yasama ve yürütme güçlerinin yasama organında toplanması esasını benimsemiştir. Meclis hükümeti teorisine göre yargının da yasamaya verilmesini gerektiren bir durum yoktur. Ancak 1921 Anayasası uygulamalarına bakılınca,

kuvvetler birliği ilkesi açısından yargı alanında da değişiklikler yapılmıştır. İstiklal Mahkemeleri'nin kuruluğu buna dayanmaktadır. Üyeleri meclis tarafından ve milletvekilleri tarafından seçilen bu mahkemeler, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak sunulmuştur (Küçük, 2005, 58-63).

4.3.4. 1924 Anayasası

TBMM'nin kurulmasından sonra gerçekleştirilen en önemli yasama tasarrufu, yeni bir Anayasanın kabul edilerek yürürlüğe konulmasıdır. Yeni Anayasa, 20.04. 1924 günü TBMM tarafından yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasası 1961 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1924 Anayasası, devlet sistemini dayandırdığı temel esaslar ile önceki anayasa döneminin devamı niteliğindedir (Tanör, 1996, 236).

Cumhuriyet ilkesi temeline dayanan 1924 Anayasası, egemenlik hakkını kullanma yetkisini yalnızca TBMM'ye vermiştir. 1924 Anayasası'nda yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM'de toplandığı belirtilmiştir. Meclis, yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise kendisinin seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği icra vekilleri eliyle kullanacaktır. Bakanlar Kurulu, Parlamentaoya karşı sorumludur. Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir, düşürebilir. Anayasa'da, meclise hükümeti denetleme ve düşürme yetkisini tanınmasına karşın, parlamenter rejimin temel prensiplerinden meclisi fesih yetkisi düzenlenmemiştir (Erdoğan, 2003, 56).

1924 Anayasasının bu yönler itibariyle, meclis hükümeti modelini benimsediği anlaşılmaktadır. Ancak bu Anayasa, yürütme yetkisinin kullanımını Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna vererek, Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından bir yasama dönemi için seçilmesi, Cumhurbaşkanı'nın siyasi olarak sorumsuzluğu ve karşı imza kuralını benimseyerek parlamenter esasları getirmiştir. Bu Anayasayla, yasama ve yürütme yetkisi TBMM'ye verilmiş olmakla birlikte yasama-yürütme ilişkisi yönünden karma hükümet sistemi kabul edilmiştir (Gözler, 2002, 66-70).

1924 Anayasasında yasama meclisi tek bir Meclis'ten oluşmaktadır. Bu şekilde, Anayasanın siyasi sistemi, 1920'den beri benimsenen TBMM tarafından temsil olunan; tek kuvvet, tek meclis ilkesine dayanmaktadır. 1924 Anayasasında yargı TBMM'den ayrı bağımsız olarak yürütölmektedir (Soysal, 1969, 45-53).

4.3.5. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960'da askeri darbe sonucu yapılmıştır. 1961 Anayasasında devletin şeklinin cumhuriyet olduğu, egemenliğin Türk milletine ait olduğu ve milletin, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanacağı belirtilmiştir. Bu şekilde TBMM, 1924'den farklı olarak, egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ olmaktan çıkarılmış, egemenliği Anayasada belirtilen devlet organları ile paylaşmak durumunda bırakılmıştır. Bu durum hem TBMM'nin sistem içindeki ağırlığını azaltmış; hem de meclis üstünlüğüne dayalı demokrasi anlayışı yerine, meclisteki çoğunluk iradesinin meclis dışındaki organlarla dengelendiği bir demokrasi anlayışı gelmiştir (Gözler, 2002, 75).

1961 Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter sistem karışımının yerine, devlet iktidarının sınırlandırılmasının en etkin yollarından birisi olan ve devlet iktidarının çeşitli devlet organları arasında paylaşılmasına dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. 1961 Anayasasının 1924 Anayasasına göre getirdiği bir diğer farklılık da, çift meclis sistemini kabul etmiş olmasıdır. Yasama yetkisine sahip olan TBMM, iki meclisli bir organ olarak kurulmuştur. Yasama organı, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktadır. Millet meclisi üyelerinin tamamı halk tarafından genel oy ile seçilirken, Cumhuriyet Senatosunun üyelerinin bir kısmı seçimle bir kısmı da seçim dışı yollarla belirlenmektedir (Özbudun, 2004, 24-26).

1961 Anayasasının hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemidir. Anayasaya göre yürütme, parlamenter hükümet sistemine uygun olarak, Bakanlar kurulu ve Cumhurbaşkanı'dan oluşmaktadır. 1961 Anayasasında hukuk devleti kavramı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve hukuk devletinin biçimsel gereklerinden olan yargı bağımsızlığı ve hâkim teminatını gerçekleştirici hükümlere yer vermiş, bunları birleştiren bağımsız Yüksek Hâkimler Kurulu'nun kurulmasını öngörmüştür. Ayrıca Anayasa Mahkemesi bu Anayasa ile kurulmuştur (Tanör, 1996, 270-297).

1961 Anayasası ile benimsenen bir diğer yenilik sosyal devlet ilkesidir. Sosyal devlet, vatandaşların toplum içindeki durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet şeklinde tanımlanmaktadır. Bu ilkenin amacı, Batıda oluşmuş devlet tipinin ekonomik ve siyasi temellerine dokunmaksızın sosyal güvenliğin temin edilmesi, işsizliğin önlenmesi, hayat seviyesinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması için reform yapılmasıdır (Tanör, 1996, 275).

Anayasada hak ve hürriyetler ayrıntılı olarak düzenlenerek teminata kavuşturulmak istenmiştir. 1924 Anayasası tabii hukuk anlayışının bir neticesi olarak sadece klasik hak ve hürriyetleri düzenlerken; 1961 Anayasası sadece klasik kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetleri kapsamaktan da öteye giderek, ekonomik ve sosyal hakları da temel haklar kapsamına dâhil etmiştir. Bu Anayasa, temel hak ve hürriyetler açısından teminatlı bir sistem getirmeyi amaçlamıştır (Gözler, 2002, 75).

1961 Anayasası, 1961-1974 yılları arasında toplam yedi kez değişikliğe uğramıştır. En kapsamlı değişiklikler, 1971 ve 1973 yıllarında yapılanlardır. Bu dönemde yapılan Anayasa değişikliklerinde, yürütmenin güçlendirilmesi başta olmak üzere birkaç alanda değişiklik yapılmıştır (Özbudun, 2004, 26).

4.3.6. 1982 Anayasası

1982 Anayasası askeri darbe sonucunda yapılmış bir anayasadır. 1982 Anayasasında geçmiş anayasa çalışmalarından farklı olarak sivillerin salt danışmanlık niteliği ön plana çıkmıştır. Anayasa çalışmalarına geçmişteki olayların sorumluluğunu yürütmenin güçsüzlüğüne bağlayan yaklaşım yön vermiştir. Bu nedenle yeni anayasa özgürlüğün ve demokrasinin korunmasını ve pekiştirilmesini değil, otorite ve devletin güçlendirilmesini esas almıştır (Gözübüyük, 1997, 143).

12 Eylül 1980 hareketinin en önemli nedenlerinden biri seçim sisteminin sonucu olarak ortaya çıkan hükümet istikrasızlıklarıdır. Bu nedenle 1982 Anayasası'nın hazırlanması aşamasında en çok devletin güçlendirilmesi konusu üzerinde durulmuştur. Bu, devlet otorite ve gücünü en çok yürütme aracılığıyla gösterdiğinden, yürütmenin güçlendirilmesi ve etkili duruma getirilmesi öne çıkmıştır. Bu bakımdan 1982 Anayasası parlamenter rejimin yasama ve yürütme arasındaki yumuşak ayrımında yürütmeye ağırlık vermiştir (Gözübüyük, 1997, 144).

1982 Anayasası yürütmeyi görev olması yanında yetki olarak da nitelendirerek, erkler arasında üstünlük sıralamasını kabul etmemiş, işbölümü ve işbirliği gereği bağımsızlaşan devlet organlarının eşit durumda olduklarını kabul etmiştir. Üstünlüğün ise anayasal düzende olduğunu belirtmiştir. Anayasada Cumhurbaşkanı ve başbakanın statüleri ayrı ayrı düzenlenmiş, cumhurbaşkanı sorumsuzluğu ile ölçülü olmayan yetkilerle donatılmıştır (Gözübüyük, 1997, 147).

1982 Anayasası önceki anayasalara göre daha uzun ve ayrıntılı olarak hazırlanmış, birçok olası durumu düzenlemek isteyen kazuistik bir yöntemi esas almıştır. Değiştirilmeyecek hükümlerin kapsamı genişletilmiş, Anayasa değişikliklerine halkoyuna kadar gidebilen cumhurbaşkanınca onaylanma aşaması eklenmiş, geri çevrilen Anayasa değişikliğinin aynen kabul edilebilmesi için gereken kabul sayısı artırılmış, konseyce çıkarılan yasaların anayasaya aykırılığının iddia edilememesi kabul edilerek; anayasanın daha katı bir nitelik kazanması sağlanmıştır. Yeni anayasa siyasal karar alma mekanizmalarındaki tikanıkları giderici hükümler getirmiş, daha az katı bir demokrasi modelini benimsemiş, otorite hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını artırmış, tüm bunlardan daha da çok devlet yapısı içinde yürütmeyi güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi tercih edilerek cumhuriyet dönemi geleneğine sadık kalınmıştır (Parla, 1986, 74-77).

2007 Yılında yapılan Anayasa değişikli ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi amacıyla tercih edilen ve yarı-başkanlık etkisi görülen bu rejimde cumhurbaşkanına iç ve dış siyasal koşullara ve kişiliğine göre daha da etkin hale gelebilecek yetkiler tanınmıştır.

1982 Anayasası Bakanlar Kurulu'nu güçlendirme yönünde, Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisini genişleterek, kanun hükümlerinden istenilenin kaldırılabilmesine, kanunla düzenleme yapılmamış alanların da düzenlenebilmesine olanak sağlanmıştır. Böylece bakanlar kurulu, fonksiyonel açıdan yasama niteliğinde işlem yapma yetkisi ile donatılmıştır (Özbudun, 2004, 305-309). Başbakanı herhangi bir bakanın görevden alınmasını Cumhurbaşkanından isteme yetkisi tanınarak bakanlar kurulu içinde üstün bir konuma gelmesi sağlanmıştır. Başbakanın görevden aldırma yetkisini kullanması koalisyon hükümetleri yerine tek parti hükümetleri döneminde daha etkili olmaktadır.

4.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Anayasal Kurumlar

Türkiye Cumhuriyeti'nde anayasal kurumlar yasama, yürütme ve yargı ayrımı çerçevesinde oluşmuştur. Yasama görevini Türkiye Büyük Millet Meclisi yerine getirmektedir. Yürütme görevi, Cumhurbaşkanı ile Başbakan yönetimindeki Hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Yargı fonksiyonu bağımsız mahkemelerce yerine getirilmektedir.

4.4.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yasama Organı

1982 Anayasası, 1961 den farklı olarak, klasik parlamenter sistemlerdeki çift meclisli yasama organı geleneğinin aksine tek meclisli yasama organı yapısını benimsemiş ve yasama gücünü kullanma yetkisini de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir (Parla, 1986, 76-77). Anayasanın 7. maddesine göre; “Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez”.

1982 Anayasası, daha önce yapılmış anayasalara göre yürütmeyi en fazla öne çıkaran anayasadır. 1920'den sonraki anayasal düzende, yürütmeye duyulan güvensizlikten dolayı, anayasalarda yürütmeyi yasamanın bir türevi olarak gören bir anlayış hâkimdir. 1982 Anayasasının ise alışılmış geleneğin dışında, yürütmeyi oldukça güçlendirmesi, yasama organının etkinliğinde bir gerileme olduğu ve pasifleştirildiği yolundaki eleştirilere neden olmuştur (Soysal, 1993, 288).

1982 Anayasası yürütmeyi gereğinden fazla güçlendirmiş ve yasamaya da bu anlamda gereken yetkileri vermiştir. Öncelikle, yürütmedeki sorumlu kanat, işbaşına getirilme, çalışma, görevden uzaklaştırılma bakımından yasamanın denetimindedir. İkincisi, olağanüstü hal durumlarında Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulunca çıkartılacak KHK'ler yargı denetiminin dışında tutulduğu halde, bunları onaylayıp onaylamama, değiştirme, hatta yürürlükten kaldırma yetkisi yine TBMM'nindir. Üçüncüsü; anayasayı değiştirme yani bütün ulus adına kuruculuk gücünü kullanma yetkisini TBMM'nin elinden alınmış değildir (Soysal, 1993, 288).

TBMM genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşmaktadır. 25 yaşını dolduran, milletvekili seçilebilme yeterliliğine sahip olan herkes milletvekili seçilebilir. Milletvekilleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler. TBMM seçimleri 4 yılda bir yapılır, ancak meclis yasama dönemi dolmadan erken seçim yapılmasına karar verebileceği gibi, cumhurbaşkanı da şartlar gerçekleştiği durumlarda seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Seçimleri yargı organı yönetir ve denetler. Bu yönetim ve denetim mekanizmasının başında Yüksek Seçim Kurulu bulunur. Milletvekilleri, yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu gibi ayrıcalıklara sahiptir (Atar, 2005, 160).

Parlamentar sistemlerde yasama organlarının yetkileri kanun yapmak ve hükümeti denetlemek olarak iki grupta toplanabilir. Anayasanın 87. Maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek şeklinde sıralanmaktadır.

TBMM'nin en önemli işlevi yasa yapmaktır. Kanun teklif etme yetkisi, bakanlar kurulu ve milletvekillerindedir. Mecliste kabul edilen kanun tasarısının yürürlüğe girmesi için cumhurbaşkanı tarafından 15 gün içerisinde yayımlanması gerekir. Cumhurbaşkanı kanun tasarısını ya yayımlar, ya da bir daha görüşülmek üzere meclise gönderir. TBMM geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır, kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar meclise geri gönderebilir (Gözler, 2002, 411).

TBMM'nin görevlerinden biri de bilgi edinme ve Bakanlar Kurulunu denetlemektir. TBMM, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır (Gözler, 2002, 414).

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Meclis Soruşturması Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar (Gözler, 2002, 414-428).

Milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve savaş ilan etmek de TBMM'nin önemli görevleri arasındadır. Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Ayrıca TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme yetkisi de bulunmaktadır. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler KHK ile düzenlenemez (Parla, 1986, 80).

12.10.2010 yılında Anayasa'nın 146. Maddesinde yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesi'nin üç üyesini seçme yetkisi TBMM'nin görev ve yetkileri arasına eklenmiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklik TBMM'ye sınırlı bir yetki vermekle birlikte, Anayasa Mahkemesinin demokratik meşruiyetinin sağlanması adına büyük bir kazanımdır. Teklifte TBMM tarafından yapılacak üye seçimlerinde öngörülen sistem, tıkanmaları bertaraf edecek şekilde öngörülmüştür (Bulut, 2010).

12.10.2010'da Anayasa'da yapılan bir başka değişiklik de siyasi partilerin kapatılması usulüne ilişkin Anayasanın 69. maddesinde yapılan değişikliktir. Böylece TBMM'nin yetkileri arasına siyasi parti kapatma davalarına vereceği izinde eklenmiştir. Bir siyasi partinin kapatılması için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının talebinin yanısıra TBMM'de grubu bulunan siyasî partilerin beşer üye ile temsil edildiği, Meclis Başkanının başkanlığında oluşturulacak Komisyonun üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun gizli oyla vereceği izni eklenmiştir.

Yasama meclislerinin çalışmalarını verimli ve düzgün yürütmek için ön hazırlık ve görüşmeleri yapacak komisyonlara ihtiyaç vardır. Meclis komisyonları, konuların TBMM Genel Kuruluna gelmeden önce görüşülerek olgunlaştığı kurullardır. TBMM içtüzüğüne göre, 2010 yılı itibari ile TBMM komisyonları: Anayasa, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm, Çevre, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler, Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji, Dilekçe, Plan ve Bütçe, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İnsan Hakları, Tarım Orman ve Köy İşleri Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu'ndan oluşur. Komisyonlarda siyasi parti gurupları üye sayıları oranında temsil edilir (Gözler, 2010, 219).

TBMM, Anayasanın 93. Maddesine göre, her yıl Ekim ayının ilk iş günü kendiliğinden toplanır ve bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapar. TBMM, ara verme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca ya da üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağırılmaktadır.

TBMM'nin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur. Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulmaktadır. TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütmektedir. Siyasî parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir. TBMM yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz (Parla, 1986, 79).

4.4.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yürütme Organı

1982 Anayasasının 8. maddesine göre; “yürütme görev ve yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunca kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. 1961 anayasasından farklı olarak yürütme, 1982 anayasasında hem bir görev, hem bir yetki olarak tanımlanmıştır. Yürütme görev olarak tanımlanmakla, idarenin kanuniliği ilkesine uygun hareket edilmiş, kanuni düzenlemenin olduğu her yerde, idareye bu kanunu uygulama görevi verilmiştir. Yürütmenin yetki olarak tanımlanmasının nedeni de, yürütmeyi güçlendirme çabalarıdır (Özbudun, 2004,280).

Türkiye'de yürütme parlamenter sistemin yapısına uygun olarak ikili bir yapıya sahiptir. Yürütme yetkisini fiilen kullanan ve sorumlu olan taraf bakanlar kuruludur. Yürütmenin sorumsuz tarafını ise cumhurbaşkanı oluşturur. Sistemin parlamenter sistemden uzaklaştığı yönündeki eleştirilerin odak noktası anayasa ile cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin fazlalığıdır (Yazıcı, 2002, 126).

4.4.2.1. Cumhurbaşkanı

1982 sistemiyle getirilen cumhurbaşkanını klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından ayıran önemli özellikler bulunmaktadır. Yürütmeyi güçlendirme çabaları ile cumhurbaşkanına önemli yetkiler verilmiştir. Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin genişliği nedeniyle cumhurbaşkanlığı 1924, 1961 ve Alman Anayasası ile karşılaştırıldığında önemli bir kurum haline gelmiştir.

1982 Anayasasının 101. maddesinde 21.10.2007 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanı seçilme şartları şu şekilde sıralanabilir:

“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer”

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi nedeniyle 1982 Anayasasının 102. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının seçimi şöyle belirtilmiştir:

“Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı görevi başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.”

Cumhurbaşkanı'nın seçim yönteminde yapılan anayasa değişikliği ile siyasal rejimin yarı başkanlık ve başkanlı parlamenter sistem rejimine kurumsal anlamda bir adım daha yaklaştığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Alkan'a göre (2009) cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması özellikle iki alanda değişikliğe neden olacaktır. Bunlardan ilki salt çoğunluğa yakın bir oranda halk desteğini almış bir cumhurbaşkanının öncekine göre daha güçlü bir meşruiyete sahip olacağıdır. Böylece cumhurbaşkanı seçmenlerinin taleplerini izleyen ve hükümet politikalarını bu açıdan değerlendiren siyasal taraf olacaktır. Diğeri ise güçlü bir seçmen desteğine sahip cumhurbaşkanının, büyük olasılıkla kendisinden daha az seçmen desteğine sahip bulunan bir hükümetle birlikte çalışacak olmasıdır. Bu ise cumhurbaşkanın yetkilerini hükümete karşı kullanmasını kolaylaştıracaktır. Özellikle koalisyon dönemlerinde, meşruiyetini daha güçlü bir biçimde öne çıkartacaktır.

Cumhurbaşkanının hakemlik rolünü yerine getirmesi ve toplumdaki bölünmelere tarafsız yaklaşması ve bütün siyasi parti gruplarına eşit mesafede durması için tarafsız olması şarttır. Anayasanın 101. maddesine göre Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisi kesilir ve meclis üyeliği sona erer.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanı hem yürütmenin bir kolu, hem de devletin başı olarak tanımlanmış ve ona ikili bir statü verilmiştir. 1982 Anayasası ile oluşturulan cumhurbaşkanı ise parlamentarizmin devlet başkanlarına tanıdığı yetkilerin ötesinde yetkilere sahiptir ve hatta yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanı kadar yetkili olduğu belirtilmektedir. Anayasa ile cumhurbaşkanı sembolik, sözde mevkii sahibi biri olarak tasarlanmayıp, siyasal süreçte devletin çıkarlarını korumak için önemli fonksiyonlara sahiptir (Soysal, 1993, 203).

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının yetkilerinin ötesinde oldukça geniş yetkiler vermiştir. Anayasa metninde cumhurbaşkanına bir çeşit anayasa koruyuculuğu veren yetkiler vardır. Yalnızca yürütmeye ilişkin klasik görevleri olan bir cumhurbaşkanı değil, her üç erke ilişkin kapsamlı, aktif görevler, rutin ve potansiyel yetkiler ve atama yetkileriyle donatılmış bir cumhurbaşkanı yaratmıştır (Soysal, 1993, 205).

Cumhurbaşkanına yasama alanında tanınan yetkiler parlamenter sistemin yapısına uygun olarak tarafsız devlet başkanı sıfatıyla tanınmış yetkilidir. Cumhurbaşkanının yasama alanındaki yetkilerinden ilki yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapmasıdır (Alkan, 2009, 211).

Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili bir diğer yetkisi, meclis ara verme veya tatilde ise doğrudan doğruya veya bakanlar kurulunun istemi üzerine meclisi toplantıya çağırmasıdır. Cumhurbaşkanı bunu tek başına ya da bakanlar kurulunun karşı imzası ile bakanlar kurulunun istemi üzerine yapmaktadır (Gözler, 2002, 495).

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir diğer yetkisi anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli görürse halkoyuna sunmaktır. Cumhurbaşkanı uygun bulmadığı anayasa değişikliği ile ilgili kanunları hukuka aykırılık, yerindelik veya anayasa ilkelerine aykırılık gibi gerekçelerle meclise geri gönderebilir. Bu yetki cumhurbaşkanının anayasal ilkelerin koruyuculuğu görevi amacıyla kullandığı bir yetkidir. Bu yetkiyi tek başına kullanmaktadır. Anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca meclise geri gönderilmesi durumunda, meclis değişiklik yasasını aynen kabul ederse cumhurbaşkanı halk oylamasına başvurma hakkına sahiptir. Halkın hakemliğine başvurma yetkisinin parlamenter sisteme aykırı bir yönü yoktur. Ancak olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Özbudun, 2004, 290).

Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı bir diğer yetki yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin, TBMM içtüzüğünün belli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılıkları gerekçesiyle anayasa mahkemesinde iptal davası açmaktır. Cumhurbaşkanı bazı durumlarda parlamentoyla sık sık karşı karşıya gelmek yerine, yayımlamak zorunda kaldığı yasanın bir de anayasa mahkemesince gözden geçirilmesini isteyebilir (Soysal, 1993, 319).

Cumhurbaşkanının yasama alanına ilişkin bir diğer yetkisi TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermesidir. Bu durum ancak seçimler sonrasında yeni kurulan bir bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması ve gensoru dolayısıyla ya da bakanlar kurulunun güven istemine karşı verilmiş güvensizlik oyuyla hükümetin düşmesi, 45 gün içinde yeni bakanlar kurulunun kurulamaması ya da kurulduğu halde güvenoyu alamaması durumlarında söz konusu olur. Bu madde ile anayasa yasama ile yürütme arasında bir denge kurmaktan çok hükümetin kurulması sırasındaki tikanlıkları engellemeyi amaçlamıştır (Alkan, 2009, 211).

Cumhurbaşkanının en çok tartışılan ve parlamenter sistemden bir sapma olarak görülen yetkileri yürütme alanındaki yetkileridir. 1982 Anayasasıyla cumhurbaşkanına yürütme alanında tanınan yetkilerden bir kısmı parlamenter sistem yapısına uygun, bir kısmı parlamenter sistemi aşan yetkilerdir (Özbudun, 2004, 284).

Cumhurbaşkanına yürütme alanında verilen yetkilerden ilki, Başbakanı atama, istifasını kabul etme ve Başbakan tarafından belirlenen bakanları atama yetkisidir. Ancak bakanların görevlerine başbakanın teklifi ile cumhurbaşkanının son vermesi parlamenter sistemin doğasına aykırıdır. Başbakanla veya hükümetin bütünüyle anlaşmazlığa düşen bakanın kendi isteğiyle ayrılması ya da ayrılmak zorunda bırakılmaktadır. 1982 anayasasıyla getirilen ve azil niteliği taşıyan bu yetki başbakanın teklifi üzerine kullanılabilir bir yetkidir. Bu yetki daha çok kendi bakanlarından birine söz geçirememiş bir başbakanın, cumhurbaşkanı eliyle başvurduğu son çaredir (Özbudun, 2004, 285).

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden olan dış işleri bakanlığının belirlediği elçileri, yabancı devletlere gönderme ve onların temsilcilerini kabul etme yetkisi, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisi, cumhurbaşkanının devletin başı olmasından kaynaklanan ve sembolik yetkilerindendir (Gözler, 2001, 219-220).

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının sembolik yetkilerin ötesinde onu sistemin önemli bir unsuru haline getiren yetkileri de vardır. Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etme ve başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim, olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarma parlamenter sistemdeki devlet başkanına tanınan sembolik yetkileri aşan yetkilerdir. Bu yetkiler cumhurbaşkanına yürütmeye aktif bir şekilde katılma fırsatı vermektedir. Parlamenter sistemlerde görülmeyen bu yetkiler cumhurbaşkanına hükümetle birlikte iktidara ortak olup politikalar belirleme hakkı vermektedir (Alkan, 2009, 212).

Cumhurbaşkanının bir diğer önemli yetkisi devlet denetleme kurulunun üyelerini ve başkanını atamak, devlet denetleme kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmaktır. Bu kurul tüm kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir. Üstelik sadece cumhurbaşkanının emriyle harekete geçebilir. Cumhurbaşkanının bu yetkilerinden bazılarının parlamenter sistem açısından sorgulanması gerekmektedir (Soysal, 1993,325).

1982 Anayasası ile cumhurbaşkanının yürütme alanındaki geniş yetkileri, anayasanın yarattığı hükümet sistemi üzerinde ortaya çıkan tartışmaların gerekçesini oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve seçimini düzenleyen hükümlerin parlamenter sisteme uygundur; ancak cumhurbaşkanlığını icrai bir makama dönüştürecek ölçüde güçlendiren düzenlemeleri, yarı-başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. Bu durum cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı eğilimlerde olması halinde, sorun çıkartacak bir niteliğe sahiptir.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanına yargı alanında tanınan yetkiler 1961 anayasasından oldukça geniştir. Bu durum klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanına tanınan yetkileri aşmakta ve cumhurbaşkanının tarafsızlığına zarar vermektedir. Ancak 12 Eylül 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının yargı alanındaki yetkilerine sınırlama getirilmiştir.

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında yargı alanında ki en önemli yetkileri Anayasa mahkemesinin üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmektir (Göze, 2000, 572). Ancak 12.10.2010'da yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi'nin üyelerini seçme hakkı Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında bölüştürülmüştür. Cumhurbaşkanı 14 üyeyi TBMM ise 3 üyeyi seçme hakkına sahip kılınmıştır. HSYK üyelerinin seçiminde de Cumhurbaşkanı tek seçici organ olmaktan çıkarılmış, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Adli ve İdari yargı hâkim ve savcılarını da HSYK'ya üye seçiminde yetkili kılınmıştır.

Üzeltürk'e göre (2010) Anayasa Mahkemesinin en çok eleştirilen hususlarından biri Cumhurbaşkanının 11 Anayasa Mahkemesi üyesini doğrudan veya dolaylı olarak atamasıdır. Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının atadığı bu üyelerin sayısının 14'e çıkması ve doğrudan atadığı üye sayısının da 3'den 4'e çıkmasıyla Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesindeki sıra dışı etkisi devam etmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunu hala Cumhurbaşkanının seçecek olması Mahkemenin oluşumunda mevcut durumda olduğu gibi, Cumhurbaşkanının belirleyici rolünün aynen devam edeceği yönündedir.

Özbudun'da yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının, Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde rolünün yeterince azaltılmadığını bu anayasanın cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirme ve onu, devlet elitleri adına sivil siyaset kurumu ve seçilmiş organlar üzerinde bir vesayet makamı olarak tasavvur etme yolundaki genel eğilimine uygun olduğunu belirtmiştir.

HSYK'nın yapısında, üye sayısında ve üyeleri seçen organlarda Cumhurbaşkanının tek seçici organ olmaktan çıkarılması konusunda Yazıcı (2010) HSYK üyelerini seçen organlarda genişlemeye gidilmesinin demokrasiye uygun olduğunu, Feyzioğlu' da (2010) Cumhurbaşkanının üye seçiminde devreden çıkarılmasının yerinde ancak; siyasi bir geçmişe sahip olan Cumhurbaşkanı'nın kendi siyasi görüşüne yakın görevlendirmeler yapabileceğinin bunun da siyasi iktidarın, yargı üzerindeki nüfuzunu arttıracığını, yargının, iktidara bağımlı hale geleceğini savunmuştur. Üzeltürk'de (2010) Kurul üyelerinin tamamının dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesinin hem öğretilerde hem de 2009 AB ilerleme raporunda eleştirilen hususlardan olduğunu ve bu alanda yapılan değişiklikle HSYK'nın 4 asıl üyesinin Cumhurbaşkanınca seçilmesinin olumlu olduğunu belirtmiştir.

Parlamente sistem açısından cumhurbaşkanının sorumsuzluğu gerekli ve sistemin değişmez unsurudur. Parlamento rejimlerde, devlet başkanının sorumlu tutulmasını gerektirecek bağımsız bir politikası olamayacağı kabul edilir. Fakat Türkiye Cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde kendi başına yapabileceği işlemlerin çokluğu ve olağan dışı dönemlerde ise yürütmenin bakanlar kuruluna eşit kanadı olması nedeniyle oldukça güçlü konumdadır (Erdoğan, 2004, 222).

1982 Anayasasının 105. maddesi ile cumhurbaşkanının sorumsuzluğu düzenlenmiştir. Buna göre;

“ Cumhurbaşkanı anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır”.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen bu madde, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler hariç bütün işlemlerinin karşı imza kuralına tabi olduğunu, tarafsızlığı ve sorumsuzluğunun da görevinin sembolik olmasının ifadesi sonucu ortaya çıktığını göstermektedir. Üstün yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı meclis ile hükümet arasındaki sorunları çözeceği yerde zaman zaman hükümetin başkanı olan başbakanla çatışmaya girmiştir. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ile hükümetin başı olan başbakanın çatışması yarı başkanlık sistemlerine özgü bir olgu olduğu için Türkiye’de parlamenter sistemin tartışılmasına neden olmuştur (Gözler, 2001, 90).

1982 Anayasası parlamenter sistem açısından yürütmenin yetkilerini yasamaya karşı, yürütme içinde de cumhurbaşkanının konumunu hükümete karşı önceki anayasal dönemlere göre güçlendiren bir yapıya sahiptir. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemin ötesinde geniş yetkiler vererek onu siyasal sistemin tepesine yerleştirmiştir. Bu durum siyasal rejim tartışmalarının gündeme gelmesine neden olmuştur.

Yasama, yürütme ve yargı alanında önemli yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı’nın 21.10.2007 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile halk tarafından seçilecek olması da siyasal rejimin başkanlı-parlamenter sistem olarak gündeme gelmesine neden olmaktadır. Bu sistem, parlamenter rejim ile yarı-başkanlık rejimi arasında bulunan sistemi klasik parlamentarizmden ayıran bir sistemdir. Türkiye’de başkanlı parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanının yetkileri oldukça fazladır. Ancak bu yetkiler parlamenter sistem yapısına göre kurulmuş olan hükümet ve cumhurbaşkanı arasında krize neden olmaktadır.

12.10.2010’da yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının siyasal sistemin üç erki olan yasama yürütme ve yargı alanındaki yetkilerinden yargı alanında sınırlı da olsa kısıtlamaya gidilmiştir. Siyasal sistemin koruyucusu olarak nitelendirilebilecek Anayasa Mahkemesi’ne üye seçimine Cumhurbaşkanı’nın yanı sıra TBMM’nin eklenmesi demokratik ve sağlam bir yargı sistemine sahip olan Almanya gibi demokratik devletlerde ki uygulamalara benzerdir. Ancak Türkiye gibi siyasal ve demokratik istikrar sağlayamamış ülkelerde meclisin yargı organına üye seçimi yargı bağımsızlığını zedeleyebilir.

4.4.2.2. Hükümet

Türkiye Cumhuriyeti'nde yürütmenin diğer kanadını hükümet oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının 109. maddesine göre; “Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur”.

4.4.2.2.1. Başbakan

1982 Anayasasının 109/2. maddesine göre; “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır”. Anayasaya göre, Başbakan olmak için TBMM üyesi olmak zorunlu iken, bakanlar için böyle bir zorunluluk yoktur. Başbakanın parlamento üyeleri arasından atanması, parlamenter sistemin temel özelliklerinden biridir (Turhan, 1989, 126).

Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı sıfatıyla, Başbakanı seçmesi ve ataması, parlamenter sistemin bir gereğidir. Cumhurbaşkanı, seçimler sonucunda hükümeti kurma görevini, genel olarak parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin genel başkanına vermektedir (Özbudun, 2004, 293).

1982 Anayasası, Başbakanı seçme yetkisini Cumhurbaşkanına, Bakanlar kurulunu belirleme yetkisini Başbakana tanınmasına ek olarak, bakanların görevlerine de Başbakanın önerisiyle Cumhurbaşkanının son vereceği hükmünü getirmiştir. Bu hüküm, Başbakanın Bakanlar Kurulu içerisindeki konumunu güçlendirmiştir. Ayrıca, bakanların Başbakana karşı sorumlu olduğu ve Başbakanın bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmekle yükümlü olduğunu belirtmiştir. (Özbudun, 2004, 294).

Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun kaderini elinde tutar, onun istifa etmesi, hükümetin görevden çekilmesiyle sonuçlanır. Bu durum Bakanlar Kurulunun kolektif yapısını, Başbakan yönünde güçlendirmenin sonucudur. Parlamentarizmin Batı örneklerinde de yasama karşısında yürütme, yürütme içinde de Başbakanın güçlendirildiği örneklere rastlanmaktadır. Bu siyaset biliminde “parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Turhan, 1989, 127).

4.4.2.2.2. Bakanlar Kurulu

1982 Anayasası, Bakanlar Kurulu'nun kuruluşu bakımından parlamenter sisteme uygun hükümler benimsemiştir. Anayasa 109. madde ile bakanların Başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanacağını ve gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine görevlerine son verileceği hükmünü getirmiştir. Ayrıca 1982 Anayasasına göre, Başbakan olmak için TBMM üyesi olmak zorunlu iken, bakanlar için böyle bir zorunluluk yoktur (Erdoğan, 2003, 205).

Anayasaya göre, Bakanlar Kurulu, üç aşamalı bir süreç izlenerek kurulmaktadır. Önce, Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan, hükümeti kurmak üzere görevlendirilmekte, sonra, Başbakan tarafından bakanlar belirlenmekte ve nihayet Bakanlar Kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Özbudun, 2004, 293).

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından atama işleminin yapılması ile kurulur ve görevine başlar. Bakanlar Kurulu'nun TBMM'den güvenoyu alması, göreve devam etmesi açısından zorunludur. Güvenoyu verilmesi, TBMM'nin Bakanlar Kuruluna güvendiğini; ifade etmektedir. TBMM'den güvenoyu alamayan ya da herhangi bir nedenle istifa eden Bakanlar Kurulu'nun görevi sona erer. Ancak, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, yeni hükümet kuruluncaya kadar görevini sürdürür (Özbudun, 2004, 294).

Bakanlar kurulunun görev ve yetkileri Anayasa'da düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulunun Anayasada belirtilmiş olan belli başlı yetkileri; hükümetin genel siyasetini belirleme, kanun tasarısı sunma, kanun hükmünde kararname çıkarma, tüzük ve hükümet kararnamesi çıkarma, milli güvenliğin sağlanması TBMM'yi toplantıya çağırma, olağanüstü hal rejimine ilişkin yetkililerdir (Gözübüyük, 1997, 245).

Bakanlar kurulunun görev ve yetkilerinden ilkinin "hükümetin genel siyaseti yürütmesi" gelmektedir. Bakanlar Kurulunun görev ve siyasi sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesine göre, "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetininin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur." Bakanlar Kurulunun, bu genel görevi dışında, gerek Anayasa ve gerekse yasalarla verilen çok sayıda görev ve yetkisi bulunmaktadır.

Parlamente sistemlerde hükümetin genel siyasetini belirleme yetkisi Başbakanla verilmekle birlikte, bu siyasetin ayrıntılarını belirleyen ve yürüten Bakanlar Kuruludur. Başbakan ve Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin tespiti ve yürütülmesinden parlamentoya karşı sorumludur. Bakanlar Kurulu ve bakanlar, genel siyasetin belirlenmesi bakımından siyasi bir organ; bu siyasetin kamu hizmetlerinde uygulanması bakımından da idari bir organ kimliğine bürünürler. (Teziç, 2001, 409-411).

Bakanlar Kurulunun bir diğere yetkisi meclise kanun tasarısı sunma ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisidir. Anayasanın 88. maddesi kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğunu belirtmektedir. Bakanlar Kurulunun hazırladığı kanun tasarıları, TBMM'ye kanun teklifi olarak sunulmaktadır. KHK'lar ise yasama organının özel içerikli bir kanunla verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ve yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmaları zorunlu olan, Bakanlar Kurulunun yürürlükteki kanunları değiştiren işlemleri olarak tanımlanmaktadır. KHK çıkarma, istisnai düzenleme yetkisidir. Bu yetki, önemli, zorunlu, ivedi hallerde, belli bir süre için kullanılır (Erdoğan, 2003, 211-212).

Anayasa, olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK konusunda, Bakanlar Kurulunun yetkisinin kapsamını genişletmiştir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, yetki kanununa dayanmaksızın ve konu sınırlandırılması olmaksızın çıkartılmaktadır. Bu tür KHK'lerin düzenlenmesine Cumhurbaşkanının katılımı, işlemin asli unsurunu oluşturmaktadır Dolayısıyla Bakanlar Kurulunun, bu amaç için Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması zorunludur. Ayrıca, sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmamaktadır (Özbudun, 2004, 295). Ancak bu düzenlemeler de TBMM nin denetimine tabidir.

Bakanlar Kurulunun sahip olduğu yetkilerden biride tüzük çıkarma yetkisidir. Anayasanın 115. maddesi bu durumla ilgili düzenleme getirmiştir. Buna göre; "Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır".

Bakanlar Kurulu tamim, genelge, hükümet kararı, sirküler vb isimlerle adlandırılan Hükümet Kararnameleri çıkarabilmektedir. Bu düzenlemelerin bir kısmı yasama, hatta yargı denetimine tabi değildir.

Bakanlar Kurulunun önemli görevlerinden bir diğeri de Anayasanın 117. Maddesine göre milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı Bakanlar Kurulu'nun sorumlu olmasıdır. Silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması ve gerekse milli güvenliğin sağlanması, Bakanlar kurulunun anayasal görevidir.

Meclisi ara verme veya tatil sırasında doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırma Bakanlar Kurulunun görevleri arasındadır. Cumhurbaşkanı, herhangi bir istek olmadan, doğrudan kendisi de Meclis'i toplantıya çağırabilir. Ancak Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulundan bu yönde bir istek aldığı takdirde, Meclisi toplantıya çağırma zorundadır (Turhan, 1989, 157).

Bakanlar Kuruluna ilişkin son olarak önemli yetkilerden biride olağanüstü hal rejimine ilişkin yetkileridir. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebeplerinde ise Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşü alınır. Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, savaş hali vb. sebeplerde ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebilir (Özbudun, 2004, 317)

Türkiye'de yürütme organı parlamenter sistem yapısına uygun olarak yukarıda da belirtildiği gibi ikili bir yapıya sahiptir. Görev ve yetkileri cumhurbaşkanının aksine klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibidir. Başbakan'ın yetkileri Almanya Başbakanı kadar geniş değildir. Hükümetin sorumluluğunu Bakanlar Kurulu ile birlikte üstlenmektedir.

4.4.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yargı Organı

Türkiye'de kuvvetler ayrılığı ilkesinin üçüncü kolunu yargı erki oluşturur. 1982 Anayasasının 9. maddesine göre, “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır”. Bağımsızlık yetkisi mahkemelerin yasama, yürütme, diğer yargı organları ile çevreye karşı bağımsız olmasını içerir (Erdoğan, 2004, 270).

Türkiye'de hukuk devleti ilkesinin sonucu olarak hâkimlerin ve mahkemelerin bağımsızlığı sağlanmıştır. Hâkimlerin ve mahkemelerin bağımsızlığı ile ilgili Anayasanın 138. maddesi şöyledir:

“Hâkimler görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hükümler verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” (Atar, 2005, 168).

Anayasa 139. maddesi ile mahkemelerin bağımsızlığını sağlamak üzere hâkimlik teminatı getirmiştir. Buna göre; “hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık ödenek ve diğer özgün haklarından yoksun kılınamaz”.

Yargı bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir tedbir de adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının özlük işlerine bakmakla görevli Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun getirilmesidir. 12.10.2010'da Anayasanın 159. Maddesinde yapılan değişiklik ile HSYK'nın yapılanmasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda HSYK yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden oluşmakta ve üç daire halinde çalışmaktadır. Başkanı Adalet Bakanıdır. Kurulun dört asıl üyesi Cumhurbaşkanıca, üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunca, iki asıl ve iki yedek üye Danıştay Genel Kurulunca, bir asıl ve bir yedek üye Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca, yedi asıl ve dört yedek üye adli yargı hâkim ve savcılarınca, üç asıl ve iki yedek üye idarî yargı hakim ve savcılarınca dört yıl için seçilir.

HSYK'nın yapılanmasında, üye sayısında ve üyeleri seçen organlarda genişlemeye gidilmesiyle bu konu üzerine farklı görüşler ileri sürülmüştür. Feyzioğlu'na göre (2010) HSYK bağımsız bir kurum olmalıdır. HSYK'nın yapısını değiştiren anayasa değişikliği ile Yargıtay'ın ve Danıştay'ın seçeceği üyelerin sayısı arttırılmamakta, buna karşın başka kurumların veya makamların seçeceği yeni üyelikler yaratılarak, Yargıtay ve Danıştay'dan seçilen üyelerin azınlıkta kalması sağlanmaktadır. Yeni üyelerin siyasi iktidardan bağımsız olması durumunda, yüksek mahkemelerin seçtiği üyelerin sayısının azınlıkta kalması siyasi bir tercih olarak hoş görülebilir. Ancak yeni üyelerin tamamı doğrudan veya dolaylı bir şekilde siyasi iktidara tabi ise buradaki siyasi tercih, demokrasiden yana bir tercih değildir; yargıyı siyasi iktidara bağlayacak bir tercihtir. Yargının siyasi iktidara bağlandığı sistemlerde demokrasi olmaz.

Yazıcı ise (2010) değişikliğin HSYK'nın kusurlu yapısını önemli ölçüde değiştirdiğini ve onu demokratik dünyadaki emsallerine yaklaştırdığını açıklamıştır. Adalet Bakanı, Kurulun bir üyesi olmaya devam edecektir; ancak sahip olduğu yetkiler, büyük ölçüde sınırlanmakta ve sembolikleşmektedir. HSYK'nın üç daireden oluşması ile tüm yetkileri bu daireler tarafından kullanılacak, Bakan ise dairelerin çalışmalarına katılamayacaktır. Kurulun bağımsız sekreteryası olacaktır. Yazıcı bu nedenlerle Anayasa değişikliğinin HSYK'ya ilişkin hükümlerini isabetli bulmuştur.

Üzeltürk (2010) HSYK'ya ilişkin bir diğer önemli sorun olan Kurul kararlarının yargı denetimine kapalı olmasının, 2010 değişiklikleri ile kısmen yargı denetimine açıldığını ve bunun yeterli olmadığını belirtmektedir. Üzeltürk'e göre bu olumlu ancak oldukça eksik bir düzenlemedir. Çünkü HSYK Anayasanın 159. Maddesine göre, yargıçları mesleğe kabul etme, atama, nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme ve görevden uzaklaştırma yetkilerine sahiptir. Bunlardan sadece bir tanesi yargı denetimine açılmaktadır. Üstelik gereksiz olarak verilen bu kararlar için başka kullanılacak hukuk yolu yoktur.

Derdiman ise (2010) HSYK'ya meslekteki hâkim ve Cumhuriyet savcılardan, üniversite öğretim üyelerinden de belli sayıda üye seçilmesini yargı bağımsızlığını destekler görüldüğünü belirtmiştir. HSYK üyeleri sayıca daha fazla olan ve farklı kesimlerden gelen üyelerin katılımıyla kurulmakta ve böylece Adalet Bakanlığının muhtemel etkisinden de olabildiğince kurtulmuş olmaktadır.

Yargı alanında HSYK'nın ve Anayasa Mahkemesi'nin yapılanmasında yapılan Anayasa değişiklikleri demokratik devlet ve hukuk devleti esasları açısından yapılması gereken zorunlu değişikliklerdir; ancak getirilen düzenlemeler yeterince çözümleyici değildir. HSYK'ya üye seçimi konusunda ilk derece mahkeme üyelerinin HSYK'ya üye seçmesi demokratik bir durumdur ancak Türkiye gibi siyasal kültürü yerleşmemiş ülkelerde her dönemin siyasi iktidarı bu durumu kendi lehine olacak şekilde ayarlayabilecektir. Bu durum ise yargının siyasallaşması sorununu meydana getirecektir.

Anayasa, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek için Anayasa Mahkemesini; temyiz mercii olarak idari yargıda Danıştay'ı, ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesini; adli yargıda Yargıtay'ı, askeri yargıda Askeri Yargıtayı; mahkemeler arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek için Uyuşmazlık Mahkemesini; idarenin mali denetimi için Sayıştay'ı ve seçim uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak üzere Yüksek Seçim Kurulunu öngörmüştür (Gözler, 2002, 837-843). Bu kapsamda yüksek mahkemeler Anayasa Mahkemesi ve diğerleri şeklinde ele alınacaktır.

4.4.3.1. Anayasa Mahkemesi

Türkiye'de ilk defa 1962 yılında Almanya ve Avusturya'daki merkezileşmiş anayasa yargısı örnek alınarak kurulan Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasasının en önemli kazanımı olmuştur. 1982 Anayasasının üçüncü bölümünde "Yargı" başlığı altında düzenlenen Anayasa Mahkemesi kuruluşu bakımından diğer yargı organlarından farklı bir özellik arz etmektedir. Anayasa Mahkemesinin 11.02.1963 yılında vermiş olduğu "Anayasa Mahkemesi, genel mahkemeler arasında yer alan derece mahkemesi değildir" kararı da bunu doğrulamaktadır (Özbudun, 2004, 330).

Anayasa Mahkemesi, Meclis, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile birlikte tam bir anayasa organıdır. Buna karşılık diğer yüksek mahkemeler Anayasanın üçüncü bölümünde yargı başlığı altında yer almasına rağmen anayasa organı sayılmazlar. Bunun nedeni Anayasa Mahkemesi dışındaki yüksek mahkemelerin görevlerinin yasalarla düzenlenmesidir. Anayasa Mahkemesinin anayasa organı olmasının en önemli hukuki sonucu Anayasada açık bir yetkilendirme olmasa da kendi içtüzüğünü çıkarma yetkisine sahip olmasıdır. Anayasa Mahkemesinin anayasa organı olmasının diğer bir sonucu da örgütlenme açısından diğer anayasa organlarından bağımsız bir yapıya haizdir. Diğer organlarla ilişkilerini bir bakanlık araya girmeksizin doğrudan kendisi yürütmektedir (Özbudun, 2004, 115).

12 Eylül 2010 yılında Anayasanın 146. maddesinde yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesinin üye sayısı ve seçilen üyeleri seçen organlarda değişikliğe gidilmiştir. Anayasa Mahkemesinin on bir asıl ve dört olan yedek üye sayısı asıl, yedek üye ayırımına gidilmeden On yedi üye şeklinde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanının tüm asıl ve yedek üyeleri seçme yetkisine sınırlama getirilerek on dört üyeyi Cumhurbaşkanının üç üyeyi de TBMM'nin seçeceği 146. maddeye eklenmiştir.

12.09.2010'da 146 maddede yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesi'nin on dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı bu on dört üyeden üçünü Yargıtay, ikisini Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, birini Askeri Yüksek İdari Mahkemenin, kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan ve en az ikisi hukukçu olmak üzere yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçeceği üç adaydan ikisinin Sayıştay'ın kendi başkan ve üyeleri arasından göstereceği üç aday içinden, bir üyeyi de baro başkanlarının göstereceği serbest avukatlar arasından seçilmesi kuralı getirilmiştir. Anayasa Mahkemesine üye seçilebilme yaşı 45 olarak belirlenmiştir.

Anayasa Mahkemesine üye seçilebilmek için yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör veya doçent unvanını kazanmış olması, avukatların en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapması, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışması, birinci sınıf hâkim ve savcılarının adaylık dâhil en az yirmi yıl çalışmış olması şarttır. Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve iki başkanvekili seçilir. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi üyeleri aslî görevleri dışında resmî veya özel görev alamazlar (Anayasa m.146).

Anayasa Mahkemesi üyeleri on iki yıl için seçilirler. Bir kimse iki defa Anayasa Mahkemesi üyesi seçilemez. Anayasa Mahkemesi üyeleri altmış beş yaşını doldurunca emekliye ayrılırlar (Anayasa m. 147).

Anayasa Mahkemesi, üç daire ve Genel Kurul halinde çalışır. Daireler, daire başkanının başkanlığında dört üyenin katılımıyla toplanır. Genel Kurul, Mahkeme Başkanının başkanlığında en az on dört üye ile toplanır. Daireler ve Genel Kurul kararlarını salt çoğunlukla alır. Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalar dışında kalan işleri dosya üzerinde inceler. Ancak, bireysel başvurularda duruşma yapılmasına karar verilebilir. Mahkeme ayrıca, gerekli gördüğü hallerde sözlü açıklamalarını dinlemek üzere ilgilileri çağırabilir (Anayasa m.149).

Derdiman (2010) Anayasa Mahkemesine ve HSYK'ya farklı toplumsal kesimlerden seçilecek üyelerle her iki merciin de genişletilmesini olumlu bir gelişme olarak; ancak Askeri Yargıtay'dan Anayasa Mahkemesine üye seçilmemesini de bir eksiklik olarak görmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısının 17'ye çıkarılması eleştiri konusu yapılan ve işlevselliğini kaybetmiş yedek üyelik statüsünü kaldırarak, asıl üye–yedek üye ayırımına son vermektedir. Üç üyenin TBMM tarafından seçilmesi TBMM'ye sınırlı bir yetki vermekle birlikte, Anayasa Mahkemesinin demokratik meşruiyetinin sağlanması adına büyük bir kazanımdır. TBMM tarafından yapılacak üye seçimlerinde öngörülen sistem, tıkanmaları bertaraf edecektir. Ayrıca süre sınırlaması olmaksızın 65 yaşına kadar görev yapan Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süreleri, 12 yıla sınırlandırılması Avrupa'daki Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev sürelerinin genellikle 9 ilâ 16 yıla sınırlandırıldığı dikkate alındığında, yapılan bu düzenlemenin genel trende uygun olduğu görülmektedir (Bulut, 2010).

Derdiman (2010) Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi'nin 3 daireden oluşmasını görevlerin somut ve tereddüde meydan vermeden dağıtılmaması, her bir dairenin az sayıda üyeden teşekkül ettirilmesini bir sakınca olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin hangi Dairesinin hangi tür kararları alacağı belirlenmiş olsa bile, ayrıca bulunan Genel Kurul'a adeta hiçbir görev kalmaması gibi bariz sakıncaların yanı sıra parti kapatma davaları ile Yüce Divan fonksiyonunun yürütüldüğü davalarda tekrar inceleme yerinin aynı Kurul olmasının, "güvenilir yargı" ilkesine aykırı olacağını belirtmiştir

Derdiman'a göre (2010) normal bir ceza yargı düzeninde yargılanan kimseler temyiz ve karar düzeltme gibi kanun yollarından istifade etmek hakkına sahiplerken, son tahlilde örneğin bir bakanın görevinden dolayı yargılanmasından sonra aynı haklara sahip olamaması, hakların adil dağıtılmadığı iddialarının ardını arkasını kesmeyecektir. Taslakta Yüce Divan kararlarına karşı sadece karar veren Genel Kurul'a yeniden inceleme başvurusu yapılabilmektedir ki bu kanun yolunun gerçek manada kullanılması değildir. Siyasî partilerin de bir tüzel kişi oldukları ve kapatma davalarının bir tür ceza muhakemesi yöntemine göre yürütülecekleri konusu, haklı olarak, bunların da temyiz ve karar düzeltme yollarından faydalanmasını gerektirmektedir.

Anayasa Mahkemesinin görevleri ise Anayasanın 148. Maddesine göre belirtilmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi;

- Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak,
- Anayasa değişikliklerini, sadece şekil bakımından incelemek ve denetlemek,
- Vatandaşların, , Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuruları karara bağlamak,
- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet

Başsavcı vekilini, Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanını görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak,

- Görülmekte olan bir davada mahkeme uygulanacak kanun ya da kanun hükmünde kararname hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğunu görürse veya taraflarca ileri sürülmesi durumunda ileri sürülen bu iddianın ciddi olduğu kanısına varılması durumunda açılan itiraz davalarına bakmak,
- Siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu Sayıştay'a incelettikten sonra uygun olup olmadığına karar vermek,
- Siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması veya üyeliklerinin düşürülmesine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarına karşı yedi gün içinde itiraz edilmesi durumunda bu iptal istemlerini karara bağlamak,
- Kendi üyeleri arasında Uyuşmazlık Mahkemesine Başkanlık edecek olan üyeyi seçmek görevleri vardır.

1982 Anayasası, çoğu demokratik ülke Anayasa yargısı sisteminde var olan, devlet organları arasında doğabilecek ihtilafların çözümü ile ferdi başvurular yoluyla Anayasal hakların korunması yöntemlerini son Anayasa değişikliğine kadar kabul etmemiştir. Bu yönde bir düzenlemenin bulunmaması, Anayasa Mahkemesinin görev alanı açısından çağdaş gelişmelerin gerisinde kalmasına neden olmuştur.

12 Eylül 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesinin görevlerini düzenleyen 148. maddede bu yönde bir değişikliğe gidilmiş ve bireysel başvuru hakkı bu maddeye eklemiştir. Değişiklik ile vatandaşlar Anayasa Mahkemesine doğrudan başvuru yani bireysel başvuru hakkını elde etmişlerdir. Ayrıca bu maddeye, herkesin, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabileceği ve başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şartı da eklenmiştir.

Anayasanın 148. Maddesinde yapılan bir değişiklik de yüce divan kararlarıyla ilgilidir. Yüce divan kararları kesindir şartı Yüce Divan kararlarına yeniden inceleme başvurusu yapılacağı ve Genel Kurulun yeniden inceleme sonucunda verdiği kararların kesin olacağı şeklinde değiştirilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin önemli görevlerinden biri anayasaya uygunluk denetimi iptal davası ve itiraz yoludur. Soyut norm denetiminde, bu alanda yetkili ve görevli özel bir mahkemeye bir kanun ya da kanun hükümlerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla yapılan bir başvuru söz konusudur. Kanunun temel norma uygunluğu sorunu bir hâkim önünde uyuşmazlık ortaya çıkmadan önce ortaya konduğu için soyut norm denetimi adı verilmektedir. Yani anayasaya aykırılık iddiası ve denetimi, herhangi bir dava ile ilgili olmaksızın soyut olarak yapılmaktadır. 1982 Anayasasında, iptal davası açma yetkisi Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. İptal davası yolu, anayasanın üstünlüğünü sağlamaya çalışıp kamu yararı amacı gütmektedir (Özbudun, 2004, 369).

Somut norm denetimi (iptal davası), anayasaya aykırılık probleminin davaya bakan mahkemelerce Anayasa Mahkemesine intikal ettirilmesiyle gerçekleştirilmektedir. Yani, bir mahkemede görülmekte olan bir davanın karara bağlanması, o davada kullanılacak hukuk normunun anayasaya uygun olup olmamasına bağlı olması halinde yapılan denetimdir. Bir başka anlatımla dava mahkemelerinin bekletici mesele çıkarmaları itiraz yoluyla denetime sadece kanun ve kanun hükmünde kararnameler konu olmaktadır. Anayasanın 148. maddesine göre anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırılıkları aykırılığı ileri sürülemez (Gözler, 2002, 902-906).

İptal davası yoluyla denetim genellikle geçici bir nitelik taşımasına karşılık, itiraz yolu belli koşullara bağlı sürekli bir nitelik taşımaktadır. Çünkü itiraz yoluna başvurabilmek için gerçek ya da tüzel kişilerin herhangi bir davanın tarafı olmaları ve kendilerine uygulanması düşünülen yasa hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğunun ileri sürülmesi gerekmektedir. Bu yol bir nevi, Anayasaya aykırı kanunlarla Anayasanın fiili olarak değiştirilmesinin engellenmesi yolunda bir güvencedir. Somut norm denetimi, soyut norm denetimine nazaran daha yaygındır ve yargı organlarınca uygulamaya daha müsaittir. Birçok ülkede somut norm denetimi

mahkemelerin tabii bir görevi olarak sayılmıştır. Çünkü mahkemeler önlerine gelen davaları çözmek ve bunun için her olayda uygulanacak hukuk kuralını tespit etmek zorundadırlar. Hiçbir mahkeme bu görevden kaçamaz (Erdoğan, 2003, 225-226).

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek yaptığı Anayasaya uygunluk denetimi sonucunda vereceği kararlar “ret” ya da “iptal” kararı biçiminde ortaya çıkar. Ret kararları ilgili normun Anayasaya uygun olduğu değil, Anayasaya aykırı olmadığı anlamına gelir. Anayasa Mahkemesi, soyut ya da somut norm denetimi sonucunda anayasa aykırılığı iddia edilen normun anayasaya aykırılığını belirlemişse iptal kararı verecektir (Özbudun, 2004, 370).

Anayasanın 153. maddesinde belirtildiği üzere; “Anayasa Mahkemesi kararları kesinir”. Burada kastedilen şekli anlamda kesinliktir. Kararların kesinliği bu kararlara karşı herhangi bir başvuru yerinin bulunmaması anlamına gelir. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararı, hiçbir makam kaldıramaz ya da değiştiremez. Yani artık o karara karşı temyiz, karar düzeltme, itiraz gibi kanun yollarına başvurulamaz (Gözübüyük, 1997, 279).

4.4.3.2. Diğer Yüksek Mahkemeler

Adli yargı, diğer yargı kollarının görevine girmeyen davalara bakar. Hukuk mahkemeleri ve ceza mahkemeleri olmak üzere ikiye ayrılan Adli mahkemelerin teşkilatı, üç dereceli olup hukuk ve ceza mahkemeleri, bölge adliye mahkemeleri ile Yargıtay’dan oluşmaktadır. İlk derece hukuk mahkemeleri, sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer mahkemelerdir. Ceza mahkemeleri ise sulh ceza, asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer ceza mahkemeleridir. İkinci derece mahkemeleri ise Bölge Adliye Mahkemeleridir. Üçüncü derece Mahkeme ise Yargıtay’dır. Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı nihai kararları ve hükümleri son merci olarak inceleyip karara bağlar (Gözler, 2002, 837).

İdari yargı, idari mercilerin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlenmesini konu alır. İdari yargının ilk derece mahkemeleri idare ve Vergi Mahkemeleridir. Üst derece mahkemeler ise Bölge İdare Mahkemeleri ile Danıştay’dır (Gözler, 2002, 838-840).

Askeri yargı, Askeri Ceza Yargısı ve Askeri İdare Yargısından oluşur. Askeri Ceza Yargısının ilk derece mahkemeleri disiplin mahkemeleri ve Askeri Mahkemelerdir. Üst Derece Mahkemesi ise Askeri Yargıtay'dır. Askeri idari yargı alanında tek bir mahkeme vardır ve bu mahkeme ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapan Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir (Gözler, 2002, 838-840).

Askeri yargı alanı 12 Eylül 2010'da yapılan Anayasa değişikliğine kadar asker kişilerin; askeri suçlarına ait davalara ve askeri olmayan kişilerin de askeri suçları ile kanunda gösterilen görevlerini ifa etikleri sırada veya askeri mahallerde askerlere karşı işledikleri suçlara bakmakla görevliydi; ancak Anayasanın 145. maddesinin de yapılan değişiklikle askeri mahkemelerin savaş hali haricinde sadece asker kişileri yargılayacağını ve askerlerin de sadece askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri askerî suçlara ait davalara Askeri Mahkemelerin bakmakla görevli olacağını belirtilmiştir. Devletin güvenliğine, anayasal düzene, bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davaların adliye mahkemelerinde görüleceğini belirtmiştir.

Anayasanın 158. maddesine göre; "Uyuşmazlık Mahkemesi adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmekle yetkilidir".

1982 Anayasasının yüksek mahkemeler arasında gösterdiği Sayıştay Anayasa'nın 160. Maddesine göre merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Yüksek mahkemeler arasında yer alan Yüksek Seçim Kurulu ise seçimlerin yönetim ve denetimiyle görevlendirilmiştir.

4.5. Türkiye Cumhuriyeti'nde Parlamenter Rejim ve İşleyişi

Türkiye Cumhuriyeti'nde hükümet sistemleri 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında birbirinden farklı şekilde uygulanmıştır. Ancak bu anayasalarda ortak nokta uygulanan siyasal rejimin parlamenter sisteme doğru yol almasıdır. 1921 Anayasası, 1923 yılında yapılan değişikliklere kadar yasamanın üstünlüğü ilkesinin benimsendiği katı güçler birliği sistemine dayanmış ve yürütme ile yasamanın yetkileri meclis hükümeti sisteminin yapısına uygun olarak mecliste toplanmıştır. Bu

Anayasa yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti sistemini kurmuştur (Erdoğan, 2003, 48).

1924 Anayasası, 1921 anayasasından gelen meclisin üstünlüğü ilkesini devam ettirmekle beraber, parlamenter sisteme uygun hükümlere de yer vermiştir. Anayasa yasama ve yürütme gücünü mecliste toplamıştır. Meclisin hükümeti her zaman düşürebileceğini öngörmüş, buna karşılık hükümete meclisi feshetme yetkisi tanımamıştır. Anayasanın bu yönleriyle meclis hükümeti sistemini benimsediği söylenebilir. Ancak Anayasanın meclisin yasama yetkisini kendisinin kullanacağını belirten 6. maddesi ile yürütme yetkisinin meclisin seçeceği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bir bakanlar kurulu eliyle kullanacağını belirten 7. maddesi aslında yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrıldığını, farklı organlara verildiğini göstermektedir (Özbudun, 2004, 310).

1924 Anayasası, parlamenter sisteme yakın bütün bu hükümleriyle 1921 anayasasının benimsediği saf meclis hükümetinden 1961 Anayasasının benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırmıştır. Bütün bu özelliklerinden dolayı 1924 anayasasının katı bir güçler birliği sistemi ile bu ilkenin yumuşatılmış biçimi olan güçler ayrılığı sistemi arasında bir sistem kurduğunu söylemek mümkündür. Bu ikili yapısı nedeniyle doktrinde 1924 anayasasının kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hâkimdir (Gözler, 2002, 66).

1961 Anayasası yasama, yürütme ve yargı güçlerini farklı organlara vermesi, yasama ve yürütme erklerine birbirlerinin güçlerine son verecek yetkiler tanınması nedeniyle parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Anayasa “Westminster tipi” bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüş, yargı bağımsızlığını güvence altına alan düzenlemelere yer vermiş ve devlet sisteminin temel unsurlarından olmak üzere MGK ve Anayasa Mahkemesini kurmuştur. 1961 Anayasası sistemini monarkın yerine seçilmiş bir cumhurbaşkanının geçirilmiş olduğu İngiliz tipi bir parlamenter sistem olarak tanımlamak mümkündür. Bu yargı, devlet başkanının sembolik konum ve işleyişi bakımından doğrudur. Bu yönüyle 1961 Anayasası aslında Türkiye’nin anayasal tecrübesinin hükümet sistemi bakımından Osmanlı modernleşmesinden beri dayandığı temel tercihi sürdürmüştür (Erdoğan, 2003, 100).

1982 Anayasasının birçok hükmü tartışmalı olmakla birlikte parlamenter sistem yapısına uygundur. Parlamenter rejimin önemli unsurlarından biri olan yürütmenin iki başlı olması konusunda 1982 Anayasası buna uygun düzenlemeler yapmıştır. Anayasanın 8. maddesine göre; yürütme yetkisi bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı arasında bölünmüştür. Bakanlar kurulu bu yetkinin asıl sahibidir ve genel yetkilidir. Cumhurbaşkanı ise siyasal açıdan sorumsuz, yansız ve bu nedenle de sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu işlemlerden başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Parlamenter rejim kurallarına uygun olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumluluğu hükümete yüklenmektedir (Erdoğan, 2003, 101).

Parlamenter rejimin diğer bir önemli özelliği, yürütmenin yasama organı içerisinden çıkmasıdır. Bu konuda Türkiye’de 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden kayış söz konusudur. Cumhurbaşkanı parlamento yerine bu tarihten itibaren halk tarafından seçilmektedir. Ancak Başbakan parlamenter sisteme uygun olarak parlamentodan çıkmaktadır. Anayasanın 109. maddesi ile düzenlenen Başbakan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olmalıdır kuralına ek olarak bakanların da parlamenter olması getirilmiştir (Gözler, 2002, 68).

Anayasaya göre yürütme, yasama organı önünde sorumludur. Yasama organı hükümeti göreve başlarken ve görevde bulunduğu sırada güvensizlik oyuyla düşürebilir. Yürütme de yasama organını feshedebilir. Devlet başkanı parlamentoyu feshedebilir; fakat bunu sadece başbakanın isteğiyle yapar. Bu durumda Kuvvetlerin birbirini dengelemesi ve yumuşak ayrılığı söz konusudur (Teziç, 2001, 414).

Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistemin en önemli unsurlarından biride, hükümetin yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğudur. Anayasanın 112. maddesi ile kabine meclise karşı sorumlu tutulmuş ve gensoru, göreve başlarken güvenoyu, görev sırasında güvenoyu mekanizmaları tanımlanarak, bu sorumluluğu gerçekleştirecek araçlar düzenlenmiştir. Anayasada hükümetin yasama organına karşı iki tür sorumluluğu kabul edilmiştir. Bunlardan ilki; bakanlar kurulunun meclise karşı hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden dolayı kolektif olarak sorumlu olması ve bakanların kendi yetkisi altındaki işlerden dolayı meclise karşı bireysel olarak sorumlu olması ilkesi düzenlenmiştir (Özbudun, 2004, 310).

1982 Anayasasının birçok hükmü parlamenter sisteme uygun olmakla birlikte, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler parlamenter sistemdeki devlet başkanı yetkilerini oldukça aşmaktadır. Bu durum Anayasanın oluşturduğu hükümet sisteminin tartışılmasına neden olmuştur. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması klasik parlamenter sistemden tamamen bir kayış ve yeni bir hükümet sistemine doğru yol alma olarak yorumlanmaktadır. Hükümet sistemi konusunda literatürde çeşitli değerlendirmeler mevcuttur. Türkiye’de uygulanan siyasi rejimin Aksak Başkanlık Hükümeti, Otoriter Başkanlık Hükümeti, Başkanlı Parlamenter Sistem, 1958 Fransız Yarı Başkanlık Modeli Benzetmesi, Zayıflatılmış Parlamenterizm olduğu yönünde görüşler vardır (Gönenç, 2007, 39-43).

1982 Anayasasının oluşturduğu hükümet sistemi için ne tam anlamıyla bir parlamenter sistem, ne de tam anlamıyla bir yarı başkanlık sistemi demek doğru değildir. Sistem 1982 anayasasına dayanarak, yasama ve yürütme güçleri içerisinde yer alan kişilerin tutumlarına bağlı olarak zaman zaman parlamenter sistem, zaman zaman ise yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilimde olması durumunda, fiili bir yarı başkanlık sistemi, farklı eğilimlere sahip olmaları durumunda ise parlamenterizme yönelen kendine özgü bir yapı ortaya çıkmıştır (Turhan, 1989, 184).

4.6. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri

Türkiye Cumhuriyeti’nde parti ve seçim sistemi bu başlık altında ayrı olarak incelenecektir.

4.6.1. Türkiye Cumhuriyeti Siyasi Parti Sistemi

Partiler, örgütlenmeleri, ya da yapıları bakımından değişik tiplere ayrıldığı gibi, partiler arası ilişkiler bakımından da değişik tiptedirler. Her ülkede, partilerin sayısı, boyutları, aralarındaki ittifaklar ve stratejileri, istikrarı oluşturur. Bu yapı ve ilişkiler bütününe “parti sistemi” denilmektedir. Bir ülkenin gerçek siyasi rejim işleyişini tanıyabilmek için, parti sisteminin, kurumlar sistemi ile nasıl birleştiğini bilmek önemlidir. Parti sistemleri genellikle tek parti, çift parti, üç parti ve çok parti sistemi biçiminde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır (Çam, 2000, 302).

Türkiye’de 1946 yılına kadar gerçek tek parti sistemi uygulanmıştır. Hukuken ve fiilen tek parti olarak CHP varlığını sürdürmüştür. Bütünleşmeyi, modernleşmeyi hedef alan CHP tek parti sistemi türleri içinde otoriter pragmatik tek partiye örnek oluşturmaktadır. Türkiye’de 1946 yılına kadar Kemalist tek parti modeli siyasi parti sistemi uygulanmıştır. M. Duverger’e göre Türkiye’de uygulanan Kemalist tek parti sistemi, kadro partisi olmakla birlikte ocak örgütlenmesine dayalı kitle partisini de andırmaktadır. Parti içi muhalefete yer verilmektedir. Yöneticiler seçimle iş başına gelmektedirler. Üyeliğin herkese açık, partinin görüşlerine yapılan eleştiriden dolayı uzun süre ihracın olmadığı, resmi kıyafet ve disiplinin olmadığı bu parti sistemini Cumhuriyet Halk Partisi uygulamıştır (Kışlalı, 2001, 258).

Türkiye’de 1946 yılından sonra çok partili siyasi sisteme geçiş yapılmıştır. Ancak uygulanan tek turlu çoğunluk sistemi büyük partinin mecliste temsil yüzdesini arttırdığından 1946-1960 arası dönemde iki partili sisteme yakın bir siyasi parti sistemi ortaya çıkmıştır. Uygulanan tek turlu çoğunluk sistemi büyük partinin keyfi yönetimine neden olduğundan 1960 sonrasında orantılı temsil yöntemine geçilmiştir. Bu sistemde çok partili siyasi sistemi doğurmuştur. Bu sistemin de koalisyon hükümetlerine ve siyasal istikrarsızlığa neden olduğu düşünülerek 1980 sonrası seçim sistemine barajlar koyularak iki partili sistem yaratılmak istenmiştir. Ancak karma sistem olan, ülke barajlı d’Hondt sisteminin benimsendiği mevcut sistem ise aşırı çok parti sistemini doğurduğu söylenebilir (Kapani, 1998, 177).

Türkiye’de 1983-1991 döneminde üç partili sistemin geçerli olduğu söylenebilir. Çok parti sistemi ikiden fazla siyasi partinin siyasal yarışmada birbirlerini az çok yakından izledikleri ve iktidar dengesini etkileme gücüne sahip buldukları sistem olarak tanımlanabilir. Sartori’ye göre bu sistem İlimli (iki kutuplu) ve Aşırı (çok kutuplu) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlimli çok parti sisteminde partiler iki gurup etrafında kümelenir. Sistemin işleyişi iki partili sisteme benzer. Sistem karşıtı aşırı sağ ve sol partiler merkezdeki iki büyük partinin etkisi ile oldukça güçsüzdür. Türkiye’de, bugünkü partiler düzeni ve bu düzende yönelen belirişler bakımından ortanın sağında ve solunda yoğunlaşan iki kutuplu ve ılımlı bir sistemin oluşmasından söz etmek mümkündür (Kapani, 1998, 185).

4.6.1.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partiler

Türkiye'de 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde, siyasi partilerin anayasal bir statüsü olmadığı gibi, özel bir kanuna da tabi kılınmamıştır. 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra Kurucu Meclis tarafından günümüzde 22 Nisan 1983 tarih 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kabul edilen yasa geçerlidir. Bazı değişikliklere uğramış olmakla birlikte, halen bu yasa yürürlüktedir

Siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları arasında sayan Anayasamız, onların “önceden izin alınmadan kurulmaları ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürmelerini” öngörmektedir. Benzer hükümleri içeren Siyasi Partiler Kanunu da bu hükümleri aynen tekrarladıktan sonra, siyasi partilerin “Atatürk ilke ve inkılâplarına bağlı olarak çalışmalarını” kuruluşları, organlarının seçimi, işleyişi, faaliyetleri ve kararlarının Anayasa'da nitelikleri belirtilen demokrasi esaslarına aykırı olmamasını (md.4/1-2) hükme bağlamaktadır.

Türkiye'de ilk siyasi partiler, 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanından sonra kurulmuştur. Bu partilerde İslamcılar, Turancılar ve Batıcılar eğilimi dikkat çeker. I. Dünya Savaşı sonunda Anadolu ve Rumeli'nin paylaşılması gündeme gelince Reddi İlhak ve Müdafâ-i Hukuk Cemiyetleri ortaya çıkmıştır. Bunlar, Sivas Kongresinde Mustafa Kemal tarafından Anadolu ve Rumeli Müdafâ-i Hukuk Cemiyeti adı altında birleşmiştir. Kurtuluş savaşı bitiminde, Mustafa Kemal, Cumhuriyet Halk Partisi adını alacak olan Halk Fırkasını kurmuştur (Kışlalı, 2001, 248).

Türkiye'de siyasi partiler, II. Meşrutiyet ile birlikte kısa bir süre çok partili bir dönem yaşamışsa da, bu dönem birkaç yıl sonra İttihat ve Terakki Partisinin diktatörlüğüne dönüşmüştür. Cumhuriyet ile birlikte tekrar bir canlanma sürecine giren partili yaşam, Şeyh Said İsyanı arkasından gelen Takriri Sükûn Kanunu ile 1946 yılına dek sürecek olan tek parti egemenliği ile noktalanmıştır. Çok partili yaşama geçiş, 1946 yılında gerçekleşmiş, ancak bu da uzun sürmemiştir. Bu dönemde seçim sisteminin sonucu olarak Meclis'te, ezici bir çoğunluk sağlayan iktidar partisinin, bu çoğunluğu ulusal irade ile özdeş sayma eğilimi, rejimin tek parti diktatörlüğüne kaymasına yol açmış ve bu gelişme, 27 Mayıs Hareketini getirmiştir (Sağlam, 2002).

27 Mayıs 1960 ihtilali sonucu demokrat parti kapatılmıştır. 1961'den sonra girilen dönem Türkiye'de çok partili siyasi hayatın hâkim olduğu bir dönem olmuştur. Bu dönemde siyasi partilerin çoğu kitle partisi modelini benimsemiştir. Ancak toplumda çoğulcu yapının toplumsal çatışmalara neden olduğu ileri sürülerek Türk siyasi hayatının ikinci ihtilali 12 Eylül 1980 yılında yapılmıştır. Yapılan yeni anayasa ile siyasi yaşamın aktörleri olan siyasi partiler kadro tipi partiler şeklinde oluşturulmaya çalışılmış ancak başarılı olunmamıştır (Kışlalı, 2001, 249).

Türk siyaset sahnesinde esas oyuncu olarak yer alan partilerin önemli bir özelliği doğurganlıktır. Cumhuriyeti kuran CHP'nin içinden çıkan partilerin sayısı çok fazladır. Cumhuriyetin başında kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve 1930'da kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası CHP'nin doğurduğu ilk partilerdir. Çok partili hayatın başlatan Demokrat Parti'de CHP'den kopan bir grup tarafından kurulmuştur. 1967'de kurulan Güven Partisi, 1972'de kurulan Cumhuriyetçi Parti de CHP'nin doğurduğu partilerdir. 12 Eylül'den sonra kurulan Halkçı Parti, Erdal İnönü'nün kurduğu Sosyal Demokrat Parti ve Bülent Ecevit'in kurduğu Demokratik Sol Parti, CHP'nin devamı olarak kurulan partilerdir (Türküne, 2003, 286-287).

1950- 1960 yılları arasında ezici bir çoğunlukla iktidarda bulunan ve 27 Mayıs darbesi ile iktidarı sona eren Demokrat Parti'de, bu tarihten sonra kurulan sağ partilerin kaynağıdır. 1960 darbesinden sonra DP'nin devamı olarak Yeni Türkiye Partisi ve Adalet Partisi kurulmuştur. DP mirasını temsil iddiasında AP öne geçmiş; bu sefer AP'den 1970 yılında Demokratik Parti doğmuştur (Kışlalı, 2001, 252).

1968 seçimlerinde AP'den aday olmak isteyip, isteği geri çevrilen Necmettin Erbakan'ın kurduğu Milli Nizam Partisi, Milli Görüş çizgisinin başlangıcını oluşturmaktadır. 12 Mart döneminde Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılan bu parti, 1972'de Milli Selamet Partisi'ne dönüşmüştür. 1973 seçimlerinde önemli bir başarı kazanan bu parti koalisyon hükümetlerinin anahtar partisi olmuştur. 1987 referandumu ile siyasi haklarını geri alan Erbakan'ın devraldığı Refah Partisi, 1994 mahalli Seçimlerinde, büyük şehirlerde sağladığı başarı ile ön plana çıkmıştır. Daha sonra ise milli görüş geleneğinin içinden doğan ve partiye zamanla muhalif tavır sergileyen bir kanat Adalet ve Kalkınma Partisi'ni kurmuştur (Türküne, 2003, 287).

Doğru yol partisi, Milliyetçi Hareket partisi, Anavatan Partisi siyasi parti yasaklarının kaldırılmasından sonra kurulan ve dönem dönem önde olan sağ partilerdir. Doğru Yol Partisi Adalet Partisi'nin devamıdır. Anavatan Partisi bu sağ partilerden farklı olarak 12 Eylül darbesinin ardından kurulmuş ve 1983 seçimlerine katılmasına izin verilen tek partidir. 2002 genel seçimlerinin ardından Türkiye'de uzun zamandan sonra ilk defa meclis iki partili bir sistem sergilemiştir. Bu seçimlerden sonra sol kanadın temsilcisi CHP ve sağ kanadın temsilcisi olarak da AKP meclise girmiştir.

Türkiye'de siyasi yelpaze, 27 Mayıs 1960 darbesinden bu yana istikrarsız bir yapı sergilemiştir. Parti oylarının her seçimde değiştii çizgide, istikrarlı parti hayatından bahsedilemez. Partiler, geleneklerine rağmen kurumsallaşamamıştır. Siyasi yelpazenin bu istikrarsız yapısının en büyük sebebi, demokrasiye dışarıdan yapılan müdahalelerdir. 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül müdahalelerinin, siyasi partilerin kurumsallaşmalarını önlediği ve parti sistemini istikrarsızlığa ittiği açıktır. Askeri müdahaleler dışında hızlı sosyal değişim, nüfus kompozisyonunun değişmesi ve sancılı ekonomik krizler de siyasi partilerin istikrarlı bir seçmen tabanına dayanmasını engellemiştir (Türköne, 2003, 288).

4.6.1.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Parti Türleri

Siyasi Partiler siyaset bilimcilerinin de üzerinde anlaştığı ayrıma göre türlerine göre kadro, kitle; disiplinliliklerine göre serbest ve disiplinli partiler olarak ayrılmaktadır. Türkiye'de siyasi partilerin nasıl bir yapılanmaya sahip olduğu üzerine çeşitli gözlemler yapılmıştır. Bu bağlamda Duverger'in kadro-kitle partisi ayrımının Türk siyasi partileri için uygun olduğu düşünülmektedir (Türköne, 2003, 286).

Türk siyasi partileri kadro partilerinin özellikleri olan zayıf örgütlenme, az sayıda üyeye sahip olma ve parti gelirleri arasında üyelerden sağlanan payın son derece önemsiz bir miktarda kalması gibi özellikleri taşımaktadır. Buna karşılık kitle partilerinin özellikleri olan ülke çapında geniş bir örgütlenme yapısı ve parti örgütlerinin genel merkezde bulunan bir bürokrasi tarafından yönetilmesi Türk siyasi partilerinin bu çerçevede ortaya çıkan özelliklerdir. Türkiye'de üye sayıları bakımından da siyasi partiler kitle partisi görünümünde olmalarına rağmen gerçekte kadro partileridir. Üyenin siyasi eğitimi ve yönetime katılması konusunda çaba harcamayan partilerde üye şekli bir unsurdur (Teziç, 2001, 331).

Siyasi partilerde disiplin yönünden yapılan ayırım yöneticilerinin gerek üyeleri ve gerekse milletvekilleri üzerindeki otoritesi bakımından yapılan ayırımdır. Türkiye’de siyasi partiler disiplin yönünden incelendiği zaman parti disiplinin, disiplinli parti türüne örnek oluşturduğu söylenebilir. Türkiye’de parti disiplininin gelişimi II. Meşrutiyet dönemine rastlar. Bu dönemde İttihat ve Terakki partisi disiplinli olmak için yoğun çaba harcamıştır. Aynı şekil de Cumhuriyet Halk Partisi de tek parti döneminde kuvvetli bir disipline sahip olmuştur. Partiler, çok partili siyasal yaşama geçtikten sonra da yüksek tutarlılıklarını ve kuvvetli disiplinlerini devam ettirmişlerdir. Türk siyasi partilerinde totaliter partilerde görülen aşırı merkezîyetçi ve katı disipline dayanan anlayış gözlemlenmiştir (Teziç, 2001, 336-).

Türkiye’de ki siyasi partilerin disiplinli parti olmalarında parlamenter rejimin büyük rolü vardır. Parlamenter rejimde siyasal partilerin disiplinli olmaları iktidarlarını devam ettirebilmeleri açısından bir zorunluluktur. Çünkü parlamenter sistemde hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu vardır. Hükümet parlamentodaki sayısal çoğunluğunu koruyamadığı takdirde hükümetten çekilmek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle partilerin iktidarda kalmaları ve programlarını uygulayabilmeleri ancak parti disiplini ile mümkün olabilir. Dolayısı ile partiler demokrasisine dayanan parlamenter sistemde, bireysel duygular ve eğilimler, partinin görüş, program ve kararları karşısında geri planda kalmaktadır. Aksi halde parlamenter sistemde hükümette sürekliliği ve yönetimde istikrarı sağlamak olanaksızdır. Bu bağlamda denebilir ki, parlamenter sistem niteliği gereği asgari düzeyde de olsa parti disiplini zorunlu kılmaktadır (Teziç, 2001, 336).

Türkiye’de parti disiplini ilkesinin hukuksal ve yapısal olarak siyasi partilere yerleştiği görülmektedir. Siyasi Partiler Kanununun sekizinci bölümü, siyasi partilerin disiplin işlerine ayrılmıştır. Siyasi partiler kanununun 53/2 maddesi “disiplin kurullarının vermeye yetkili oldukları disiplin cezaları ile hangi halde ne tür disiplin cezası verileceği partilerin tüzüğünde belli edilme zorunluluğu vardır” partilerin yapısının disiplinli olması gerektiği konusunda hukuki düzenlemelere örnektir. Ayrıca hukuksal düzenlemelerin haricinde parti yönetimlerine disiplini sağlayıcı hukuksal yetkiler dışında başka yetki araçları da verilmiştir.

4.6.1.3. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Partilerin Yapısı

Bütün siyasi partilerin nihai hedefi iktidar olmaktır. Siyasi partiler iktidar yarışında etkili olabilmek için, kendilerine özgü bazı yapısal özellikleri tercih ederler. Örgütlenmelerini de bu çerçevede geliştirirler. Siyasi partilerin yapılanması hukuki statüleri, parti örgüt yapısı, parti üyeliği, faaliyet yasakları, parti finansmanı ile ilgilidir. Türkiye’de ki siyasi partilerin yapısı bu bağlamda değerlendirilecektir

4.6.1.3.1. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Partilerin Hukuki Statüleri

Türkiye’ de siyasi partiler 1961 Anayasası’na kadar dernek statüsündedirler. 1961 Anayasası bu duruma son vermiş, siyasal partiler önce anayasal statü içerisine alınmış ve daha sonra Anayasa uyarınca 13 Temmuz 1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kabul edilmiştir. Böylece, siyasal partiler dernek statüsünden çıkarılarak özel bir yasal düzenlemeye tabi kılınmıştır. Arada geçen sürede ise, siyasal partilerin tabi olduğu kurallar, Anayasa ile Cemiyetler Kanununun hükümleri olmuştur. 1982 Anayasası bu sistemi devam ettirmiştir. 1982 Anayasası’nın kabulünden sonra Kurucu Meclis tarafından 22 Nisan 1983 tarih 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kabul edilmiştir. Bazı değişikliklere uğramış olmakla birlikte, halen bu yasa yürürlüktedir. (Teziç, 2001, 314).

4.6.1.3.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Partilerde Örgütlenme

Siyasi partiler, ülke çapında etkinliklerini sürdürmek, amaçlarına ulaşabilmek için, halk yığınlarını saflarına çekmek ya da halk yığınlarına mümkün olduğu kadar girmek isterler. Bu bakımdan, partiler ülke çapında bir örgüte kavuşabilmek için, mahalli ve merkezi planda örgütlenmek zorundadırlar. Böyle olunca, siyasi parti tek bir topluluk değil fakat ülke içinde yayılmış, uyumluluk sağlayan birçok topluluğun ortaya çıkardığı bir bütün olarak düşünülebilir. Her parti diğer partilerin yapısına benzemeyen kendine özgü bir yapıya sahiptir. Gene de, temel unsurları Duverger’in sınıflandırmasına sadık kalarak dört sınıfta incelemek mümkündür. Bunlar: “komite, ocak, hücre ve milis” parti sistemidir (Duverger, 1986, 64).

Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasından bu güne kadar Türk siyasi parti örgütlenme tipi incelendiği zaman Tek Parti sisteminin uygulandığı 1923- 1946 dönemi de dâhil olmak üzere ocak tipi örgütlenmenin olduğu görülmektedir. Ocak tipi örgütlenme yapı olarak merkeziyetçi örgütlenmelerdir. Ocak, üye kaydetmeye, üye sayısını çoğaltmaya, toplam gücünü arttırmaya çalışır. Ocak, niteliği hor görmez; fakat onun için nicelik en önde gelir. Bu örgütlenme tipi genelde mahalle, ilçe, il gibi coğrafi temele dayalı olarak kurulur. Türk siyasi partileri de coğrafi esasa göre örgütlenmeleri ve üye sayısını arttırmaya yönelik politikaları bakımından ocak tipi örgütlenme içinde sayılmaktadır (Önel, 2009).

Parti teşkilat yapısı günümüzde büyük önem taşımaktadır. Bundan dolayı teşkilata hâkim olan politikacıların parti içindeki ağırlıkları ve etkileri fazla olmaktadır. Siyasi Partiler Kanunumuz partilerin teşkilat yapısını merkez ve taşra teşkilatı şeklinde ikili bir yapıda düzenlemiştir (Önel, 2009).

Siyasi Partiler Kanunu 7. maddesinde; “Siyasî partilerin teşkilatı; merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından; Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir” demektedir. Siyasi partiler için tek örgütlenme modeli getiren Kanun, 13. madde de merkez teşkilatını detaylandırır. Buna göre, partilerin genel merkez teşkilatı, Büyük Kongre, Genel Başkan ile diğer karar, yönetim, icra ve disiplin organlarından ibarettir (Önel, 2009).

Siyasi Partiler Kanunu 14. madde siyasi partilerin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip en az 30 kişi tarafından kurulabileceğini, siyasi partilerin genel merkezinin Ankara’da bulunmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir. Siyasi partilerin en yüksek karar organı olan Büyük Kongre seçilmiş üyelerle tabii üyelerden oluşur. Seçilmiş üyeler, TBMM üye tam sayısının iki katından fazla olmamak üzere, il kongrelerince seçilir. Tabii üyeler, genel başkan, merkez karar, yönetim ve disiplin kurulu üyeleri, kurucular ile bakanlar ve milletvekilleridir. Büyük Kongre, genel başkan ve partinin merkez karar, yönetim ve disiplin kurulu üyelerini gizli oyla seçmek, bağlayıcı veya yorum şeklinde kararları almak, görevlerini yerine getirir.

Genel başkan en çok 3 yıl için seçilebilir. Partiyi temsil eden genel başkan, merkez karar ve yönetim kurulunun da başkanıdır (SPK m. 15). Merkez karar, yönetim ve icra organları ise iki kongre arasında partiyi ilgilendiren hususlarda karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisine sahiptir. Kurulun üye sayısı on beşten az olamaz. Merkez disiplin kurulunun üye sayısı yediden az olamaz (SPK m. 16).

Siyasi partilerin yerel teşkilatı il ve ilçe teşkilatından oluşmaktadır. İl teşkilatı, Siyasi Partiler Kanunu'nun 19. Maddesine göre, il kongresi, il başkanı, il yönetim kurulu ve il disiplin kurulundan oluşur. İl teşkilatının ilçe teşkilatından farkı kanunun ilçe teşkilatı için ihtiyari olarak öngördüğü ve kurulup kurulmama kararını partilere bıraktığı disiplin kurulunun il teşkilatları için zorunlu olmasıdır. İl kongresi delegeleri 600'den fazla olmamak kaydıyla ilçe kongrelerince seçilir. İl kongresi, il başkanını ve il yönetim kurulu üyelerini seçer. İl kongresine partinin yönetim kurulu üyeleri ve milletvekilleri tabii üye olarak katılabilir.

İlçe teşkilatı SPK'nın 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre ilçe teşkilatı, ilçe kongresi, ilçe başkanı, ilçe yönetim kurulu ile belde teşkilatından ve tüzükte öngörülmüşse ilçe disiplin kurulundan oluşur. Bir ilçede teşkilatlanma, ilçe sınırları içinde beldelerin en az yarısında teşkilat kurmayı gerektirir. İlçe kongresi, ilçe ve çevresindeki köy ve mahallelerde partinin son genel seçimde aldığı oy sayısına göre, partinin kayıtlı üyelerinin seçtikleri, sayısı 400'ü aşmayan delegeden oluşur. Delege seçimleri tutanakla tespit edilerek parti ilçe başkanlığına teslim edilir. İlçe kongresi, ilçe başkanını ve ilçe yönetim kurulunu seçer.

Siyasi partilerin genel merkez, il ve ilçe organları seçimleri ile il kongresi ve büyük kongre delegelerinin seçimi gizli oyla ve yargı gözetiminde yapılır. Siyasi partileri, teşkilatlanma ile ilgili zorlayıcı bir hüküm de 36. maddedir. Buna göre, siyasi partilerin seçime katılabilmeleri için illerin en az yarısında seçimden 6 ay önce teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olmaları veya TBMM'de gruba sahip olmaları gerekir.

4.6.1.3.3. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Partilere Üyelik

Siyasal partiler kanunu 11/1.maddesine göre; “On sekiz yaşını dolduran, medeni ve siyasi hakları kullanma ehliyetine sahip bulunan her Türk vatandaşı bir siyasi partiye üye olabilir”. Medeni hakları kullanma ehliyeti faik ve mümeyyiz olmayı, siyasi hakları kullanma ehliyeti de yargı kararları ile siyaset yapmaktan yasaklanmamış olmayı gerektirir. Bunun dışında kanun 11. madde de, çeşitli suçlardan mahkûm ve kamu hizmetinden yasaklı olanların, yargı mensuplarının, memurların, kamu görevlilerinin, askerlerin, yükseköğretim öncesi öğrencilerin siyasi partilere üye olamayacaklarını belirtmiştir.

Siyasi Partiler Kanunu madde 42/1’e göre: “Siyasi partilerin ilçe teşkilatı, kendi çevrelerindeki üyelerini muntazam kayıt ve sıra numarası ve partiye giriş çıkış tarihleri ve üye hakkında diğer bilgileri ihtiva eden bir üye kayıt defterine kaydederler”. SPK 42/2 maddesine göre de “üye kayıt defterleri, ilçe seçim kurulu başkanının denetimi altındadır. Bunlar, en az altı ayda bir defa ilçe seçim kurulu başkanı tarafından incelenir ve kayıtların usule uygun olarak tutulup tutulmadığı bir tutanakla tespit edilir”. Ancak, kanun, naylon üye yazımlarına engel olabilecek bir düzenleme içermemektedir. Kayıtlar sadece usul yönünden incelenmektedir.

4.6.1.3.4. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasi Partilerin Faaliyet Yasakları

Siyasi Partiler Kanununun yasaklar ile ilgili dördüncü kısmı oldukça ayrıntılı düzenlenmiş yasakları ihtiva etmektedir. 1982 Anayasasındaki hükümlere paralel olarak düzenlenen kanun, demokratik bir ülkede bulunmaması gereken yasakları kapsamaktadır. Siyasi Partiler Kanununun 78. maddesi; siyasi partilerin Anayasanın başlangıç kısmında belirtilen esaslarını değiştirme amacını güdemezler veya bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar, başkalarını bu yola tahrik edemezler diye başlayıp, yine bir dizi yasakla devam etmektedir (Kuzu, 1987, 155).

Siyasi Partiler Kanunu, 79. maddede, Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletler karşısında bağımsızlığına zeval verecek faaliyetlerde bulunmayı ve yabancılardan yardım almayı, yasaklamaktadır. 80. madde, devletin üniter yapısına karşı faaliyette bulunma yasağı, 81. madde azınlıkların olduğunu iddia etme ve partilerin toplantılarında Türkçe dışında başka dil kullanma yasağı, 82. madde bölgecilik ve ırkçılık yasağı, 83. madde bazı sebeplere dayanarak vatandaşlar arasında ayırım gözetme yasağı, getirmektedir. Kanuna göre partiler devrim

kanunlarına aykırı amaç güdemezler. Partiler laiklik aleyhtarı propaganda yapamazlar. Partilerin tüzük ve programlarının Anayasa ve kanun hükümlerine aykırı olamayacağını belirten, Siyasi Partiler Kanunu, seçimlerde başka bir partiyi desteklemeyi de siyasi partilere yasaklamaktadır.

Anayasamızın 69. maddesi de siyasi partilere getirilen yasakları içermektedir. Bu maddeye göre Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazken, Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Ayrıca siyasi partilerin ticari faaliyette bulunmaları yasaktır.

Anayasanın 69. Maddesinde yer alan “Temelli kapatılan bir parti başka ad altında kurulamaz” şartı, 12 Eylül 2010’da yapılan son Anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır. Ayrıca bu partilerde kurucu, genel başkan, merkez karar ve yönetim kurulu üyesi olanlar ile disiplin kurulu üyesi ve milletvekillerinin beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, yöneticisi ve denetçisi olamazlar maddesi Anayasa değişikliği ile üç yıl olarak değiştirilmiştir.

1982 Anayasası’na göre (m.69/4) siyasi partilerin kapatılması, 12 Eylül 2010’da yapılan Anayasa değişikliğine kadar Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanmaktaydı. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı bu yetkiyi resen, Bakanlar Kurulu’nun kararı üzerine Adalet Bakanı’nın istemiyle yada mecliste grubu bulunan bir siyasi partinin istemi üzerine açmaktaydı. Ancak yapılan değişiklik ile Siyasî partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının talebi üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan her bir siyasî partinin beşer üye ile temsil edildiği ve Meclis Başkanının başkanlığında oluşturulacak Komisyonun üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla vereceği izin üzerine açılacak dava ile Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanacaktır. Komisyonun bu kararı, yargı denetimi dışındadır.

4.6.1.3.5. Türkiye Cumhuriyeti'nde Siyasi Partilerin Finansmanı

Siyasetin finansmanı, yani siyasi partilerin ve adayların başta seçim harcamaları olmak üzere siyasi faaliyetlerin masrafları karşılama biçimidir (Türköne, 2003, 291).

Türkiye'de siyasi partiler gelirlerini üye aidatları, bağışlar ve devlet yardımları şeklinde karşılamaktadırlar. Siyasi Partiler Kanunu, aidatın üyelere alınacağını, özel aidatın ise, milletvekillerinden, seçimlerde, milletvekilliği, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclisi üyeliği aday adaylarından alınabileceğini hükme bağlamaktadır. Uygulamada, milletvekillerinden özel aidat düzenli şekilde alınmakta, yine seçim dönemlerinde aday adaylarından başvuru ücreti şeklinde özel aidat toplanmakta iken, parti üyelerinden düzenli aidat toplama uygulaması, yasada bu konuda bir engel olmamasına rağmen, siyasi partilerimiz için bir finansman kaynağı olarak kullanılmamaktadır (Siyasi Partiler Kanunu m 61).

Siyasi partilere Devlet tarafından yardım yapılması TBMM'de grup kurma (10 milletvekili) ölçütüne bağlanmış ve her yıl ödenmesi öngörülmüştür. Ülke barajını geçen partilere her yıl bütçeye konan ve bütçe gelirler toplamının beş binde biri olan miktardaki paradan, seçimlerde aldıkları oy oranına göre pay ödenir. Ayrıca seçimlerde en az % 7 oy alan partilere de yine aldıkları oyla orantılı olarak Devlet yardımı yapılır (Mutlu, 129, 2005).

Türkiye'de siyasi partilerin toplam gelirlerinin neredeyse yarısı hazine yardımından oluşmaktadır. Yani bir başka deyişle siyasetin finansmanı büyük oranda devlet tarafından karşılanmaktadır. Ülkemizdeki seçmenlerin yaklaşık 1/4'ü bir siyasi partiye üye olduğu halde üyelerin siyasetin finansmanına katkıları yok denecek kadar azdır. Türkiye'de parti üye sayısının kayıtlı seçmen sayısına oranı %25 civarındadır. Siyasetin finansmanı konusunda üyelerin katkıları %1-2 oranında gerçekleşmektedir (Mutlu, 130, 2005).

Türkiye'de siyasi partilerin mali denetiminin 12 Eylül 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Sayıştay tarafından yapılacağı ve Anayasa Mahkemesince hükme bağlanmıştır.

4.6.1.4. Türkiye Cumhuriyeti’nde Parti İçi Demokrasi

Parti içi demokrasi “siyasi partilerin örgüt içi düzenlerinin demokrasi esaslarına uygun, hukuki düzenlemelerle sınırlarının çizilerek, partilerdeki oligarşik eğilimlerin ve baskıların ortadan kaldırılması; demokratik örgüt yapısının kurularak lider, teşkilat, organlar ve adayların demokratik yöntemlerle belirlenmesi ve karar mekanizmasının tabandan tepeye oluşturulması süreci” olarak tanımlanır. Parti içi demokrasi süreç olmakla birlikte; bu sürecin işlemesi için belli unsurları taşıması gerekmektedir. Siyasal kültür, sosyal ve ekonomik yapı, hükümet sistemi, seçim sistemi, parti liderliği, parti içi demokrasiyi etkileyen faktörlerdir (Önel, 2009).

Parti içi demokrasinin eksikliği, demokratik sistemin işleyişini olumsuz etkilemekte; halktan gelen taleplere duyarsızlığın kaynağı olduğu için, her seçimde oy değişimlerine yol açmakta ve siyasi sistemi istikrarsızlığa itmektedir. Türkiye’de parti içi demokrasi bu bağlamda değerlendirildiğinde Türkiye’nin parti içi demokrasi sicili kötü durumdadır. Partiler, liderin ilk ve son sözü söylediği bir azınlık tarafından yönetilmektedir (Türküne, 2003, 292).

Türkiye’de parti içi demokrasinin sorunlu olmasının nedenlerinin başında liderlere geniş yetkilerin tanınması gelmektedir. Parti tüzüklerinde yer alan hükümlerin, sorunların çözümünde genel başkanları son sözü söylemeye yetkili kılması, parti deyince akla lideri getirmektedir. Siyasi partilerimizde lideri tartışmak, değiştirmek yolu daima kapalıdır. Liderin değişimi çok zordur. Seçim başarı veya başarısızlıkları liderin başarısı veya başarısızlığında ölçüt olmamaktadır.

Siyasi Partiler Kanununda parti içi demokrasi ile ilgili hüküm ise aday tespiti ile ilgilidir. Kanun, 1983’te ilk çıktığında aday tespitinin, parti üyelerinin katılacağı bir önseçimle belirlenmesini hükme bağlamıştı. Ancak, Kanunda 28.03.1986 tarihinde yapılan değişiklikle, aday tespitinin siyasi partilerin tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabileceklerini hükme bağlamıştır. Böylece partiler, adaylarını yargı gözetiminde bütün üyelerin katılacağı önseçimle yapabileceği gibi, temayül yoklaması, merkez yoklaması gibi herhangi bir yöntemle, kendi seçecekleri seçicilerle de yapabileceklerdir. Genelde partiler, bağlayıcılığı olmayan, inisiyatifin genel merkezde yani genel başkanda olduğu yöntemleri tercih etmektedirler (Önel, 2009).

Parti içi demokrasi açısından en önemli maddelerden biride ilçe teşkilatını düzenleyen 20. maddedir. Buna göre, seçimlerin ve delege sisteminin başladığı ilçe kongre delegelerinin seçiminde üyenin önüne sandık getirme zorunluluğu yoktur. İlk tur delege seçimi, yargı gözetim ve denetiminden uzak, mahalle ve köylerde ilçe yönetiminin gözetim ve denetiminde yapılmaktadır. Bu ilk derece seçimlerdeki antidemokratik unsur, ilçe yönetiminden başlayarak, herkesin kendi seçicisini seçmesi yoluyla, tek seçici genel başkana kadar uzanmaktadır (Önel, 2009).

Türkiye’de parti içi demokrasi lidere geniş yetkiler tanınması, aday tespiti yönteminin demokratik kurallardan uzak olması, delege seçiminin anti demokratik usullere göre yapılması, üyelik sisteminin naylon üyelik şeklinde sadece sayı olarak yükseltilip içerik olarak üyenin aktif bir katılımının olmadığı dolayısıyla üyeye söz hakkı tanınmadığı bir durumdadır. Parti içinde karar alma üye temelli olmayıp yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir. Türkiye’nin parti içi demokrasisi sorunludur.

4.6.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Seçim Sistemi

Seçim sistemleri açısından çalkantılı bir geçmişe sahip olan Türkiye’de, ancak 1946 yılından beri birden fazla partinin katıldığı genel seçimler yapılmaktadır. Cumhuriyetin ilanından bu yana çeşitli seçim yöntemleri uygulanmış ve belli aşamalardan geçilerek çok yakın zamana kadar uygulanan d’Hondt yöntemine ulaşılmıştır. 1923 yılında yapılan ilk cumhuriyet seçimlerinden, 1960 yılına kadar süren döneme kadar yapılan seçimlerde çoğunluk sistemi, 1961 seçimlerinden 12 Eylül dönemine kadar nispi temsil sistemi uygulanmıştır. 1983 yılından günümüze kadar çeşitli değişikliklerle uygulanan karma bir sistem mevcuttur (Sezen, 1994, 214).

Türkiye’de 1946-1960 yılları arasında tek turlu liste usulü adi çoğunluk sistemi, 1960-65 yılları arasında barajlı nispi temsil, 1965’te milli bakiye, 1980’e kadar da seçim çevrelerinin il olarak belirlendiği nispi temsil sistemi uygulanmıştır. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra seçim sistemi yeniden düzenlenirken istikrar ilkesi temel hareket noktası olmuştur. 1970’li yıllarda koalisyon hükümetlerinin yarattığı istikrarsızlığa tepki olarak çifte barajlı nispi temsil sistemine geçilmiştir. 1983 seçimlerinde hem ülke barajı (%10) hem de seçim çevresi barajı içeren d’Hondt sistemi uygulanmıştır. Bu sisteme, 1987 seçimlerinde “ kontenjan adaylığı”, 1991 seçimlerinde de “tercihli oy” uygulaması eklenmiştir. 1995 seçimlerinden itibaren ise seçim çevresi barajı kaldırılmış ve ülke barajlı d’Hondt

sistemi uygulanmıştır. 1999, 2002 ve 2007’de yapılan milletvekili genel seçimleri 1995 genel seçimlerinde de uygulanan %10 ülke barajlı d’Hondt sistemi ile yapılmıştır (Tuncer ve Danacı, 2003, 40).

1950’den itibaren uygulanman seçimlere bir göz atmak gerekirse; 1950, 1954, 1957 seçimlerinde Türkiye’ de çoğunluk sisteminin bir alt türü olan liste usulü çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu sistemin en temel özelliği, her partinin bir seçim çevresinde seçilmesi gereken temsilci sayısı kadar aday ismini bir liste halinde düzenleyerek seçimlerde seçmenlere sunması ve seçmenlerin de tercih ettikleri listeyi oylamalarıdır. Tek turlu listeli çoğunluk sistemi, ülke düzeyindeki sonuçları bakımından oldukça orantısız sonuçlar doğurmuştur. Kazanan partinin elde ettiği sandalye sayısı sağladığı oy sayısına oranla orantısız ve adaletsiz olmuştur. Bu durum siyasal sistemi iki partili bir yapı yönünde zorlamıştır (Erdoğan, 2004, 125).

Türkiye’de 1960-1980 arası dönemde nispi temsil sisteminin değişik türleri uygulanmıştır. Nispi temsil, geniş seçim çevrelerinde uygulanan ve oylar ile sandalyeler arasındaki ilişkiyi daha orantılı bir düzeye getirmeye çalışan bir seçim sistemidir. Bu sistemin çıkış sebebi, çoğunluk sisteminin, adil olmayan sonuçlarını ortadan kaldırmak ve her siyasi partiye, seçmenlerden aldıkları oy oranında temsil edilme olanağı sağlamak olarak belirtilmiştir (Türk, 2006, 84).

1961 seçimlerinde barajlı d’hont nispi temsil sistemi uygulanmıştır. Barajlı nispi temsil sisteminde bir parti, bir seçim çevresinde kullanılan toplam geçerli oy sayısının oradan çıkacak milletvekili sayısına bölünmesiyle edilecek pay almadıkça o seçim çevresinden milletvekili çıkaramamaktadır. Bu sistem küçük partilerin parlamento gücünü azaltmaya, böylece sistemin bir istikrarsızlık durumuna gelmesini önlemeye yönelik olarak baraj koymaktadır. Türkiye’de bu sistem sadece 1961 seçiminde uygulanmıştır. D’Hondt sistemi, 1961’den sonraki seçimlerde barajsız olarak uygulanmıştır (Türk, 2006, 96).

D’hont sistemi 1960 döneminden sonra yapılan seçimlerde 1965 seçimleri hariç tüm seçimlerde uygulanmıştır. Bu sistem artık oyların kendi içinde değerlendirildiği bir seçim yöntemidir D’Hont sistemi uyarınca milletvekilliklerin parti listeleri arasında paylaştırılmasında seçim sayısı ve artık oylar sorunu söz konusu olmamaktadır. D’Hont sistemi büyük partiler lehinedir ve en yüksek ortalama sistemi ile aynı sonucu vermektedir (Sezen, 1994, 193).

Türkiye’de 1960 yılından sonra uygulanan seçimlerde 1965 seçimleri hariç günümüze kadar barajlı seçim sistemi uygulaması seçimlerin genel niteliği olmuştur. Türkiye’de 1983, 1987, 1991 seçimleri çifte barajlı d’hont sistemi şeklinde uygulanmıştır. Bu sisteme göre siyasal parti adaylarının meclise girebilmeleri için o partinin %10’luk ülke barajını aşması gerekmektedir. Ülke barajını aşabilen partilerin milletvekili çıkarabilmeleri için, aynı zamanda o çevrenin seçim barajını geçebilecek oy potansiyeline de sahip olması gerekmektedir. Buna göre belli bir oy oranına ulaşamayan partiler mecliste temsil edilemeyecektir (Türk, 2006, 91).

12 Eylül öncesi, istikrarsız koalisyon hükümetleri devri olmuştur. Bundan dolayı yeni konulacak seçim sisteminin istikrar sağlamaya elverişli bir sistem olması için çoğunluk sistemi ile nispi temsil karıştırılmış ve nispi temsilin d’Hondt türü benimsenmiştir. Ancak ufak partilerin yasama meclisinde temsilini önlemek için, baraj konulması gerekli görülmüş ve yurt genelinde yüzde on oranında bir baraj benimsenmiştir. Ayrıca illerde de geçerli oy sayısını, çıkması gereken milletvekili sayısına bölmekle elde edilen seçim sayısını aşamayan partilerin paylaşmaya katılmaması, adalete uygun görülerek sisteme konulmuştur. Böylece, bir yandan toplumdaki düşünce ve kanaatlerin yasama meclisinde temsilini, diğer yandan devlet faaliyetlerinde istikrarı sağlamak için belirli güce sahip siyasal partilerin, yasama meclislerinde büyüklükleri ile orantılı temsilini gerçekleştirmek üzere milletvekili seçimlerinde nispi temsil sistemi benimsemiştir (Öden, 2003, 69).

1987 seçimlerinde mevcut seçim sistemi olan çifte barajlı d’hont sistemine kontenjan adaylığı eklenmiştir. Buna göre siyasi partilerin seçime katıldıkları her seçim çevresinde o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısı kadar aday göstermeleri koşulu ve oy verdikleri partinin adayları arasında tercihte bulunmak isteyen seçmenlerin, partinin, o seçim çevresindeki adaylarının en az yarısı için tercih oyu kullanmaları zorunluluğu getirilmiştir (Tuncer ve Danacı, 2003, 39)

1991 Milletvekili genel seçimlerinde 1987 genel seçimleri gibi Çift Barajlı d’Hondt+Kontenjan seçim sistemleri uygulanmıştır. Ancak seçim çevresi barajı düşürülmüştür. Bu durum küçük partilerin lehine bir durum olmuştur. Diğer bir yenilik “tercih oyu” uygulaması olmuştur. Böylece seçmenlere siyasal partilerce hazırlanan listeleri değiştirme olanağı tanınmıştır (Tuncer ve Danacı, 2003, 40).

1995 seçimleri öncesinde seçim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak 23 Temmuz 1995 gün ve 4121 sayılı kanunla Anayasa değişikliğine gidilmiş ve TBMM üye tam sayısı 450' den 550'ye çıkarılmıştır. Yapılan bir diğer değişiklik ise seçmen yaşının 18'e indirilmiştir. Böylece seçmen yelpazesi genişletilmiş ve gençleştirilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi "ülke milletvekilliği" durumunu iptal etmiş, 23.11.1995 tarihinde 4138 sayılı Kanunla (m.1) 550 milletvekilliğinin tümü illere dağıtılmıştır. 4125 sayılı Kanunla 1986 yılında 3270 sayılı Kanunla benimsenmiş olan "kontenjan adaylığına" son vermiştir. Ayrıca bu kanunla tercihli oy usulüne son verilerek bloke liste usulü kabul edilmiştir. Bir diğer değişiklik de Anayasa Mahkemesinin seçim çevresi barajını "temsilde adalet" ilkesine aykırı bularak iptal etmesidir (Öden, 2003, 128).

1995 seçimlerine gidilen süreçte yapılan bir diğer değişiklik de, seçim çevrelerinin büyütülmesinde olmuştur. Buna göre, çıkaracağı milletvekili sayısı 18'e kadar olan iller bir seçim çevresi sayılmış, 19'dan 35'e kadar olan iller iki, 36 ve daha fazla olan iller üç seçim çevresine bölünmüştür. Böylece küçük partiler lehine bir düzenleme yapılmıştır. Bununla birlikte Türkiye'de geniş çevre sistemi esas alınmış ve her il bir seçim çevresi sayılmıştır. Bu sistem, nispi temsil sisteminin yanında çoğunluk sisteminin de uygulanabilmesi imkânını sağlamıştır. Geniş çevre sistemi, milli seçim çevresine oranla, seçmenle temsilci arasındaki bağların daha yakın olmasını sağlayabilmektedir (Öden, 2003, 129).

Türkiye'de günümüzde uygulanan seçim sistemi, 1995 seçimlerinden itibaren uygulanan karma seçim sistemidir. Karma sistemler genel olarak, çoğunluk sistemleri ile nispi temsil sisteminin olumsuz etkilerinin, uygun teknik ve yöntemlerin sisteme katılması suretiyle telafi edilmesidir. Karma seçim sistemi Türkiye'de 1995, 1999, 2002, 2007 seçimlerinde, ülke düzeyinde %10 barajı ve d'Hondt seçim sistemi yöntemi uygulanarak yapılmıştır. Hala geçerli olan bu sistemde seçimler partilerin listelerine oy verme ve % 10 ülke barajının uygulanması şeklindedir. Bu barajı geçemeyen partiler milletvekilliği kazanamamaktadır. Partilerin aldığı oyların birden başlayarak sırasıyla seçim çevresinden çıkacak milletvekili sayısına ulaşıncaya kadar bölündüğü sistemde, daha sonra çıkan sonuçlar en büyükten en küçüğe doğru dizilmekte ve bu sıralamaya göre partilerin çıkaracağı milletvekili sayısı bulunmaktadır (Tuncer ve Danacı, 2003, 42-44).

1980 döneminden sonra seçim sistemi temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenmiştir. İstikrarlı hükümetler oluşturma bu seçim sisteminin amacı olmuştur. Ancak, 12 Eylül yönetiminin “istikrar” arzusu gerçekleşmemiş, parti sistemindeki parçalanma hız kazanırken, 1987 seçimlerinden 2002 seçimlerine gelinceye kadar hiçbir parti tek başına parlamento çoğunluğunu elde edememiştir. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren “ merkez sağ ”da yaşanan hızlı çöküş süreci, iki ya da üç büyük partiye göre kurgulanan seçim sistemini zaafa uğratmıştır. Küçük partilerin yaratacağı istikrarsızlığı önlemeye dönük %10 ülke barajı, 1999 ve 2002 seçimlerinde merkez sol ve merkez sağdaki büyük partilerin parlamentoya girmemesine sebebiyet vermiştir (Türk, 2006, 106). Ancak 2002’den 2011’e tek parti hükümeti görev yapmaktadır.

Türkiye’de bugün yürürlükte olan seçim sistemi, “temsilde adalet” ilkesine ters düşmektedir. %10 gibi yüksek bir ülke barajı, çoğulcu demokratik bir rejimde ağırlığı ihmal edilemeyecek partileri parlamento dışı bırakmaktadır. Böyle bir durum, temsil adaletinin ötesinde, genel siyasi istikrar ile de bağdaşmamaktadır. Bu sistem içinde bir partinin tek başına iktidar olabilmesi için gerekli oy oranı, barajı geçemeyen parti sayısına bağlı olarak %35’e kadar düşebilmektedir. Yani sistem, kabul edilmesi zor azınlık iktidarlarına izin verebilmektedir. Mevcut seçim sisteminin, Anayasanın 67. maddesinde yer alan “seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetim istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir” hükmüyle ne kadar uyumu olduğu tartışmalıdır (Öden, 2003, 131).

Türkiye’de uygulanan seçim sisteminin istikrarı sağlamak yerine iki seçim arasında büyük kırılmalara neden olduğu söylenebilir. Parlamento dışında olan partiler ilk seçimde mecliste çoğunluk elde edebilirken, iktidar partisi bir anda parlamento dışında kalabilmektedir. Bunun sonucunda da parlamento içinde ve dışında olan partilerin sürekli sürpriz beklentisi birbirine yakın partilerin birleşmesini önlemektedir. Ayrıca seçim sistemi yüksek oranda seçmenin tercihleri parlamentoya yansımamakta, partilerin aldıkları oyla orantısız temsili yani aşkın temsil iktidarı belirlemektedir. Toplumda siyasi ağırlığı %30-35 olan bir parti parlamentoda % 60-70’lik bir ağırlığa sahip olabilmektedir (Türk, 2006, 107).

4.7. Türkiye Cumhuriyeti'nde Baskı Grupları

Her devirde ve her sistemde, ortak çıkarlara sahip insanların siyasal yaşamı etkilemek için belirli gruplar etrafında toplandıkları görülmüştür. Amacı, iktidara etki etmek suretiyle isteklerini yerine getirmek olan baskı gruplarının etkilemeye çalıştıkları kurumlar, buldukları siyasal ortama göre değişiklik göstermekle birlikte, bu tür grupların ortaya çıkış biçimleri ve etkileri ise, ancak yeni yeni önem kazanmaya başlamıştır (Çam, 1993, 411-412).

Baskı gurupları büyük ölçüde, kapitalist-burjuva toplumlarının evrimi sürecinde sanayileşme olgusuyla ortaya çıkan bir gerçekliktir. Bu süreç Türkiye üzerinde hiç yaşanmamıştır. Batı dünyasında; kilise- seküler güçler, feodalite, burjuvazi, endüstri proleteryası, yerel güçler-ulusal güçler bağlamında görülen çatışmaların yerine, Osmanlı düzleminde, cemaat devlet ekseninde yaşanan çatışmalar bulunmaktadır (Okutan, 2006, 158). Bu bağlamda örgütlenmiş baskı guruplarının önde gelen kuruluşları sendikalar Osmanlı'dan gelişmiş bir sivil toplum yapısı alamadığı için Türkiye'nin bu alandaki gelişmesi zaman almıştır.

Türkiye'de, örgütlenmiş baskı ve çıkar guruplarının oluşumu çok eski tarihlere kadar uzanmamaktadır. Türkiye'de, meşrutiyet sonrasında görülmeye başlayan ve tek partili dönemde çok sıkı bir şekilde kontrol altında tutulan örgütlenmiş baskı guruplarına, ancak çok partili dönemde belli ölçüde bir serbestlik tanınmış ve son yıllarda ise artan oranda bir önem vermeye başlanmıştır (Aslan ve Gül, 2004, 86). Osmanlı Devletinde ve cumhuriyetin ilk yıllarında, "rejimi tehlikeye sokar" gerekçesiyle bu guruplara sıcak bakılmamıştır. 1950'lerin sonunda toplumsal ve siyasal kamplaşmanın artması, örgütlenmiş baskı guruplarının doğuşunu hazırlamıştır (Avcı ve Danışman, 2003).

Tek partili dönemde ve çok partili hayata geçilen 1950 ile 1960 arası dönemde iktidar olan partiler CHP ve DP kendisini destekleyici kültür kurumlarını kurarak, devrini tamamlamış olarak gördükleri kurumları da tasfiye etmiştir. Baskı gurubu, sivil toplum oluşturma mevcut iktidarın tekelinde bağımlı bir hal almıştır. Tek parti döneminde de CHP çıkardığı yasalarla dernek kurma hakkına ve denetimine doğrudan müdahale hakkı elde etmiştir (Tunaya, 1969, 492).

1960 sonrası dönemde yapılan Anayasa ile çoğulcu ve daha demokratik bir toplum yapısı oluşmaya başlamıştır. Baskı guruplarının niteliği ve etkinliği de buna göre akış sergilemiştir. Çok partili rejimde CHP gibi onu izlemiş olan iktidarlar da, kendilerini destekleyici gruplar kurmuşlardır (Tunaya, 1969, 493). Ancak nüfusun dikkate değer bir bölümünü oluşturan köylü kitlesi, en önemli örgütlenmiş baskı grubu olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca çiftçiler ekonomik ve zirai anlamda, gençlik kuruluşları siyasi ve ekonomik anlamda, ordu ise devrimcilik anlamında baskı gurubu olarak ortaya çıkmıştır (Aslan ve Gül, 2004, 91).

Türkiye’de 1960 sonrasında uygulanan ikameci politikalarla işadamlarının zenginleştiği ve toplumsal konumlarının geliştiği gözlenmektedir. Bu doğrultuda baskı ve çıkar grupları devlet kontrolü olmadan oluşmaya başlamış ve yeni düzenlemeler yapabilmek için etkin çevrelerle işbirliğine gitmişlerdir. 1960’lardan 1980’lere gelindiğinde işadamı denilebilecek bir kesim oluşmuş ve ekonomik anlamda bir güç kaynağı haline gelmiştir. Bu dönemde büyük işadamlarının oluşturduğu çeşitli derneklerin hükümete yapılması düşünülen yasal düzenlemeler hakkında doğrudan baskı yaptıkları ya da bu grupların istedikleri düzenlemelerin yasallaşması için basın destekli kamuoyu oluşturma çabaları içine girdikleri dikkati çekmektedir. Her şeyi devletten bekleme geleneği, yerini kendi kendine çözümler bulma sürecine bırakmıştır. Bu ortamda sendikalar, dernekler ve vakıflar halinde bir örgütlenme girişim patlaması yaşanmıştır (Avcı ve Danışman, 2003).

Türkiye’de örgütlenmiş baskı grupları yukarıda da belirtildiği gibi 1980 sonrasında artmış ve uyguladıkları politikalar ile siyasi karar alıcıları üzerinde önemli etkiler bırakmışlardır. Türkiye’de baskı gruplarını ortaya çıkaran nedenler ve baskı gruplarının oluşum tarihi Avrupa ülkelerinden farklı olduğu için ortaya çıkan baskı grupları daha çok özel gönüllü birlikler ve resmi birlikler şeklindedir.

Türkiye'deki baskı grupları iki farklı şekilde oluşmaktadırlar. Bunlardan birisi özel gönüllü birliklerin oluşturduğu gruplar, diğeri ise yarı resmi zorunlu birliklerin oluşturduğu gruplardır. Özel gönüllü birliklerin örnekleri, dernekler, sendikalar gibi kuruluşlar; resmi birlikler ise kanunla kurulan odalar, borsalar gibi kuruluşlardır. Bunların haricinde Anayasa Mahkemesi, Türk Silahlı Kuvvetleri, Danıştay, bürokrasi birer kurumsal baskı grubudur. TÜSİAD ve TOBB ekonomik baskı guruplarını; dini, tarihi, kültürel dernekler kültürel baskı guruplarını oluşturur (Çevik 2007, 169-170).

Türkiye’de baskı gruplarının gelişiminde öncelik, siyasal merkezin kurumsallaşma sürecinde kamusal grupların baskın bir rol verilmiştir. Özel ve gönüllü oluşumlar bu süreçte ikincil konumdadırlar. Özellikle ekonomik çıkar perspektiflerinin gelişmesinde devlet eliyle örgütlendirme ve yukarıdan aşağıya şekillenen yasal düzenlemeler göze çarpan unsurlardır (Alkan ve Öner, 2000, 37).

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için karar alıcıları etkilemek istemektedirler. Bu bağlamda Türkiye’de baskı guruplarının karar alıcıları etkileme yöntemi genellikle yasama ve yürütme organı düzeyinde gerçekleşmektedir.

Yasama düzeyinde baskı grupları kendi üyelerinin özellikle yönetici kadrolarının bir kısmının milletvekili olarak parlamentolara dâhil ederek etkin kararlar çıkarma yöntemi uygulamışlardır. Örneğin Türkiye’de işçi sendikaları başkanlığı yapmış Bayram Ali Meral, Rıdvan Budak ve Necati Çelik seçimlere katılmış ve parlamentoya milletvekili olarak girmişlerdir. Türkiye’de yasama organını etkileme ve alınacak kararlarda kendi çıkarlarına göre hareket edilmesini isteyen baskı gurupları, grev yapma yada medya yoluyla yasamayı etkileme yoluna gitmişlerdir (Kuzu, 1986, 95). Baskı grupları basın yoluyla, sorunlara ilişkin hazırladıkları rapor ve projelerle siyasi iradeye önemli önerileri olmaktadır.

Baskı guruplarının yasama organını etkileme yollarından biri de lobiciliktir. Türkiye’de ilk lobicilik kurumu, 19 Aralık 1991’de Grey/Cenajans ile Saatchi and Saatchi/Güzel Sanatlar gruplarının bir araya gelmesiyle kurulmuştur. Bu şirket, siyasi lobiciliğe yeni bir boyut getirmeyi amaçlamıştır. Kurulduğundan beri dikkate değer bir çalışması olmamasına rağmen, ileride Türk siyaset arenasında aktif olarak görev almak suretiyle, baskı gruplarının gelişip güçlenmesine katkıda bulunabileceği de düşünülebilir (Aslan ve Gül, 2004, 99).

Türkiye’de, baskı grupları daha çok yürütme üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun nedeni siyasal partilerin sıkı disiplinli bir yapıya sahip olması ve iktidarı elinde bulunduran siyasal partilerin, yasama ve yürütme organını da elinde bulundurmasıdır. Parlamenterler tarafından ileri sürülen önergelerin büyük çoğunluğu kendi seçim bölgelerini ilgilendiren, zirai krediler, yol yapımı, mesken sorunu gibi konulardır. Milletvekillerinin seçim bölgelerinin sorunlarını seçmenlerine bir sorumluluk duygusu altında meclise sunmaları seçim döneminde ya da sonradan, seçmenlerin oluşturdukları baskıların dışı vurumu olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan,

milletvekilleri, seçildiği bölgenin değil, ülkenin tümünü temsil etmesine rağmen seçim bölgesinden gelen baskılarla hareket etmektedirler (Kuzu 1985, 134).

Türkiye’de baskı grubu denilince hükümetler üzerinde büyük etkileri olduğu tahmin edilen; işçi sendikaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneğidir (Aslan ve Gül, 2004, 100).

Sendikacılık, gelişmiş batı ülkelerine göre Türkiye’ye oldukça geç giren bir kurumdur. Sendikacılığın Türkiye’ye geç girmesi, sanayileşme düzeyi, bağımlı çalışanlar sayısının yetersizliği ve siyasal yapı ile yakından ilgilidir. Türkiye'deki sendikal kuruluşlar uzun süre gelişme imkânı bulamamış, daha sonra ise alt yapısı olmadan ve Batıdaki gibi mücadele edilmeden, Avrupa’daki örneklerden faydalanılarak sendikalara bazı haklar verilmiştir (Mahiroğulları, 2001, 93)

Türkiye’de işçi sendikalarının kurulması, çok partili yaşama geçişe paralel bir gelişme göstermiştir. 1946’da sınıf esasına dayalı dernek kurma yasağı kaldırılmış, 1947’de de bir sendikalar kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, sendikaların siyasetin dışında kalmalarını öngörmekte ve sendikaların grev yapmasına imkân vermemektedir. Bu çok dar çerçevede dahi, sendikalar gelişme göstermiş ve 1952 yılında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu kurulmuştur (Kapani, 1998, 197).

Türkiye’deki önemli işçi konfederasyonları Türk- iş, DİSK, Hak-iş sayılabilir. Ülkemizde, sendikalar, Türk-iş’in önderliğinde iktidarın etkisinden kurtulamamış, daha sonra ona alternatif olarak kurulmuş olan DİSK ise tek başına yeteri kadar etkili olamamıştır. İşçi örgütlerinin bölünmüş durumu, etkili olmalarını engelleyen en önemli konudur. İktidar partisi içindeki sendikacılar, iktidarın uygulamalarını desteklerken, muhalefetteki partilerin sendikacı üyeleri ise muhalefetin politikalarını desteklemişlerdir. Sonuçta, sendikalar baskı gücünü çok iyi kullanamamışlardır. Çok partili hayata geçilmesinden itibaren CHP ve DP’den bu yana siyasal partiler, sendikaları kendi saflarına çekebilmek için çabalamışlardır. İktidardaki partiler, kendilerini destekleyen sendikalar oluşturmuşlar ve onların üyelerini yönlendirme ve temsil kabiliyetlerinden faydalanmışlardır (Işıklı, 2005, 536).

Türkiye’de sendikalara ve özellikle sendikaların siyasal faaliyetlerine ve siyasal partilerle ilişkilerine yasakçı ve baskıcı bir anlayışla karşı gelinmiştir. Bu durum, demokrasinin daraldığı dönemlerde alabildiğine yoğunlaşmış, ilişkinin her türünü yasaklayıp ortadan kaldıran bir nitelik kazanmıştır. Demokrasinin görece genişlediği dönemlerdeyse, baskıcı karşılanabilecek istisna niteliğinde kimi yasal sınırlamalar çerçevesinde olanak sağlanmıştır. Buna karşın, iktidardaki partiler, kendi görüşleri doğrultusunda sendikalar yaratmaya çabalamışlardır. Her grup kendisin destekleyen sendikaların faaliyetlerine izin vermiş, kanunda siyasal olarak nitelendirip yasakladığı konularda olabildiğince hoşgörülü davranırken, kendi çizgisinden uzak olan sendikaların kanuni sayılabilecek, faaliyetlerini dahi siyasi olarak değerlendirerek yaptırımlar uygulamışlardır (Gülmez, 1995, 35).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği önemli işveren sendikalarıdır. TOBB Türkiye'deki ekonomik sorunlar başta olmak üzere siyaset ve dış politika sorunlarında da öneriler geliştiren bir meslek kuruluşu olma özelliği kazanmış durumdadır. Avrupa Birliği için yapılan lobi çalışmalarının başında TÜSİAD ve hemen yanında TOBB yer almaktadır (Zabçı 2003, 181).

TOBB ve TÜSİAD, düzenledikleri çeşitli konferanslar, toplantılar, geziler ve yayınladığı raporlarla etki yaratmaya çalışmaktadırlar. TÜSİAD’ın ekonomik konular dışında ülkenin çözüm gerektiren sosyo-politik sorunlarının tümüne ilişkin tutum belirlemesi, kendi algılanışını olumlu yönde etkilemek içindir. Özellikle sermayeyi temsil eden baskı grupları, asıl amaçlarını perdelemek ve amaçlarına ulaşmak için faaliyetlerini halkın yararına olan faaliyetler olarak göstermek ve halkın tepkisini çekmemek için çok değişik alanlarda çalışmalar yaparlar ve kamuoyu oluşturmaya çalışırlar. TÜSİAD da bu doğrultuda çalışmaktadır (Zabçı 2003, 182).

Baskı guruplarının haricinde devlet politikalarının oluşumunu etkilemeye çalışan başka guruplarda vardır. Bunlar sivil toplum kuruluşu altında birleşmektedir. Bu kuruluşlar, doğrudan devlet tarafında düzenlenmeyen ve kendilerine çıkar sağlamayan aynı amaç etrafında örgütlenmiş bireylerden oluşur. Bu nedenle yaptığı çağrışımlar açısından demokratikleşme insan hakları, siyasal, toplumsal ve kültürel çoğulculuk, yönetime ve karar alma sürecine katılım, iktidar paylaşımı gibi kavramları içerecek biçimde kullanılmaktadır (Turgut, 1998).

Sivil toplum kuruluşları canlı, dinamik bir toplumun oluşmasına yol açan yapılardır. Demokrasinin kökleşmesi için devlet gücünden bağımsız kuruluşlara ihtiyaç vardır. Canlı bir toplum ve kökleşmiş bir demokrasi için ihtiyaç duyulan gönüllü özerk kuruluşlar sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum kuruluşları Türkiye’de genellikle dernek veya vakıf statüsünde faaliyet gösterir (Turgut, 1998).

Türkiye’de sivil toplum anlayışı, Batı dünyasının yaşadığı tarihsel maceradan farklı olarak gelişmiştir. Osmanlı devletinin dayandığı toplum ve devlet anlayışı devlet otoritesinin oluşturduğu merkez ile halk kesiminin oluşturduğu çevre arasında aracı kurumların yokluğundan kaynaklanan bir uzaklığın bulunduğu merkezîyetçi ve bürokratik bir örgütlenmeye sahiptir. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonrada devam etmiştir (Duman, 2003, 367).

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e giden süreçteki modernleşme çabaları sivil toplumdan değil, devlet iktidarını elinde tutan bürokratik elitten kaynaklanmıştır. Devlet seçkinleri, değişimin alanı olarak gördükleri topluma modern kurumları aktaran öncüler olarak, modernleşmenin motor gücünü oluşturmuştur. Bu elitist yapılanma sivil toplumun doğal dinamiklerinin gelişmesini engellemiştir. Ancak bu dönemde devlet-toplum arasında, toplumsal muhalefetin ifade kanallarını oluşturan yeni ikincil yapıların geliştiği görülmektedir. Çeşitli fikirlerin yayılmasını sağlayan yeni kurulan okullar, farklı toplumsal kesimlerin sözcülüğünü yapan gazeteler, dernek, cemiyet ya da siyasal parti şeklindeki örgütlenmeler sivil toplumun gelişmesi için gerekli olan siyasal kültürün oluşmasında etkili olmuştur. Ancak siyasal iktidarın bu oluşumlarla ilgili düzenlemeleri kısıtlamaya yöneliktir (Duman, 2003, 373-375).

Türkiye’de sivil toplum yeterince gelişmemiştir ve uzun bir tarihsel geçmişe sahip değildir. Türk siyasal yaşamının gelişim sürecinde iktidarı sınırlandırma girişimleri toplumsal gelişmeler sonucu değil daha çok iktidarların kendi kendilerini sınırlandırma şeklinde gerçekleşmiştir. Türk siyasal yaşamında askeri ve sivil bürokrasiden oluşan bir bürokratik yönetim geleneği hâkim olmuştur. Türkiye’de demokrasiye geçiş yönünde çabalara rağmen askeri ve sivil bürokrasinin halkın yönetime katılmasına tereddütle yaklaştıkları söylenebilir. Devlet alanının sivil toplum alanını kabul etmedeki isteksizliği günümüzde de devam etmektedir. Bu durum devletin sivil alanda kurulacak örgütlenmelerin önünü tıkamasıyla sonuçlanmaktadır.

Türkiye’de de özellikle küreselleşmenin ön plana çıktığı 1980’li yıllarda sivil toplum örgütlenmesi konusuna yoğun ilgi gösterilmiştir. Bu ilgi sadece akademik çevrede değil, aynı zamanda iş dünyası ve siyasi çevrelerde de izlenmektedir. Sivil toplum kavramının Türk siyasi söylemine 1980’lerde girdiği ve 12 Eylül müdahalesinden sonra asker/sivil tartışmaları içinde şekillendiği söylenebilir. Türkiye’de 1980 sonrasında filizlenen sivil toplum oluşumu çağdaş bir sivil toplum düzeyine henüz ulaşamamıştır. Sivil toplumun tarihsel ve çağdaş anlamında devletin dışındaki alanda hak ve özgürlüklerin mücadelesinin verildiği ortam vurgusu varsa da, Türkiye’de devletin bu sürece etkisi ve belirleyiciliği dikkate alındığında, sivil toplumun gelişemeyişinin nedeni anlaşılmaktadır (Erdoğan, 2005).

Türkiye’de güçlü devlet anlayışı daima sivil topluma egemen olduğu için halk tabakasından gelen bir eğilim sonucunda oluşturulmuş birlikler Türkiye’de son zamanlara kadar bulunmamaktadır. Devlet sivil toplum alanını kendi eliyle oluşturmaya çalışmıştır. Bunun temel nedeni Türkiye’de ki devlet yönetimi anlayışı yani merkezîyetçi yönetim anlayışıdır.

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının faaliyet ve sayıları gün geçtikçe artmakla birlikte, bunların düzenlenmesi için mevzuat oluşturulması çalışmaları ise aynı paralelde gitmemektedir. Dernekler Kanunu bu bakımdan yetersizdir. 1983 yılında yeniden düzenlenerek yürürlüğe giren Dernekler Kanunu, askeri rejim ortamının koşullarına ve zihniyetine göre hazırlanmış olup hem şekil hem de içerik açısından ciddi birtakım eksik ve yanlışlar içermektedir (Plagemann, 2002).

1982 Anayasası’nın 33. maddesi dernek kurma hürriyetini garanti etmektedir. Ayrıca bu madde bir derneğin kurulması için gerekli şartları kanuna havale etmektedir. Maddenin 2. fıkrasında bir dernek kurmak için, belirtilen makama, sadece kanunda öngörülen bilgi ve belgelerin verilmesini hükme bağlamaktadır. Bu hükümler Dernekler Kanununda bulunmaktadır (Plagemann, 2002).

2004 yılında Japan Interest Group Study (JIGS) tarafından gerçekleştirilen Türkiye Araştırması, Türkiye’de Sivil toplum kuruluşlarının durumunu ortaya koymuştur. Bu raporda Türkiye’de son yıllarda kurulan oldukça genç STK’ların sayısının yüksekliği ve insan kaynakları açısından çalışanlarına ilişkin rakamların küçük ölçekli oluşu, STK’ların yapısal durumlarına ilişkin özellikler olarak tespit edilmiştir. STK’ların türlerine ilişkin olarak ise, sosyal yardım ve dayanışma

STK'larının sayıca çok oldukları; bu durum insan kaynakları açısından elde edilen sonuçla birlikte ele alındığında ise, bölgesel yakın ilişkilerin şekillendirdiği, küçük ölçekli STK'ların çoğunluğu oluşturduğu görülmektedir (Hirai, 2007, 124).

STK'ların siyasetle ilişkisi ise, STK'ların çoğunluğunun bölgesel kalkınma, eğitim ve spor ile sağlık ve sosyal yardım politikaları gibi, doğrudan ve yakın politikalara ilgi duyduğu; ancak vergi ve maliye politikaları gibi büyük ölçekli devlet politikalarına ilgi duyan STK'ların neredeyse hiç bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, yönetim tarafından denetlenme manasındaki STK-siyaset ilişkisinin yoğun olduğu; STK'ların yönetime önerilerde bulunmak veya destek olmak şeklindeki katkılarının pek fazla olmadığı görülmüştür (Hirai, 2007, 125).

STK'ların siyasi partilerle ilişkilerine ilişkin soruları ise büyük oranda cevapsız bıraktıkları veya ilişkilerini reddettikleri görülmüştür. Ancak, araştırmada STK'ların bu tür bir ilişkiyi reddettikleri bilgisinden yola çıkılarak, STK'ların siyasi partilerle hiç ilişkisi olmadığı sonucuna varılamaz (Hirai, 2007, 126).

Değişen dünya düzeni ile birlikte devlet- toplum anlayışı değişmiş ve devletin refahı anlayışı yerine toplum ağırlıklı bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Ulus-devlet anlayışı bu süreçte sorgulanırken, bölgesel bütünleşmeler, ulus devletlere bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum ise toplumları sivil örgütlenmelere doğru itmektedir. Devlet temelindeki bu değişim Türkiye'yi de etkilemiştir. Ancak Türkiye'de devlet tabu olarak görüldüğünden devletten hariç toplumsal çıkarları savunacak bir alan son zamanlara kadar oluşmamıştır. 1990'lı yıllardan sonra devlet-toplum anlayışının sorgulanması Türkiye'yi de etkilemiş ve bu bağlamda sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır. Ancak toplum bu alanda bilinçli, duyarlı olmaktan uzaktır.

Türkiye'de sivil toplum kuruluşları merkezîyetçi devlet-toplum ve tebaa siyasi kültür anlayışı ile örgütlenme kültürünün olmaması gibi nedenlerle gelişmemiştir. Türkiye'de sivil toplum kuruluşları hakkında yapılan çalışmalarda bunu somut olarak göstermektedir. Sivil toplum kuruluşları son yılların eseri olup genellikle vakıf dernek gibi dini ve yardım kuruluşlarından oluşmaktadır. İnsan kaynağı açısından üye sayısı azdır ve büyük ölçekli devlet ekonomileri ile ilgilenmemektedirler. Türkiye'de sivil toplum anlayışı ve somut gelişimi çağdaş demokratik devletlerin gerisindedir.

4.8. Türkiye Cumhuriyeti'nde Demokrasi, Gelişimi ve İşleyişi

Türkiye'de demokrasinin gelişim çizgisi Çaha'ya göre üç aşamada gerçekleşmiştir. 1923-50 dönemi “vesayet dönemi”, 1950-80 dönemi “parti-merkezli dönem” ve 1980 sonrası dönemi “toplum-ağırlıklı dönem” şeklinde tasnif edilmiştir (Çaha, 1993).

1923-50 döneminde halkın yeni siyasal kimliğini ve yeni kurulan siyasal sistemin meşruiyetini tanıması hedeflenmiş, köklü bir değişimle imparatorluktan milli devlete modern bir yönetim kurulması amaçlanmıştır. Nihai amaç ise yeni bir toplum yaratmak olmuştur. Bu dönemin en belirgin politikası, “Türkiye’yi Muasır Medeniyetler Seviyesine” çıkarmaktır. Muasır medeniyetleri bir model olarak gören Mustafa Kemal Atatürk bu noktaya gelmenin itici gücünü entelektüel-bürokratik kesimde görmüştür (Çaha, 1993).

Türkiye Kıta Avrupa'sının yaşadığı feodalite ve kapitalizm gibi aşamalardan geçmemiştir. Bunlar devleti, sosyal gruplar arasında bir kurum haline getirmiştir. Bu nedenle demokrasi Kıta Avrupa'sında parlamenter sistem etrafında sosyal grupları uzlaştıran araç şeklinde gelişmiştir. Toplumsal gelişmenin motorunu da bu dünyada sosyal sınıflar üstlenmiştir. Osmanlı-Türk deneyiminde ise Osmanlı'nın Cumhuriyete bıraktığı devlet mirası, merkeziyetçiliğe dayanmaktadır. Batı tarihinin parçalı iktidar yapılarına karşılık, gücü tek merkezde toplayan iktidar geleneği, demokrasinin yeşereceği ortam yaratmamıştır. Ayrıca devletin, "baba" özelliği üstün varlık olarak toplumu kuşatmıştır. Toplum ile devlet arasında tarihsel olarak toplumsal grup ve kurumlar yoktur. Bu nedenle toplumsal değişimin itici gücünü bürokrat, askerden oluşan devletçi seçkinler oluşturmuştur (Duman, 2003, 367-369).

1923-1950 yılları arasındaki CHP döneminde; imparatorluktan ulus-devlet anlayışına geçilmiş, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, gerçekleştirdiği devrimin gerekli kıldığı yenilikleri, kurumları ve zihniyeti yerleştirme mücadelesinden demokrasiyi hayata geçirmeye fırsat bulamamıştır. Demokrasinin gerekleri arasında yer alan temsilcilerin halk adına karar alması sağlanmış fakat düşünce ve inanışlar açıkça ortaya konulmamıştır. Demokrasiyle bağdaştırılması güç olan birçok gelişme görülmesine rağmen bunların rejimi ve inkılapları koruma amaçlı olduğu bilinir. Demokrasi düşüncesinden uzaklaşmak amaçlı değil, demokrasiyi daha sağlam yerleştirmek düşüncesiyle uygun ortamı bekleme amaçlıdır (Çaha, 1993).

Demokrasiye geçiş yönünde Türkiye’de daha önce Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası kapatılarak çok partili yaşama geçiş sağlanamamıştır. Demokrasiye ve çok partili yaşama geçiş süreci 1945 sonrasında olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında otoriter rejimlerin yenilmesi, sorunlu dış politika devletin batı devletlerine yaklaşmasına, onların da demokratik olma yönündeki baskılarıyla 1950’de iktidarın değişmesine ve çok partili hayatın başlamasına yol açmıştır (Çaha, 1993).

1950-80 arası dönemde toplumsal dinamiklerin değişme eğilimi gösterdiği ve siyasal partilerin halkın tercümanı olmaya başladığı görülmektedir. Ancak tek partiye göre düzenlenmiş olan siyasal sistem çoğulcu yapının düzgün işlemesine engel olmuştur. Bu süreç içinde mücadele bürokratik merkez ile demokrat kenar arasında gerçekleşmiştir. Devlet bürokrasisi ile aydınlar tarafından oluşturulan ve askeri seçkinleri de içerdiğinden fiziksel kuvvet tekeline sahip bir merkez ile onun karşısında, türdeş olmayan, farklı bir kültürü temsil eden ve sayısal çoğunluğu bulunan demokrat kenar arasındaki mücadele Türk siyasal yaşamının temel özelliğini oluşturmuştur (Yılmaz, 2005, 302-304).

Çok partili yaşama geçişle birlikte asker sivil bürokratlar ve aydınlar eski konumlarını yitirdiklerinden çok partili yaşama muhalefet etmişlerdir. Bu ortamda muhalefetin ifade biçim ve meşruluğu da devrimlerin korunması çerçevesinde şekillenmiştir. 1960 askeri müdahalesi bu gelişmeler sonucu olmuştur (Çaha, 1993).

1950-80 döneminde toplumsal platformda geniş bir toplumsal farklılaşma ortaya çıkmıştır. Ekonomik gruplar TÜSİAD gibi kuruluşların çatısı altında toplanırken, dini gruplar değişik alanlarda örgütlenerek merkezden talepte bulunmaya başlamışlardır. Ayrıca yüz binlerce gönüllü kuruluş ortaya çıkmıştır. 1950-80 dönemi Türkiye’si Cumhuriyet’in ilk döneminde olduğu gibi “genel irade” adı altında bir harmoni oluşturmamakta ve her grup bir siyasal parti aracılığıyla merkez üzerinde etkili olmaya çalışmıştır. 1980 sonrasına toplum ağırlıklı döneme gelindiğinde siyasi yaşamın merkezinin gittikçe topluma doğru kaydığı görülmektedir. Bu durum devlet ve toplum anlayışında meydana gelen değişlikle beraber, toplumsal dinamiklerin gelişmesinden kaynaklanmaktadır (Çaha, 1993).

1980 sonrasında sivil toplum ve liberalizm kavramları siyasi literatüre girmiştir. Bu iki kavram da toplumsal inisiyatifleri ön plana çıkarmayı hedeflemektedir. Böylece toplumsal farklılaşmaya ve çoğulcu toplumun gelişimine müsaade edilmiştir. 1980 sonrası dönemde devlet alanının giderek küçülmeye başladığı görülmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında eğitilmesi gereken toplumun bu kez düşüncesine başvurulmuş ve görüşlerinden istifade edilmiştir. Demokrasi de sosyal grupların artmasıyla beraber yavaş yavaş amaç olmaktan çıkıp araç olma yoluna girmiştir. Demokrasi, insan haklarının, toplumsal uzlaşmanın ve millet egemenliğinin aracı olmuştur (Yılmaz, 2005, 304).

Türkiye'de demokrasinin oluşumuna baktığımızda cumhuriyetin sivil-asker demokratlar eliyle kurulduğu ve halkı modernleştirmenin ana hedef olduğu görülmektedir. Halka karşı aynı konumda yer alan elitlerin zamanla farklılaşarak çatışma içine girmekle birlikte kenarın artan tehdidine karşı ortak refleks gösterdikleri de izlenmektedir. Kriz hallerinde demokrasinin şekillenmesi ve düzeni sivillerden daha çok askerler eliyle gerçekleştirildiği de gözlenen bir başka olgudur. Bu açıdan Türkiye'nin klasik demokrasideki siyasi kadroların bürokratları yönlendirmesi anlayışına istisna teşkil ettiği söylenebilir. Bürokratlar sosyal değişimin itici gücü olmuştur.

Aydının halka bakışı seçkin bir nitelik taşımaktadır. Halkın tavırları sadece onları onayladığı oranda kabul edilebilir olmaktadır. Demokrasinin temel kuralı olan halk tarafından yönetim fikri henüz aydın katında genel kabul görmemiştir. Demokrasinin temeli bireydir; onun haklarını iktidara karşı korumak esastır. Bu çerçevede gelişen kamu hukuk anlayışı ve demokrasinin, bireyi esas almasına karşın Türkiye'de ki gelişme devleti kurtarmak ve düzeni sağlamak olmuştur. Düzen adına birey feda edilmiştir. Bu düzen de çoğu zaman toplumsal farklılaşmanın oluşturduğu tabi düzeyini değil aydının zihnindeki, amaçladığı, oluşturmaya çalıştığı düzendir. Bu çerçevede zaman zaman birey haklarına önem dikkate alınmamaktadır. Elit kendi davranışlarını kontrol etmek, gözden geçirmek yerine bu tepkileri bastırmak yoluna gitmekte ve bu süreçte demokrasinin temel dayanaklarından biri olan "sivil toplum" alanı olunamamaktadır (Türküne, 2003, 211).

Türkiye’de politik demokrasinin süregelmesi ve canlılığını yitirmemesi, Türkiye’nin Batı demokrasileriyle yakın ve çok yönlü ilişkiler içinde olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin Batı demokrasileriyle yakın politik, kültürel, askeri ve iktisadi ilişkileri ülkenin politik rekabete dayalı bir politik sisteme sahip olması yönünde güçlü dışsal baskılar yaratmaktadır. Ancak Türkiye’nin kendi isteğine bağlı olarak yakınlığı bir ülkeler topluluğu, Türkiye’de bir politik demokrasinin oluşması ve süreklilik kazanmasının tek nedeni değildir. Bu daha çok Türkiye’nin rekabetçi bir politik sisteme ve onu destekleyen ortam ve politik güçlere sahip olmasıyla alakalıdır (Türküne, 2003, 212).

Türkiye Cumhuriyeti, toplumu demokratikleştirmeyi değil modernleştirmeyi ana hedef seçmiştir. Dolayısıyla yönetimin tarzı da bu yaklaşımdan etkilenmiş ve modernleşmenin aracı olarak kanun ve ideoloji kullanılmıştır. Bu süreç Batıdaki demokratik gelişmenin tersine siyasal kadroların bürokrasiyi yönlendirmesi yerine sivil asker bürokratların tek iktidar partisinin yönetimini ve dolayısıyla siyasal iktidarı ele geçirmesiyle gerçekleşmiştir. Bu süreçte sivil asker bürokratlar “ceberut devletin simgesi” olarak görülmüş ve uygulanan politikalara aşağıdan tepkiler gösterilmiştir (Yılmaz, 2005, 299-300).

Türkiye anayasal düzenlemelerin ötesinde demokratiklik açısından bazı sorunlar yaşamaktadır. Demokrat kenarın daha muhafazakarlaşması ve seçkinler katında radikal olarak nitelenen bir partiyi iktidara getirmesi bu krizin odak noktasını oluşturmaktadır. Bu süreçte ilk tepki önceki dönemin sivil-asker bürokrat ve aydın ittifakının yeniden oluşması ve iktidara direnmesidir. İkinci gelişme ise halk tarafından seçilen hükümet kanadının anayasal yetki alanını fiili olarak sınırlama girişimi olmuştur. Üçüncü aşama ise seçimlerin seçilmemiş organların ezici muhalefetiyle anayasal yetkilerini kullanamaması veya iktidarı bırakmaları aşamasıdır. Seçilmişlerin özgürce hareketlerinin ve karar almalarının önlenmesi veya halkın temsilcilerinin aldığı kararların veto edilmesinin ise demokrasiyi tehlikeye attığı düşünülmektedir (Yılmaz, 2005, 310).

Türk siyasal sistemi siyasal parti ve seçim sisteminin demokratikliği açısından incelendiği zaman seçim, demokratik yönetimin birinci nitelikteki ögesidir. Seçim sistemi açısından ise Türkiye’de seçim sistemi, bireysel, serbest, eşit, tek dereceli, genel oy, gizli olarak kullanılma, açık sayım ve döküm esaslarına dayanan

niteliktedir. Demokratik sistemin gereklerine uygun şekilde işlemektedir. Ancak ülke barajı olarak getirilen yüzde on barajı her kesimden kişinin temsil edilirliliği açısından sorun yaratmaktadır. Ayrıca Türkiye’de istikrarlı seçim sistemi uygulanmamaktadır. Temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri arasında yani çoğulcu ve nispi temsil sisteminin uygulanması açısından karmaşıklık yaşanmakta ve buda istikrarsızlığa neden olmaktadır.

Türk demokrasisinde seçim uygulamalarının taşıdığı en önemli özellik seçimlerin faydacı amaçlarla kullanılmasıdır. İktidarı elde eden siyasal parti, bazen iktidarını siyasal gücüyle ters orantılı biçimde uzatabilmek, bazen de demokratik yarıştaki rakiplerim sistem içinde pasifize edebilmek için seçimi olması gereken zamandan ya öne almış, ya da seçim sistemini kendi iktidarını sonuç verecek biçimde değiştirmiştir. Türk demokrasisindeki seçim uygulamalarının taşıdığı ikinci özellik, siyasal partilerin sahip olduğu iktidar arzusudur. İktidara gelen siyasi partiler iktidardan ayrılmak istememektedirler. Bunun nedeni demokratik kurumlara sahip olunmasına karşın, demokratik zihniyete sahip olunmamasıdır (Karadağ, 2005, 328).

Türkiye’de askeri darbeler dışındaki dönemlerde bile siyasal alanın dar tutulması, siyasal partilerin halkın beklentilerine yanıt verecek politikalar geliştirememelerine, siyasal niteliklerinin zayıflamasına, dolayısıyla halktan kopmalarına neden olmaktadır. Halkla iletişim kuramayan, halkın beklentilerine yanıt veremediği için destek kaybeden, buna rağmen özellikle liderin değişmediği Türkiye siyasal partileri demokratik olmaktan uzaklaşmaktadır. Siyasal partilerin seçmenlerinin beklentisine yanıt verememesi, seçimden seçime aşırı oy kaybına neden olmakta; siyasal partilerin yaşam sürelerindeki kısalma, kültür aktarımını da engelleyerek kurumsallaşmayı ve siyasal gelenekler oluşturmayı önlemektedir. Bu durum hem iktidar hem de muhalefetin siyasal niteliğini aşındırmaktadır (Karadağ, 2005, 331).

Siyasal partilerin kötü örnek teşkil ettikleri bir başka konu ise parti içi demokrasi konusudur. Siyasal partilerde lider konumundakilerin mutlak hâkimiyeti, demokrasinin kültürü hakkında bilgi vermektedir. Liderlerin totaliter sistemleri andıran hâkimiyet anlayışları bazen, bazı üyelerin istenmeyen adam ilan edilip partiden uzaklaştırılmasına kadar varmaktadır.

1982 Anayasasının diğer Anayasalara göre daha az katılımcı demokrasi esasına dayalı bir anlayışına sahip olması ve belli ölçüde depolitizasyonu amaçlaması demokrasi bağlamında olumlu karşılanamayacak bir gelişme oluşturmaz. Demokrasilerde esas siyasal katılımıdır. Bu esas da bireyin seçim zamanlarında oy kullanmasından daha ötede bir anlam ifade etmektedir. Bu işlev ise sağlıklı işleyen sivil toplum mekanizmasıyla gerçekleşmektedir. Siyasal katılımın esas olan katılımın gönüllü olması, mobilize ve ya cebri katılma şeklinde gerçekleşmemesidir. Aksi gelişmeler demokrasi ile bağdaşmayacak eylemlerdir. 1982 Anayasası'nın getirdiği demokrasi anlayışı oldukça kısıtlıdır. Siyasal katılım alanında getirilen yasaklamalar ve kısıtlamalar yapılan değişikliklerle demokratikleştirilmeye çalışılsa da, Anayasanın genel olarak katılımcılığa kuşkuyla yaklaştığı açıktır (Erdoğan, 2004, 134).

Hukuk devleti anlayışı, devletin hukuka bağlı olmasını ve adaletle hareket etmesini gerektirmektedir. Hukuk devletinin uygulandığı bir ülkede temel hak ve özgürlükler güvence altına alınmakta, yasamanın ve idarenin hukuka bağlılığı aranmakta ve yargının bağımsızlığı sağlanmaktadır. Demokratikleşme ve hukuk devleti açısından Türkiye'de hukuk devleti deyimini ilk kez 1961 Anayasası'nda kullanılmıştır. Anayasada tanımlandığı biçimiyle hukuk devleti, demokratik, laik ve sosyal olmak üzere üç unsurun bileşkesinden oluşmuştur. Ancak, Anayasanın öngördüğü güçlü devlet ve etkili bir yürütme çerçevesinde hukuk devleti anlayışı ihmal edilmiştir. 1982 Anayasası getirdiği özgürlükler rejimi ile 1961 Anayasası'nın gerisindedir. Birey ve devlet tercihinde, Anayasa ikincisini tercih etmiş ve birey karşısında devleti ve otoriteyi güçlendirme yolunu seçmiştir (Kaboğlu, 1998, 110).

Temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması konusunda Anayasa ile getirilen kural ve ilkeler ile bunların sınırlandırılması ve kullanımlarının durdurulması özgürlükçü bir Anayasa anlayışına aykırıdır. Bununla birlikte Anayasada 1995 yılında yapılan değişikliklerle temel hak özgürlüklerin alanı genişletilmiş, 2001 yılında yapılan son değişikliklerle de hukuk devletine uygun düzenlemeler getirilmiştir. Özellikle 13. Maddede geçen genel sınırlama nedenlerinin metinden çıkarılmasıyla temel hak ve özgürlüklerin güvence sistemi daha güçlenmiştir. Yine temel hak ve özgürlüklerin sınırlama sınırları olarak hem demokratik toplum düzeninin gerekleri, hem öze dokunma yasağı hem de ölçülülük ilkesinin aynı anda getirilmesiyle bu güvence somutlaştırılmıştır (Atasoy, 2002, 129).

1982 Anayasası'nın ilk halinde temel hak ve özgürlükler alanında öngördüğü sistemde yapılan değişikliklerle demokratikleştirilmiş olsa da, temel hak ve özgürlükler alanında evrensel standartların yakalandığı ve hak ve özgürlüklerin tam olarak tanınıp güvence altına alındığı söylenemez. Anayasada yasal yönetim ilkesi muhafaza edilmiştir. Ancak, olağanüstü durumlarda yönetimin yasal yönetim ilkesinden uzaklaşmasının yolunun açılması hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Çünkü temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi bu olağanüstü durumlarda da hukuki güvenliğin sağlanmasını gerektirir.

1982 Anayasasının hukuk devleti anlayışı ile aykırılığı en somut olarak “yönetimin yargısal denetimi” konusunda görülmektedir. Anayasada “idarenin her türlü eylem ve işlemlere karşı yargı yolu açıktır” hükmü yer almakla birlikte Anayasanın kendisi hükme aykırı düzenlemeler getirmiştir. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemlerin esas ve şekil bakımından denetime tabi olmaması, Yüksek Seçim Kurulu kararlarına karşı başka mercilere başvurulamaması, sıkıyönetim, savaş ve seferberlik halinde sıkıyönetim komutanlarının tasarruflarının yargı denetimi dışında tutulması hukuk devletiyle bağdaşmamaktadır (Özbudun, 2004, 116).

Anayasa kuvvetler ayrılığından “medeni işbölümü ve işbirliği”nin anlaşılması gerektiğini vurgulamasına rağmen yürütmeyi yüceltmiş, yasamayı ve yargıyı yürütmenin etkisi altında bırakmıştır. Cumhurbaşkanı'nın yetkileri klasik parlamenter rejimin standartlarının aksine olağanüstü yetkilerle donatılmıştır. Klasik olarak kuvvetler ayrılığı anlayışını yansıtan Anayasa, bu kuvvetlerinin aralarındaki ilişkileri değiştirmiştir. Yürütmenin bu denli yetkilerinin genişliği yargı alanında da olumsuzluklara neden olmuş, hukuk devletinin gereklerinden olan yargı bağımsızlığı zedelenmiştir (Erdoğan, 2004, 142).

1982 Anayasası'na genel olarak bakıldığında yargı bağımsızlığı ve yargıçlık güvencesi alanında hukuk devleti düzeninin gerçekleşmesi için gerekli olan kural ve ilkelerin tam olarak düzenlenmiş olmadığı görülür. Yargının örgütlenmesi, yetki ve görevleri, işleyişi ve kararlarının uygulanması ile hâkimler ve savcılar hakkında öngörülen kural ve usullerin hukuk devleti anlayışından oldukça uzak olduğu anlaşılır.

Demokrasi ile ekonomik istikrar arasında da büyük bir bağlantı vardır Buna göre ekonomik istikrarsızlık beraberinde demokratik istikrarsızlığı da getirmektedir. Türkiye ekonomisinde Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede uygulanan politikalarla temel hedef ekonomik istikrarı sağlamak olmuştur. Yüksek ve kronik enflasyon oranları, ekonomik büyümenin istikrarsız bir seyir izlemesi, yüksek işsizlik oranları, ödemeler dengesi açıkları, adil olmayan gelir dağılımı gibi pek çok sorun uzun yıllardan beri çözülmeyi beklemektedir. Bugüne kadar pek çok istikrar programı uygulamaya konulmuş olmasına rağmen ekonomideki temel dengesizliklerin önüne geçilememiştir. Ekonominin kötü gidişatı demokrasinin temel kurumları ve işlevlerinde sorunlara neden olmuştur. Siyasi parti ve seçim sisteminden kaynaklanan sorunların temeli ekonomik istikrarsızlığa dayanmaktadır.

Türkiye'de demokrasi anlayışı ve uygulamaları yukarıda da belirtildiği gibi 1923 yılında cumhuriyetin kurulmasından sonra siyasi sistemde yer edinmiştir. Ancak siyasi iktidarların demokrasiden uzak uygulamaları, Türk devlet ve toplum anlayışının demokrasi bilincine sahip olmaması ve demokrasinin bir nevi ithal edilmesi, halkın demokrasiyi kullanacak kapasiteye sahip olmadığına seçkin aydın elitlerce düşünülmesi ve en önemlisi demokrasinin modernleşme olarak algılanıp sadece üstten değişikliğe gidilip tabana inilmemesi nedenlerinden dolayı, demokrasi Türk devlet yapılanmasının temel sorunsalı olarak günümüze kadar gelmiştir.

Demokrasinin bir devlet yapılanmasında sağlıklı işlemesi için o devletin siyasi parti ve seçim sisteminin demokratik kurallara uygun olması, hukuk devleti uygulamalarını gereğince yerine getirmesi, anayasasında temel hak ve özgürlüklere yer vermesi konusunda Türkiye bu alanlarda demokratik sorunlar yaşamaktadır. Seçim sistemi istikrar ve adaleti birlikte sağlayamadığından, parlamentoda temsil sorunu yaşanmakta yada koalisyon hükümetleri ile istikrarsızlık durumu ortaya çıkmaktadır. Siyasi parti sistemi açısından parti içi demokrasi alanı sorunludur. Liderin parti içinde etkisi gereğinden fazladır ve aktif üyelik sistemi bulunmamaktadır. Hukuk devleti açısından ise idarenin yargısal denetimi konusunda ki istisnalar demokratik devlete aykırıdır. Temel hak ve özgürlükler ise çağdaş bir devlette olması gerektiği gibi değildir.

Türkiye’de demokrasi belirtilen nedenlerden dolayı kesintilere uğramış olup eksiklikleri bulunmasına rağmen, uzun vadeli bakıldığında, Türkiye’nin son elli yılda politik demokrasiyi kendi siyasal kültürüne yerleştirme çabaları başarılı gözükmektedir. Türk Demokrasisinin doğrudan ya da dolaylı olarak uğradığı her kesintinin ardından yine demokratik sistem öngörülmüştür. Türkiye’de demokrasinin sorunu alanları iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda demokrasinin gelişimi için çaba harcanmaktadır (Karadağ ve Akbaş, 2009, 184).

4.9. Türkiye Cumhuriyeti’nde Siyasal Kültür

Siyasal sistemlerin demokrasiyi yaşatabilme yetenekleri büyük ölçüde siyasal kültüre bağlı olmaktadır. Demokrasinin bir siyasal rejim olarak işlemini kolaylaştıran veya zorlaştıran temel özellikler seçkinlerin, kitlenin siyasal sistemin temel kurum, yapı ve süreçlerine yönelimleri ile siyasal süreçler içinde birbirlerine karşı olan tavır, tutum, beklenti ve davranışlarıdır. Siyasal kültür olarak tanımlanan bu tutum ve davranış örgüsü demokrasinin çalışmasını kolaylaştıracak veya zorlaştıracak bir nitelik arz etmektedir (Kalaycıoğlu, 2008, 255).

Siyaset bilimi çözümlerinde açıklayıcı faktör olarak başvuru olan siyasal kültürün nasıl oluştuğu, nereden kaynaklandığı sorusunun yanıtı sosyal hayatın diğer alanlarında aranmıştır. Sosyal, iktisadi ve politik alanda gerçekleşen değişimler siyasal kültürün içeriğini de değiştirmektedir. Siyasal kültür, bir toplumun maddi koşulları, toplumsal kültürün diğer boyutları, siyasal sistemi yönetenlerin tercihleri, toplumsal olaylar ve tecrübeler tarafından etkilenmektedir (Turan, 1977, 37).

Türkiye’deki siyasal kültürün temelleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanmaktadır. Osmanlı siyasal yapısı, siyasal iktidarın, padişah tarafından temsil edilen bir merkezde toplandığı ve sivil toplum kurumlarının son derece cılız kaldığı bir ‘bürokratik imparatorluk’ modeli oluşturmuştur. Osmanlı’da devlet iktidarını sınırlandıracak ara kurumlar olmamıştır. Osmanlı toplumunda irsi bir aristokrasi, özerk bir din örgütü, güçlü tüccar sınıfı, kendi kendini yönetme hakkına sahip şehirler olmamıştır. Böyle bir yapının ortaya çıkaracağı siyasi kültürün en önemli unsuru, otoriteye saygı ve onun yüceltilmesidir (Türküne, 2003, 247).

Osmanlı toplumsal yapılanmasında siyasi iktidarın ekonominin belirlediği toplumsal ilişkilerden soyutlanmış olması, yönetici sınıfın yönetilenlerle özdeşleşmemesine neden olmuştur. Batı’da gelişen sınırlı ve paylaşılmış iktidar anlayışına karşılık, Osmanlı’da neredeyse mutlak bir iktidar durumu yaşanmıştır. Batı’da devlet, sivil toplumun bir ürünü iken, Osmanlı siyasi sisteminde devlet, toplumun üzerinde ondan bağımsız, her şeye kadir yüce bir varlık olarak algılanmıştır. Devletin “baba” olarak görülmesi, bu yüce varlığın hem adil ve koruyucu olması beklentisini, hem de onun otoritesine karşı çıkılamayacağını ve çıkılmaması gerektiğini ifade etmiştir (Türküne, 2003, 247-248).

Türkiye’de bu bağlamda iki farklı devlet anlayışı bulunmaktadır. Bunlar; kültürel ve ideolojik devlet anlayışı ve siyasal anlamda devlet anlayışıdır. Kültürel ve ideolojik devlet anlayışı yukarıda da belirttiğimiz devlet baba anlayışının hâkim olduğu ve itaat edilen anlayıştır. Siyasi devlet anlayışı ise devletin uyguladığı politikalara duyulan güven şeklinde ortaya çıkan anlayıştır. Devletin algılanış tarzına bağlı olarak ideolojik devlet anlayışıyla devletten gurur duyulmakta, kurumsal olan devletten ise şikâyet edilmektedir (Görmez, 1999, 17).

Devleti algılayış tarzı, modernleşme tarihimizi de derinden etkilemiş, devlet kaynaklı, yukarıdan modernleşme süreci, bu algılayışı beslemiştir. Devlet meşruiyetin “biricik” kaynağı haline gelmiş ve toplumsal yapıyı değiştirmeye yönelik bütün hareketlerin ana amacı devleti ele geçirme noktasında toplanmıştır. 1950’li yıllardan itibaren, çok partili hayata geçişle beraber, modernleşme sürecini etkileyen aktörler arasına toplum da katılmıştır, toplumsal talepler siyasetin biçimlenmesinde belirleyici olmaya başlamıştır (Türküne, 2003, 247).

Türkiye’de bürokratik geleneğin oluşma ve gelişme süreci, demokratik değişimin önünde hep bir engel bulunmuştur. Bürokratik gelenek otoriter bir karakter taşımaktadır. Tanzimat döneminde şekillenen bürokratik gelenek, Meşrutiyet ve Cumhuriyet’te de egemenliğini korumuştur. 1970’li yıllara kadar kendi dışında gelişen toplumsal güçlerle mücadele içinde olan bürokratik eliti, Weberci anlamda bir bürokrasiden farklılaştıran temel unsur, siyaset uygulayıcısı olmaktan çok siyaset yapan bir aygıt olmasıdır (Türküne, 2003, 248).

Türk toplumunda son zamanlara kadar, pazar mekanizmasından kaynaklanan değerler değil, statüden kaynaklanan değerler hâkim olmuştur. İktidar ile zenginlik arasındaki ilişki Batı'nın aksine seyir izlemiştir. Batı'da üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmak iktidara yaklaştıracı bir araç iken, Türkiye'de siyasi iktidar ekonomik iktidara yol açmıştır. Özellikle cumhuriyet sonrasında yürütülen devletçilik uygulamaları iktisatı özerk bir alan olmaktan çıkarmış, bürokratik elitin toplumsal gelişmeye müdahale araçlarından biri haline almıştır. Devletçilik, siyasi sonuçlar yaratan iktisat ötesi boyutlara sahiptir. İktisadi devletçiliğin siyasi düzeydeki sonucu, devletin toplumsal ve sınıfsal gelişmeyi denetim altına alması biçiminde ortaya çıkmıştır (Türköne, 2003, 248-249).

Türkiye'de siyasal kültür alanında yapılan çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır. Siyaset bilimci Ersin Kalaycıoğlu 2007'de, Dünya Değerler Anketi 2001'de Türkiye'deki siyasal kültür ortamının demokrasi ile olan ilişkisini, toplumsal hoşgörü, başkalarına duyulan itimat, toplumsal ve siyasal kurumlara duyulan güven, dernekleşme, siyasal etkinlik duygusu ve siyasete olan ilgi unsurlarını dikkate alarak incelemiştir.

Kalaycıoğlu'na göre (2008, 250) Türkiye'de ciddi boyutlarda hoşgörüsüzlük ortamı mevcuttur. Bu durumun demokratik sistemin yerleşmesine olumsuz etkisi kaçınılmazdır. Demokratik sistemin iyi işleyişinde anahtar bir faktör olarak ortaya atılan insanların birbirine karşı olan güveni son dönemde biraz artmış olsa bile çok düşüktür. Türkiye'de kişiler arası güven son derece sığdır. Demokrasinin gelişebileceği ortam özel bir siyasal kültür ortamıdır ve başkalarına farklı gelen veya aykırı olan fikre tahammül yani hoşgörü bu kültürün en önemli unsurudur. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de farklı olana tahammül düzeyi düşüktür.

Dernekleşme konusunda Türkiye'de yüz bini aşkın sayıda dernek vardır. Ancak bunların içinden elli beş bin tanesi kadarı faaldir. Bu derneklere üye sayısı ise % 6-7 civarındadır. Çok sayıda derneğe üye olan, az sayıda seçmenin çizdiği manzara Türkiye'de sivil toplum etkinliklerinin hemen hemen mevcut olmadığını görüntüsüdür. Türkiye'de demokratik sistemin vazgeçilmez unsurları olan STK'lara üyelik çok düşük düzeydedir. Halkın çoğunluğu bu kuruluşlara üye değildir ve bu hizmet alanlarında gönüllü çalışmamaktadır (Kalaycıoğlu, 2008, 255).

Siyasete ilgi konusunda Türkiye’de seçmen siyasete büyük ilgi duymamaktadır. Pekişmiş demokrasilerde seçmenin siyaseti de seçimleri de daha fazla ilgi ile izlediğini gösteren kanıt yoktur. Seçmenin siyasete büyük ilgi gösterdiği dönemler demokrasinin bunalım dönemleri olmuştur (Kalaycıoğlu, 2008, 258).

Dünya Değerler Anketi sonuçlarını değerlendiren Tanıyıcı (2005, 596) demokratik sistemin iyi işleyişinin önkoşullarından birisi olan halkın demokratik kurumlara güven duyması konusunda halkın siyaset dışı kurumlara kayda değer bir güven beslemediğini belirtmiştir. Halkın yüzde 90’ının güvendiği ordu başta olmak üzere polis, dini kurumlar, bürokrasi, yasal sistem halkın güvenine sahiptir.

Türkiye’de halk temsili kurumlar ve onların içinde görev yapanlara karşı fazla bir güven duymamaktadır. Temsili demokrasinin çalışmasında etkin olan kurumlara duyulan güven güvenlik kuvvetlerine duyulan güvenin çok altındadır. Gazete ve özel TV’lere duyulan güven düşükken, seçmenin siyasal konularda bilgilenmek için onlara en fazla ölçüde başvurması da ilginçtir. Bu ortamda, temsili demokrasinin işleyişinin ve sürdürülebilirliğinin kolay olacağını iddia etmek zordur. Bu sonuçlar temsili demokrasinin ciddi bir halka ilişkiler sorunu olduğu, bu hususa çok ciddi bir biçimde eğilmedikçe, demokrasinin sorunsuz çalışmasını beklememek gerektiğini düşündürmektedir (Kalaycıoğlu, 2008, 258-260). Türkiye’de vatandaşları bir yandan devleti kutsarken diğer yandan ondan şikâyet etmektedir. Bu kutsama ve şikâyet çağdaş vatandaşlık kavramının bir tezahürü ve demokratik kültürün bir gereği olarak anlamlı bir siyasal ve hukuksal tutumu yansıtmamaktadır. Bu durum demokrasi kültürünün önemli bir çelişkisidir (Görmez, 1999, 18).

Türkiye’de siyasal katılma konusunda, olağan siyasal katılmayı oluşturan etkinliklerden özellikle otoritelerle temas ve seçim kampanyası çalışmalarına katılma düşük orandadır. Oy kullanma, kamu sorunlarının çözümü için görüşme, tartışma çok yoğun olmamakla birlikte seçmenin itibar ettiği katılma türleri olarak ortaya çıkmaktadır (Kalaycıoğlu, 2008, 261).

Türkiye’de seçmenin en fazla temas ettiği belediye ve kaymakamlık gibi yerel idari birimlerdir. Siyasal parti teşkilatları, merkezi hükümet, milletvekilleri fazla bir seçmen temasına konu oluyormuş gibi görünmemektedir. Diğer merkezi ve yerel siyasal karar alıcılara olan başvuru oranları da siyasal sistemi zora sokacak, siyasal katılma yükü olarak görmek mümkün değildir. Kamu otoriteleriyle temas

konusunda her altı seçmenden birisi kendi yaşadığı birim çevresinde ortaya çıkan bir ortak sorunu çözmek amacıyla toplantılara katılıp görüşmekte, tartışmakta ve çözüm üretmeye çalışmakta olduğunu ifade etmektedir. Bu durumda kamu otoriteleriyle temasın daha yüksek düzeyde olması beklenmelidir. Ancak, önemli sayıda seçmenin kamu otoriteleriyle temasta bulunmaktan imtina etmesi, bu temasların toplum liderleri aracılığıyla yapılmasındandır. Dolayısıyla temas daha çok bir topluluktan seçilen temsilciler, aracılar veya siyasi parti temsilcileri eliyle yapılmakta, ancak bir sorunun ortaya çıkması durumunda buna çözüm bulmak üzere etkinliğe katılanların sayısı artmaktadır (Kalaycıoğlu, 2008, 262).

Türkiye’de seçim kampanyalarında rol oynamak da sık yapılan bir etkinlik türü değildir. Hemen hemen hiçbir seçmen aday veya siyasi partilere para yardımında bulunmamaktadır. Bununla birlikte seçmenlerin %7’si kadarı gönüllü faaliyetlerde bulunup el ilanları dağıtmak, reklâm afişi asmak gibi işler yaptıklarını belirtmektedirler. Ancak en fazla katılmanın olduğu seçim kampanyası etkinliği miting ve toplantıları izlemekten ibaret olan daha az aktif katılımın olacağı türden etkinliklerdir (Tanıyıcı, 2005, 596).

Olağandışı siyasi katılma veya protesto potansiyeli olarak Türkiye’de toplu dilekçeye imza koyma, boykot, yasal protesto yürüyüşü, resmi olmayan grev ve işyeri işgaline katılma olguları çok yoğun olmamakla birlikte çok yaygın değildir. Ancak bu etkinliklere katılma endüstri ötesi pekişmiş demokrasiler ölçüsünde değildir.

1996, 2000, 2001 dönemlerinde yapılan anketlere göre demokratik sistem Türkiye’de toplumun çok büyük bir kısmı tarafından benimsenmiştir. Demokratik sistemin problemleri, eksikleri olabilir, fakat diğer sistemlerden daha iyi bir rejimdir ifadesine katılanların oranı her iki ankette de % 90’ın üzerindedir. % 90’ı aşan bir çoğunluk demokratik sistemin ülkenin yararına olacağını düşünmektedir. Bu da demokratik sistemin geniş bir kesim tarafından benimsendiğini göstermektedir (Tanıyıcı, 2005, 599).

Türkiye’nin toplumsal ve siyasi yapısı, Batı dışı bir tarihselliğin ürünü olsa da, geldiği noktada geleneksel ve modern değerlerin sağlıklı bir sentezini yapabilecek ve bunu demokratik bir toplumsal düzenin inşası yolunda kullanılacak bir olgunluğa sahip bulunmaktadır.

4.10. Türkiye Cumhuriyeti'nde Kamu Yönetimi

Türk kamu yönetimi sistemi merkeziyetçi, ancak merkezin idari vesayeti altında yerel yönetimlere de yer veren bir sistem ile örgütlenmiştir. Kamu yönetimi yapılanması merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklindedir. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak için hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşik yapılanması içerisindeki örgütlerce yürütülmesidir. Yerinden yönetim ise, kamu hizmetlerine ilişkin hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve işlemlerin, hizmetin yapılacağı yere en yakın yönetim birimince yapılmasını ifade eder (Aydın, 2004, 10).

Türkiye üniter yapıya sahip bir devlettir. Anayasa'nın 3. maddesine göre, "Türkiye devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür". Ülkesi ve milletiyle bölünmezlikten üniter devlet anlaşılmaktadır. Üniter devlet, tek bir ülke üzerinde, tek bir milletin, tek bir egemenliğe tabi olmasıdır. Bu nedenle üniter devlette, devleti oluşturan unsurlar bölünmez bir bütündür. Bu ilke, egemenlik kavramıyla yakından ilgilidir. Türkiye'de tüm anayasalarda millet egemenliğinin sahibidir. Millet federal sistemde olduğu gibi merkezin altındaki birimlerle egemenliği bölünmemektedir. Üniter yapıya bağlı olarak il ve ilçe gibi idari bölümlere ayrılabilir. Ancak bunlar basit idari bölümlerdir ve sadece idari yetkileri vardır (Eryılmaz, 2002, 78).

Merkeziyetçilik ilkesine egemen bir yönetim sistemine sahip olan Türkiye'deki kamu yönetimi yerinden yönetimli üniter devlet modelini benimsenmiştir. Bunun sonucunda merkezi yönetim yanında yerinden yönetimlerde bulunmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetim açısından hem coğrafi hem de örgütsel merkeziyetçilik söz konusudur. Merkezi yönetim başkent teşkilatı, taşra teşkilatı ve merkezi yönetime yardımcı olmak için kurulan merkezi yönetimin yardımcı kuruluşlarından oluşmaktadır. Başkent teşkilatı Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve bakanlıklardan oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise il, ilçe, bucak yönetiminden oluşur. Merkezdeki yardımcı kuruluşlar ise hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek veya denetim yapmak için kurulmuş olan Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay ve Sayıştay'dır (Aydın, 2004, 10).

Türkiye’de kamu yönetiminin ikinci kolunu yerinden yönetim oluşturmaktadır. Türkiye’de idari yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Yerel özelliklere sahip bazı kamusal hizmetlerin ve ekonomik, ticari, teknik, kültürel bazı hizmetlerin merkezi yönetimin hiyerarşisinin dışındaki kamu tüzel kişilerince yapılması olan idari yerinden yönetim, coğrafi yerinden yönetim ve fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim şeklinde uygulanmaktadır. Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise belirli bazı kamusal hizmetlerin özerk kuruluşlar eliyle yürüten Kamu iktisadi teşekkülleri, üniversiteler, barolar, odalar ve borsalar gibi kuruluşlardır (Derdiman, 2003, 415).

Türkiye’de kamu yönetimi, sıkı bir merkezilik ilkesine göre örgütlenmiştir. Kamusal görevlerin büyük bir bölümü merkez tarafından yerine getirilmekte; bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bunlar yapıları ve yüklendikleri görevler yönünden çeşitlilik göstermektedir. 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde belirtildiği üzere; “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür”. Bu bütünlük hiyerarşik ve idari vesayet denetimleri ile sağlanır. Hiyerarşik denetim, ast üst biçiminde örgütlenmiş her bir kamu kurumunun kendi içindeki düzenini sağlarken; idari vesayet, merkezi yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki uyum ve bütünlüğü temin etmektedir. Kamu yönetimi sistemi idari yargı düzenine tabidir. Kamu yönetiminin sorumluluğu merkezi idare içinde yürütmeye yöneliktir (Eryılmaz, 2002, 81).

Halkın seçtiği kişilerce oluşan yerinden yönetim örgütleri, merkezi yönetimin yürürlüğe koyduğu yasalarla yönetilmekte oldukları ve bu yasalar çerçevesinde hizmetlerini sürdürdükleri için, devletin tekil yapısı etkilememektedir. Yerinden yönetim örgütlerinin çalışmalarında parti çıkarlarının etkili olmaması ve eşitliğe aykırı işlemlerin yapılmaması için hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik ilkelerine bağlı idari vesayet denilen denetim uygulaması getirilmiştir (Eryılmaz, 2002, 80).

Türk kamu yönetiminin merkezîyetçi bir geleneğe sahip olması Osmanlı devletinin merkezîyetçi yapısı ve Türkiye Cumhuriyeti’nin de bu kimliği devam ettirmesi ile ilgilidir. Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılması ile ulus devlet modeli esas alınarak kurulmuş ve merkezîyetçi politikalar devam ettirilmiştir. Türkiye’nin dış güvenlik sorunu idari bölünmezlik açısından merkezîyetçi bir yapının oluşmasında temel etkidir (Giritli, 2001, 3).

Türk kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine göre şekillendirilmiş olmakla birlikte, merkezi yönetime ağırlık veren bir sistemdir. Uygulamada yerel yönetimlerin birbirleriyle veya diğer kamu kuruluşları ile aralarında oluşan görev ve yetki çatışması teşkilatlanmanın en sıkıntılı yönlerinden birini meydana getirmektedir. Yerel yönetimlere verilen pek çok hizmet, sonradan çeşitli kanunlarla merkezi idareye devredilmiştir. Bu durum ya ikili bir uygulamaya neden olmuş ya da yerel yönetimleri güçsüzleştirmiştir. Başbakanlık ve bakanlıkların teşkilatlanması ve görevlerinin yoğunluğu dikkat çeker. Bu nedenle bu kurumların esas işlerini yerine getiremedikleri düşünülmektedir (Derdiman, 2003, 413- 416).

4.10.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, temel kararların alınması yetkisinin sistemli bir biçimde örgütün üst kademelerinde toplanmasıdır. Bir örgütte devredilen yetki miktarı sınırlı ise merkezi yönetimin varlığından bahsedilebilir. Merkezden yönetimde, idare örgütü, hiyerarşi adı verilen bir hukuksal bağla zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir örgüt durumunda ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri için gerekli olan sermaye ve uzmanlık gereksinimi merkezden yönetimi gerekli kılan bir nedendir. Bu yönetim biçiminde idarenin yerel etki ve baskılara karşı yansızlığı daha kolay bir biçimde sağlanmaktadır (Giritli, 2001, 4-5).

Merkezi yönetime genel yönetimde denilmektedir. Merkezi yönetim, ülkedeki temel ve genel hizmetleri yürüten organlardan meydana gelir. Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan yapıya merkezi yönetim denilmektedir (Eryılmaz, 2002, 93).

Türkiye'de merkezden yönetim uygulanmasının amacı kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak ve söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesini sağlamaktır. Türkiye'de merkezi yönetim siyasi ve idari olmak üzere iki alanda uygulanmaktadır. Siyasi bakımdan merkezi yönetim, yasama organı ve hükümetin tek elde olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Türkiye yönetim yapısı idari yerinden yönetime örnektir. İdari bakımdan merkezi yönetim ise, kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması ve bu kararların uygulanması

yetkisi merkezi organların eline verilmesidir. Türkiye’de bu bakımdan idari merkezden yönetim uygulaması da söz konusudur (Giritli, 2001, 8-10).

Türkiye’de merkezi yönetim yetki genişliği ilkesi çerçevesinde uygulanmaktadır. Merkezi idare, karar almaya ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini taşradaki yöneticilere devretmiştir. Ülkemizde yetki genişliğinin uygulandığı birimlerin başında il gelmektedir. Anayasa, illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayanacağını hükme bağlamıştır. Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların yürütme aracı sıfatıyla yetki genişliği içinde faaliyetlerini yürütmektedir (Derdiman, 2003, 423-425).

Merkezi yönetim, başkent örgütü, taşra örgütü ve merkezi yönetime görevlerinde yardımcı olmak, danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimlerden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2002, 93).

Merkezi yönetimin başkent örgütü Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu’dur. Merkezi yönetimin taşra örgütü ise il yönetimi, ilçe yönetimi, bucak yönetimi ve bölge yönetimi şeklindedir. Merkezdeki yardımcı kuruluşlar; Milli güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Danıştay ve Sayıştay’dır. Bunların haricinde merkezi yönetim teşkilatlanması içinde merkezi yönetime bağlı kuruluşlarda bulunmaktadır (Aydın, 2004, 11).

Merkezi Yönetimin başkent örgütüne yürütme başlığı altında değinildiği için burada sadece bakanlıkların işleyiş ve çalışma şekillerine değinilecektir.

Devletin yapmakla yükümlü olduğu temel hizmetler, her biri ayrı fonksiyon icra eden bakanlıklara bölünmüş ve her bakanlık, siyasi bir kişi olan bakanın yönetimine verilmiştir. Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Bakanlar başında bulunduğu bakanlığın en üst amiri olup onu temsil etmektedir. Bakanlıkları olmayan bakanlarda söz konusudur. Bunlar devlet bakanıdır. Devlet bakanları, Başbakana yardım etmek, verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulu’nda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bilgilerinden istifade etmek amacıyla istihdam edilmektedir (Aydın, 2004, 12). Bakanların siyasi, cezai ve mali sorumlulukları bulunmaktadır. Bakanlıklar, merkez örgütüyle ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve “bağlı” ve “ilgili” kuruluşlardan meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2002, 94).

Bakanlığın merkez teşkilatı, hiyerarşik olarak, Müsteşarlık; Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı; Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve Şeflikler biçiminde örgütlenir. Bakandan sonra bakanlıktaki en yüksek yöneticiye müsteşar denilmektedir. Müsteşar bakanın emrinde ve onun yardımcısıdır; bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri doğrultusunda, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür (Eryılmaz, 2002, 94).

Merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre il, ilçe ve bucak biçiminde örgütlenmektedir. Anayasaya göre merkezi yönetimin temel taşra birimi il'dir. Bakanlıkların çoğunlukla her ilde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu bakımdan iller, merkezi yönetimin başkent örgütünün küçültülmüş bir biçimidir (Eryılmaz, 2002, 94).

Türkiye'de merkezi yönetimin temel taşra birimi İl'ler yönetim açısından iki özelliğe sahiptir. Birinci özelliği, merkezi yönetimden ayrı ve tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olmasıdır. Buna il özel idaresi denilmektedir. İkincisi ise, merkezi yönetimin taşradaki mülki bölünmesi içinde yer alan birimdir ve buna valilik denilmektedir. Bu bakımdan il, hem bir yerel yönetim birimi ve hem de merkezi yönetimin taşra örgütüdür. Türkiye'de il yönetimi, böylece ikili statüde yürütülmektedir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan ilin idaresi, vali, il müdürleri ve il idare kurulu olmak üzere üç bölümden oluşur. İlin idaresi yetki genişliği esasına göre yürütülmektedir. İlçe yönetimi ilin genel yönetiminin bir alt kademesini oluşturur. İl düzeyinde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşlarının çoğu ilçe ölçeğinde de teşkilatlarını kurmuşlardır. İlçe yönetiminin başında kaymakam bulunur. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisi durumundadır. İlçede de ilçe idare kurulu vardır (Aydın, 2004, 12).

1982 Anayasası'nda Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır denilmiştir. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır ve kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir (Anayasa md. 126).

Yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı önemli ve acele işleri geciktirmekteki sakıncalarına karşı düşünülen ve kullanılan bir önlem olmakta ve bu önlem, bir bölge ya da hizmetin basında bulunan merkezin memuruna karar almak ve uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkiler tanımaktadır. İl idaresinin basında bulunan vali hem devleti temsil etmekte hem de hükümetin temsilcisi olarak hükümetin sahip olduğu kamu gücünü kullanmak, icrai kararlar almak ve onları kendiliğinden yürütmek yetkisine sahip olmaktadır. Yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan teşkilatlanma tarzıdır (Giritli, 2001, 7).

Türkiye’de merkezi yönetim yerel yönetimler karşısında güçlü tutulmuştur. Modernleşme ve batılılaşma politikası izleyen Türkiye, bu politikalarının olumsuz yönde etkilenmesinden endişe ettiği için yerel yönetimlerle yetki paylaşımına yanaşmamaktadır. Ayrıca üniter sistemin etkisiz kalacağı endişesi vardır. Türkiye’de yerel yönetimler, merkezi idarenin yakın denetiminde faaliyet gösteren idari birimler olarak örgütlenmişlerdir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda görev ve yetkilerin “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesi emredildiği halde, “yerel ortak gereksinimler” ile ilgili pek çok hizmetin yerinden değil, merkezden yönetildiği, yerel yönetimlere bırakılmadığı görülmektedir (Zengin, 1999, 14-15).

4.10.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim

Yerel yönetimler kamu yönetiminin bir parçası olmaları itibariyle ülkelerin kabul ettikleri genel idareye dâhil anayasal yapının bir parçasını oluştururlar. Yerel nitelikleri ise idarenin ülke içerisinde sınırları belirli bir alan üzerinde olması anlamına gelmektedir. Böylece yerel yönetimler ülkenin tümü üzerinde değil de belirli bir parçası üzerinde görev ve sorumlulukları olan idari birimlerdir. Bu yerel özelliği, onların genel idarenin altında bir konuma sahip oldukları anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin iki türü bulunmaktadır. Yetki genişliği olarak bilinen türü merkezi idarenin taşra kuruluşlarına kendi adına bazı kararlar alabilme yetkisi vermiştir. Âdem-i merkeziyetin ikinci türü gerçek anlamda yerel yönetimlerdir (Bilgiç, 2005, 631).

Türkiye'de yüz elli yılı aşkın bir geçmişe rağmen köklü geleneği olmayan yerel yönetimler bir Anayasa kurumudur ve anayasamızın 123 üncü maddesi ile “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hüküm altına alınmıştır. Türkiye’de yetki genişliği esasına dayanan idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Bunun nedeni Türkiye’nin üniter bir sisteme sahip olmasıdır. İdari yerinden yönetim ile yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonlar merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmektedir (Eryılmaz, 2002, 77).

Yerinden yönetim idareleri, Anayasa ile kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. Yerinden yönetimlerin yaptığı hizmetlerle ilgili olarak kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi idarenin hiyerarşik denetimi söz konusu olmayıp ancak idari vesayet denilen denetim türünden bahsedilmektedir. Yerinden yönetim idarelerinin yeterli mali kaynaklarının bulunmaması merkezi idarenin etkisini arttırır. Devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasının Bakanlar Kurulu’nun kontrolünde olması yerinden yönetim idarelerini faaliyetlerinde merkezi idareye bağımlı bırakır (Eryılmaz, 2002, 78).

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir ve ancak yasalarda açık olarak belirtilen durumlarda kullanılabilir. Vesayet altında bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve işlemleri ancak yasalara aykırı olduğunda iptal edilebilmektedir. İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını değiştiremezler, ya olduğu gibi kabul ederler, onaylarlar ya da iptal ederler. Bozulan veya kaldırılan bir karar yerine alınacak yeni kararı yine yerinden yönetim kuruluşu almaktadır. Türkiye’de merkezi idarenin yerel yönetim organları üzerinde idari vesayet yetkisi vardır (Tortop, 1983, 94).

Türkiye’de yerinden yönetim uygulaması coğrafi yerinden yönetimler ve fonksiyonel yerinden yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi yerinden yönetimler il özel idaresi, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise yönetilen hizmetin daha hızlı, kaliteli ve verimli bir şekilde görülebilmesi dikkate alınarak oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2002, 79).

Hizmet yerinden yönetimler hem genel hem de yerel yönetim kuruluşlarından farklı niteliklere sahiptirler. Bu kuruluşlar sahip oldukları tüzel kişilikleri ya yasayla ya da yasaların verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararlarla kazanmakta ve yönetsel kararlarla kurulmaktadır. Bunlar özerk kuruluşlardır ve özerklikleri gördükleri hizmetin niteliğine göre değişmektedir. Bu kuruluşlar belli görev ve yetkilerle donatılmışlardır, hizmet alanları farklıdır. Kendilerine özgü malvarlıkları ve bütçeleri bulunmaktadır. Sahip oldukları mal ve paralara devletin mal ve paralarının korunmasına ilişkin kurallar uygulanır. Bu kuruluşların üzerinde, genel yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimi vardır (Eryılmaz, 2002, 80).

Derdiman, bu kurumları, idari, sosyal, iktisadi, bilimsel-teknik ve kültürel kamu kurumları olarak dört ana bölümde incelemektedir.

Devletin klasik nitelikli hizmetlerini görmek için oluşturulan kurumlar idari kamu kurumlarıdır. Bunlar birer genel müdürlük biçiminde örgütlenmişlerdir ve bağlı buldukları kurumların vesayet yetki ve denetimine tabidirler. Mali özerklikleri sınırlıdır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü gibi kurumlar örnek gösterilebilir (Derdiman, 2003, 366-370).

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, bilimsel, teknik veya kültürel hizmet ve faaliyetleri yürüten, özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlardır. Bu kurumların özerklikleri biraz daha geniş tutulmuştur. Üniversiteler, Devlet Opera ve Balesi, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, YÖK, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu birer bilimsel, kültürel ve teknik nitelikte kamu kurumlarıdır (Derdiman, 2003, 372, 373).

İktisadi kamu kurumları devletin girişimci sıfatı ile kurduğu ve işlettiği kurumlardır. İktisadi piyasada serbest piyasada faaliyet gösteren bu kurumlar olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ve dolaylı olarak devlete ait olan kuruluşlardır. İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) olarak ikiye ayrılmaktadırlar. İDT, sermayesinin tamamı devlete ait olan, iktisadi alanda faaliyet gösteren Devlet Yatırım Bankası, Ziraat Bankası, gibi kurumlardır. KİK ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel nitelikli mal ve hizmet üreten ve pazarlayan, TCDD, PTT İşletmeleri Genel Müdürlüğü gibi kurumlardır (Derdiman, 2003, 383).

Türkiye’de hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sonuncusunu ise bağımsız düzenleyici kuruluşlar oluşturmaktadır. Bu kuruluşlar, Enerji, bankacılık, telekomünikasyon, tarım gibi stratejik sektörlerin düzenleme yetkisinin TBMM ve hükümetlerden devredilmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Merkezi hükümetin yapısı dönüşüme uğramıştır. Dönüşüm aynı alanda bakanlıkların yanında, bakanlıklardan daha uzmanlaşmış, daha güçlü kurumlaşmanın ortaya çıkması ile yaşanmıştır. Parlamento ve hükümetten aldıkları yetkileri kendi bünyelerinde birleştiren bu kuruluşların yasal çerçevesini her kuruluşun kendi kanunu çizmektedir. Bu kuruluşlar 24 Aralık 2003’de yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nda “düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar” olarak adlandırılmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu, RTÜK, 5449 sayılı yasa ile kurulan kalkınma ajansları örnek olarak gösterilebilir (Özüğurlu, 2009, 99-100).

Anayasal bir kurum olarak yerel yönetimler 1876 Anayasası dâhil bütün Türk anayasalarında yerini almıştır. 1982 Anayasası’nın “İdarenin Kuruluşu” kenar başlığı altında “merkezi idare” ve “mahalli idareler” deyimini yer almaktadır. Merkezi idare ile ilgili düzenleme kısa tutulduğu halde 127. Maddede yer alan mahalli idarelere ilişkin hükümler oldukça uzun ve ayrıntılıdır. Bu da herhalde mahalli idareler konusundaki tartışma ve endişelerden kaynaklanmış olmalıdır. Anayasanın 127. Maddesindeki düzenlemeye göre mahalli idarelerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- İl, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Kuruluş görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Karar organları seçimle belirlenir.
- Seçilmiş organların, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Seçimler beş yılda bir yapılır.

- Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi vardır. Amacı, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olan idari vesayet kanunla düzenlenir.
- Merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Kendi aralarında birlik kurabilirler.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir.
- Kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Anayasaya göre yerel yönetimlerin yalnızca karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi zorunludur. Yürütme organları (belediye başkanı, vali, muhtar) atama ile belirlenebilecektir. Özellikle olağanüstü durumlarda seçilmiş belediye başkanları ve muhtarlar görevden alınarak yerlerine atamalar yapılabilmektedir. Bu da askeri müdahaleleri kolaylaştıran bir nitelik arz etmekte ve demokrasiden sapmaları meşrulaştıracak oluşumlara neden olmaktadır (Tortop, 1983, 95).

Ülkemizde belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim kuruluşu vardır (Eryılmaz, 2002, 138).

4.10.2.1. Türkiye Cumhuriyeti'nde Belediye Yönetimi

Yerel yönetimler içerisinde en önemli yer işgal eden kuruluş belediyelerdir. Ülkemizde hızlı şehirleşme ile birlikte son yıllarda şehir nüfusunun toplam nüfusa oranı %75'i aşmış buna paralel olarak il, ilçe ve belediye sayısında bir artış olmuştur. Belediyelere ilişkin temel kanun 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2004'te çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyelerine ilişkin kanundur. Belediye, nüfusu 5000'i aşan yerleşim birimlerinde kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Belediyenin kurulması ilgili yer ihtiyar meclisinin veya seçmenlerin yarısından fazlasının isteği veya valinin gerekli görmesi üzerine il genel meclisinin olumlu kararı üzerine Danıştay'ın kararı ve cumhurbaşkanının onayıyla gerçekleşir (Bilgiç, 2005, 635).

Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye başkanı, Belediye meclis ve encümen olmak üzere belediyelerin üç organı vardır. (Eryılmaz, 2002, 141-153)

Belediye başkanı, belediyenin başı ve yürütme organıdır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından 5 yıllığına tek dereceli ve çoğunluk sistemiyle seçilir. Doğrudan halk tarafından seçilmesi kendisine güçlü bir liderlik konumu vermektedir. Belediye meclisi, belediyenin genel karar organıdır. Belediye Encümeni ise ikinci derecede karar ve danışma organıdır (Bilgiç, 2005, 637).

2005 yılında yeniden düzenlenen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile subsidiarite ilkesinin benimsendiği, belediyelerin görev alanlarının geliştirildiği ve genişletildiği, vesayetin sınırlandırılarak belediyelerin idari ve mali özerkliğe kavuşturulduğu görülmektedir.

1982 Anayasasının büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceğine dair hükümlere dayanılarak ilk olarak 1984'te çıkarılan bir KHK ile üç büyük ilimizde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Aynı yıl 3030 Sayılı Büyükşehir belediyelerine ilişkin kanun çıkarılmış ve merkez nüfusu 300,000'i aşan yerler için büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi bünyesinde birden fazla ilçe vardır. 2004'te yeniden çıkarılan büyükşehir belediyesi kanunu ile büyükşehir belediyesi kurulması için o yerleşim biriminin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması şartı aranmaktadır (Aydın, 2004, 17).

4.10.2.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde İl Özel İdaresi Yönetimi

Ülkemizde iller hem merkezden yönetimde bir idari bölünme dairesidir hem de yerinden yönetim olarak tüzel kişiliğe sahip, bağımsız bir hukuki varlığa sahiptir. İl, merkezi idare içinde "İl Genel İdaresi" olarak ifade edilirken, yerinden yönetim birimi olarak ise "İl Özel İdaresi" adını almaktadır (Eryılmaz, 2002, 139).

İl Özel İdareleri ilde faaliyet gösteren mahalli idare birimleridir. Bir yerin il olmasıyla birlikte otomatik olarak il özel idaresi de kurulur. Varlığı; Osmanlı dönemine dayanan il özel idaresinin organ, görev ve çalışma esasları 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-u Muvakkat"i ile düzenlenmiştir. 1987 yılına kadar yürürlükte kalan bu geçici kanun bu tarihte çıkarılan 3360 sayılı "İl Özel

İdaresi Kanunu” ile değiştirilmiş buda günün şartlarına uygunluk açısından 2005 yılında 5302 sayılı kanun ile yeniden değiştirilmiştir (Bilgiç, 2005, 640).

İl zel idaresinin vali, il genel meclisi ve il daimi encmeninden oluşan üç organı vardır (Tortop, 1983, 98).

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine yönelik olarak 2005 yılında İl zel İdareleri Kanunu’nu değiştirilerek yönetim alanında önemli sayılacak reformlardan biri yapılmıştır. Bu değişlikle valilerin il genel meclisinin başından ayrılması, yerlerine il genel meclislerinin kendi ilerinden bir üyeyi başkan olarak seçmeye başlaması, il genel meclisi kararlarının valinin onayına tabi kılınmaktan çıkarılması, valilere stratejik plan ve performans planı hazırlama görevi verilmesi, il özel idarelerinin i ve dış denetim olarak yapılması yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı il özel idareleri Kanunu’nda merkezin birçok yetki ve sorumluluğu il özel idarelerinin görev alanına dhil edilmiş, il özel idareleri yetkileri, personel yapısı, demokratikliği ve özerkliği konularında yapılan yeni düzenlemelerle daha güçlü yerel yönetim birimi haline getirilmiştir.

4.10.2.3. Türkiye Cumhuriyeti’nde Köy Yönetimi

Köyleri düzenleyen temel kanun 1924 tarih ve 442 sayılı köy kanunudur. Köy kanunda şu şekilde tanımlanmıştır

- Nüfusu 2000’den az olan yerlere köy denir.
- Cami, mektep, mera ve bataklık gibi ortak malları bulunan ve toplu ve dağınık olarak oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil eder.
- Köy; menkul ve gayrimenkul mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.

Köyün organları muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşur (Bilgiç, 2005, 643).

Türkiye’de yerel yönetimler yukarıda da belirtildiği gibi merkezi yönetimin hiyerarşik yetkisi altında bulunan belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin hareket alanı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimler sadece yasalarca açıkça yetkili kılındıkları

görevleri yerine getirmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynaklar bakımından dengeli bir dağılım yapılmadığından, merkezi yönetim, görev yetki ve kaynakların çoğunluğunu elinde bulundurmakta yerel yönetimler yetki ve kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Ancak değişen dünya düzeni ve yönetim anlayışı ile birlikte merkezi yönetimin devlet düzeni içinde etki alanı azalmakta ve yerel idarelere geniş yetki alanı bırakılarak demokratikleşmeleri sağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin önemli noktalarından biri, kamu yönetimi alanında, görev, yetki ve kaynakların merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasıdır. Türkiye’de uluslararası arenada etkin bir devlet olduğundan dolayı bu değişim rüzgarından etkilenmiştir. Türkiye’ye, Avrupa Birliği’ne üye olabilmek için yönetim yapılanmasında demokratik öğeleri barındırması ve yerel yönetimlere ihtiyaçlarını kendi içinde çözeceği kaynak ve yetki ile donatması gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimler açısından Türkiye’nin yerel birimlerinin özerkliğinin sağlanması üzerinde durulmaktadır.

Demokratikleşmenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen yerel özerklik, Türkiye’de, zaman içerisinde değişik biçimlerde kendini göstermiştir; ancak yerel özerklik merkezi yönetimin hiyerarşisi altında bulunan yerel yönetim birimlerine verilmemiştir. Bu durum Türkiye’nin idari, siyasi ve toplumsal anlayışına dayanmasına rağmen, zaman içinde yerel yönetimlerin demokratik öğeleri barındırmasına yönelik düzenlemelerde yapılmamıştır. Bu nedenle yerel yönetimler yönetsel alandaki problemlerin büyük çoğunluğunu bünyesinde barındırmaktadır.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesini sağlamak açısından kamu yönetimi alanında merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerini etkileyecek düzenlemeler yapılmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de, yerel yönetimlerde siyasal katılma ve demokratikleşme açısından olumlu gelişmeler olmakla birlikte, henüz uygulamaya geçiş aşamasında bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle dünyada yerleşmiş olan yerel katılma modellerinin henüz ülkemizde uygulanamıyor olması, yerel halkın kentleşme bilincine tam olarak ulaşamamış olması, mevcut demokratik kurumların yetersiz oluşu gibi nedenler, katılıma dayalı demokratik yönetim anlayışının önünde duran engellerin başında gelmektedir. Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin sağlanabilmesi için, her şeyden önce yöneten ve yönetilenlerin demokratikleşmesi,

bir başka deyişle bireylerin demokrasi bilincine sahip olması gerekmektedir. Yönetilenleri demokratikleştirmenin tek yolu, aktif olarak yönetime katılmalarını sağlamaktır (Üste, 2005, 59).

4.10.3. Türkiye Cumhuriyeti'nde Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim İlişkisi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan itibaren Osmanlı Devletinden kalan merkeziyetçi yapıyı devam ettirmiştir. Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda tek parti yönetimi, kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eliyle gerçekleştirmeye yönelmiştir. Yerel yönetim organlarının bağımsızlığı ve karar alması noktasında da yerel demokrasi gerçekleşmemiştir (Görmez, 2000, 83).

1950-1980 yılları arasında uygulanan politikalarda da siyasi yapı ve yönetim anlayışında değişiklik olmamış, merkeziyetçi yönetim ve yerel yönetimlerin vesayet altında olması durumu sürdürülmüştür. Ancak 1983 yılından sonra merkezi hükümet demokratikleşme konusunda bazı adımlar atmıştır. Bu dönemde kamu bürokrasisinin egemenliğinin kısmen de olsa kırılmaya başlandığı, merkezi yönetimin kamu hizmeti veren kurumlara dönüştürülmeye başlandığı görülmektedir (Coşkun, 2004, 107).

Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra yönetim anlayışında değişim olmaya başlasa da merkeziyetçi yönetim geleneği ağır basmakta ve bu bağlamda yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenen, karar alma ve organlarının oluşumuna müdahale edilen ve gelir açısından merkeze bağlı kurumlar olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Bu haliyle yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları gibi faaliyetlerini sürdürmüşler ve merkezi idarenin müsaade ettiği ölçüde hizmetlerini yürütmüşlerdir (Görmez, 2000, 86).

Türkiye'de merkezi yönetim her alanda yerel yönetimlerin üstünde olmuştur. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında zaman zaman işbirliğine dayanan ancak çoğu zaman da merkezin daha fazla müdahaleci tutum içine girmesi mahalli idarelerin de daha çok görev, yetki, mali kaynak ve özerklik isteğinden kaynaklanan bir gerginlik şeklinde ortaya çıkan sıkı ilişkileri vardır. Bu ilişkileri idari, siyasi ve mali ilişkiler şeklinde sınıflandırabilir. Yerel yönetimlerin Türkiye'de olduğu gibi merkeze idari ve mali yönden fazla bağımlı olduğu ülkelerde bu ilişki daha çok tek taraflıdır ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi (idari vesayet) akla gelmektedir (Erençin, 2002, 32).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri idari ve siyasi açıdan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yaptığı idari vesayet yetkisi ile gerçekleşmektedir. Bu denetim yerel birimleri merkezi yönetime bağımlı tutmak amacıyla kullanılmakta ve siyasi bir içerik kazanmış olmaktadır. İdari vesayet yetkisi yasaya dayanan, sadece belirtilen görevliler ve makamlar tarafından kullanılan ve devredilmeyen yönetim makamları ve yönetsel yargı yerlerince kullanılan bir denetimdir (Öktem, 1988, 123-124).

Mali yönden de yerel yönetimler ağır bir biçimde merkeze bağımlıdırlar. Yerel yönetimlerin kendi öz kaynakları, toplam gelir içerisinde küçük bir oran oluşturmaktadır. Siyasi olarak da yerel yönetimlerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri geçici de olsa haklarında soruşturma ve kovuşturma açıldığında İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir. Bu da özellikle belediye başkanları üzerinde zaman zaman keyfi tasarruflarda bulunma yetkisi vermektedir (Öktem, 1988, 123-124).

Türkiye’de idari, siyasi, mali açıdan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri her konuda merkezi idareye bağımlı olarak gerçekleşmektedir. İdari açıdan idari vesayet yetkisi, mali açıdan yerel yönetimlerin çok büyük oranda merkeze bağlı olması yerel idarelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda hızlıca karar alıp uygulayamamalarına ve yerel halkın ihtiyaçlarına cevap verememelerine neden olmaktadır. Değişen dünya düzeni ile birlikte merkezi idare ile yerel idare arasında yetkiler yerelin ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlere doğru kayarken, Türkiye’de merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki kanalları hala merkezin bağımlı olarak gerçekleşmektedir. Buda sorunlara neden olmaktadır.

Türkiye’nin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerinden kaynaklanan ekonomik ve sosyal açıdan karşı karşıya kaldığı sorunlar ve küreselleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı değişim gereklerinden doğan yeni hizmet talepleri; katı ve merkeziyetçi devlet yapısıyla karşılanamayacak ölçüde kapsamlı ve karmaşık bir yapıya ve çok yönlü boyutlara kavuşmuştur. Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda, çoğunlukla aşırı merkeziyetçi ve bürokratik bir yapılanma karşısında, yönetimin yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır (Erençin, 2002, 33).

1980’li yıllardan itibaren dünyadaki özelleştirme, kamu sektörünü ve devleti küçültme şeklindeki yaygın gelişmelerin ülkemizdeki yansıması ise çok geçmeden etkisini göstermiştir. Bu çerçevede aşırı büyüyen kamu sektörü payını azaltmak, kamu kesimini ve devleti küçültmek, yerel yönetimlere ağırlık vermek, iç ve dış güvenlik, adalet, dış politika, eğitim, sağlık ve temel alt yapı gibi asgari işlevlere indirgemek amaçlanmıştır (Günaydın, 2003, 132).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, kuruluşundan günümüze kadarki süreç içerisinde, sürekli olarak merkezi yönetimlerin bir uzantısı, hiyerarşik taşra örgütlenmesi şeklinde algılanmaktadır. Demokratikleşmenin bir gereği olarak yerel yönetimlere daha çok yetki verilmesi Türkiye için hem ulusal hem de uluslararası bir sorundur. Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde, uyum çalışmaları çerçevesinde, özellikle yerel yönetimler alanında olmak üzere bütün yönetim yapılanmamızda yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de son yıllarda yapılan kamu yönetimi reformlarında, yerel yönetimlere daha çok yetki ve halka hizmet sunumunda daha yakın olmak için yerellik ilkesinin kapsamı genişletilmektedir (Özel, 2000, 41-42).

Türk kamu yönetimin en eski sorunlarının başında gelen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımı sorunu yerellik ilkesinin çözeceği görüşü hâkim olmaya başlamaktadır. Türkiye’de yerellik ilkesinin uygulanması neticesinde yerel yönetim birimlerimizin, çok daha fazla demokratikleşeceği, daha fazla katılımcı yönetim anlayışına kavuşacağı, etkin bir denetim sisteminin kurulabileceği ve halka açık bir yönetim anlayışının oluşturulabileceği düşünülmektedir (Özel, 2000, 42-43).

Türkçeye “hizmetlerde halka yakınlık” olarak çevrilen subsidiarite ilkesi, devlet örgütlenmesinin yukarıdan aşağıya doğru bir yetki devri şeklinde kurulmasını değil, yetkilerin asıl olarak alt düzeylerde yer almasını ve yerel yönetimlerin yerine getiremediği hizmetlerle ilgili yetkilerin üst kademelere devredilmesini ifade etmektedir. Yerellik ilkesi, anayasamızda yer almamaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de hizmetleri karşılamakta yetersiz olduğunu anlayan merkezi yönetim, yerelleşmenin artırılmasını ve bu şekilde hizmetlerin sürdürülmesinin verimli olacağını gündeme getirmektedir.

Türkiye’de subsidiarite ilkesi Türkiye’nin üniter bir devlet yapısına sahip olduğu için uygulanamaz. Subsidiarite ilkesinin temeli olan piramitsel yapılanmanın en üst birimi, alt birimlerin yapacakları işleri kendilerine bırakması koşulunu yerine getirmemektedir. Geleneksel olarak yerel-merkez ilişkisinin görüntüsü, Türkiye’de bu ilke anayasal bir ilke haline getirilse dahi, ilkenin sadece "yukarıdan aşağıya" boyutu ele alınarak, asıl varlık sebebi olan "aşağıdan yukarıya" boyutunun çalıştırılmayacağı şeklinde algılanmasına neden olur (Güler, 2003, 24).

Subsidiarite ilkesinin ülkemizde uygulanması konusunda diğer bir zorluk ise, toplum olarak örgütlenme gereksinimi duyulmamasıdır. Bu ilkenin piramitsel yapısı ele alındığında en altta birey, onun üstünde sivil toplum kuruluşları ve toplumdaki diğer sosyal örgütler, onların üstünde ise yerel ve bölgesel yönetimler yer almaktadır. Türkiye tam olarak örgütlenme düzeyine sahip olmayan bir toplum yapılanmasına sahip olduğundan, ilkenin halkalarından birinin olmaması uygulamada sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda vatandaşlar yerel ve merkezi yönetimler üzerinde etki yapma gücüne sahip değildir. Merkezi yönetim ile her şey merkezin kararları doğrultusunda vatandaşa sunulur (Günaydın, 2003, 133-135).

Türkiye’de yerelleşme tartışmaları özellikle kamu yönetimi alanındaki yasal düzenlemeler bağlamında ortaya çıkmıştır. 2003 sonrası yapılan yasal düzenlemelerle, kamu yönetiminin kuruluş ve temel işleyiş ilişkileri ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı yeniden ele alınmıştır. Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki sorunu ve kamu yönetimin yeniden düzenlenmesi gereği üzerine Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile bu temel kanunda öngörülen ilkeler ışığında Belediye, Büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi Kanun Tasarıları gündeme gelmiştir.

Köklü değişimi öngören bu tasarılar özellikle dünyada son yıllarda ortaya çıkan gelişmelerde kamu yönetimini tıkanma noktasına getiren israf, hantallık, verimsizlik gibi iç dinamiklerin zorlamasına sebep olan ülke koşullarına uygunluk arz etmekte ve ihtiyaçlara uygunluk, yönetişim, halk odaklık, performansa dayalı olma, etkin denetim, insana güven ve hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik gibi ilkelere vurgu yapmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü yapılırken merkezin görev ve yetkileri sayılmakta geri kalanlar yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bu çalışmalar kamu ile yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma ihtiyacı içinde olduğunun göstergesidir (Günaydın, 2003, 136).

5. TÜRKİYE İLE ALMANYA'NIN SİYASAL SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ÇÖZÜMLEMESİ

Siyasal sistemlerin karşılaştırılması, çeşitli devletlerin siyasi ve yönetsel yapılarının ortaya konulması, bu yapıların işlevlerinin siyasal sisteme katkı derecelerinin bilinmesi, bu yapı ve işlevlere karşı toplumun destek ve talebinin sistemin istikrarını ne derece etkilediği ve siyasal sistemin toplumun her türlü ihtiyacını istikrarsızlık yaratmadan nasıl karşıladığının bilinmesi açılarından önemlidir. Karşılaştırmalı siyasal sistem incelemeleri bu çerçevede bir devletin tanınması ve politikalarının uygulanabilirliğinin bilinmesi açılarından önem taşımaktadır.

Siyasal sistem karşılaştırmaları, herhangi bir devletin doğru ve evrensel olduğu düşünülen kalıplarının somut olarak uygulanabilmesi için tek tek ülkelerin tanınmasına fırsat vermektedir (Karahanoğulları, 2004, 5).

Bu bağlamda siyasal kurumlar, kavramlar ve hukuksal yapının yakınlık gösterdiği Almanya ve Türkiye siyasal sistemleri bu bölümde anayasacılık, anayasal organlar, hükümet sistemleri, siyasi parti ve seçim sistemleri, baskı grupları, demokratikleşme, siyasal kültür ve kamu yönetimleri bakımından incelenmiş ve Türk siyasal sistemindeki istikrarsızlıklara, benzer siyasal yapıda olan Almanya siyasal sisteminde ki istikrarsızlıkları ortadan kaldıran politikalar çözüm önerisi olarak sunulmuştur.

5.1. Anayasacılık Açısından Karşılaştırılması

Anayasalar, iktidarın sınırlandırılması düşüncesinin modern dönemle birlikte yazılı hale gelmiş biçimini ifade etmektedir. Yazılı anayasa geleneğinin temel felsefesi, devlet iktidarının kim ya da ne olduğunu belirlemek, bireylerin sahip olduğu temel hak ve hürriyetlere yazılı bir dayanak sağlamakla bireylerin hak ve hürriyetlerini devlet iktidarına karşı güvence altına almak ve devlet iktidarının nasıl örgütleneceğini ve kullanılacağını belirlemektir. Bu noktada anayasanın yaşamsal öneme sahip bir metin olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır (Bilir, 2008, 553).

Türkiye ve Almanya yazılı bir Anayasaya sahip olma bakımından karşılaştırıldıklarında Almanya'da ilk yazılı Anayasanın 1872'de yapıldığı görülmektedir. Türkiye'nin Anayasacılık hareketleri de Osmanlı İmparatorluğu döneminde Almanya'ya yakın bir tarihte, 1876 yılında ilk Anayasanın yapılmasıyla başlamıştır. Almanya'da Anayasaya ihtiyaç duyulmasının tek nedeni burjuvazinin devlet yönetimine sahip çıkma çabası değil, ayrıca bünyesinde bulunan prenslikleri devlet yönetimi altında tutmak için Anayasal sürece girmiştir. Almanya'da Anayasacılığın başlangıcı bütünleşme sorunsalı ile iç içedir. Bu durum halk tabakasından gelen bir istek sonucunda oluşmuştur. Osmanlı Devleti'nde Anayasal hareketlerdeki sınıfsal nitelik Almanya'nın aksine çok kesin çizgilerle ortaya çıkmamıştır. Islahat fermanları ve arkasından gelen Kanun-i Esasi daha çok devlet memurluğundan yetişme az sayıdaki kişinin çökmekte olan devleti kurtarmak için düşünebildikleri ve genellikle batıdan aktardıkları çarelerden oluşmaktadır.

Almanya'nın ilk Anayasasında rejimin niteliği meşruti monarşidir. Ancak Almanya'da 1872 Anayasası ile prensliklere geniş haklar verilmiştir. Egemenlik ne halka ne de imparatora aittir. Egemenlik prensliklere aittir. Anayasa prensliklerin katılımıyla oluşturulmuştur. Bir nevi alttan gelen bir katılım söz konusudur. Türkiye'nin ilk Anayasası olan Kanun-i Esaside de benimsenen yönetim şekli meşrutiyettir. Yönetilen kesimin katılımının olmadığı Anayasa, demokratik temsil niteliği açısından Almanya'dan daha az demokratikliğe sahiptir. Almanya'da yönetilenler azda olsa prenslikler vasıtasıyla yönetime katılabilmektedir. Türkiye'de egemenlik yetkisi halka verilmemiştir. Padişah mutlak otoritedir ve merkeziyetçi yönetim yapısı söz konusudur.

Almanya'da I. Dünya Savaşı sonrasında günümüze kadar iki Anayasa yapılmıştır. Bunlardan biri 1919'da yapılan Weimar Anayasası, diğeri ise günümüzde hala geçerli olan 1949 Bonn Anayasası, diğer adıyla Temel Yasa'dır. Türkiye'de günümüze kadar dört anayasa uygulanmıştır. Bu Anayasalar Kanun-i Esasi 1921, 1924, 1961 ve günümüzde uygulanan 1982 anayasasıdır. Bu durum Türkiye'nin Anayasal istikrar bakımından belli bir olgunluğa erişmediğinin göstergesidir. Almanya'da günümüzde uygulanan Anayasa atmış iki yıldır yürürlüktedir.

Türkiye’de aynı dönem içinde Almanya’nın aksine dört Anayasa uygulanması Türkiye’nin Anayasal süreç hakkında yeterince bilgi ve bilinç sahibi olmadığına göstergesidir. Türkiye’de halk siyasi sistemden hiçbir zaman talepte bulunmamış, devlet de merkeziyetçi yönetim anlayışı ile alttan gelen talepleri dikkate almayıp tepeden inme uygulamalarla siyasi sistemi yürütmeye çalışmıştır. Bu durum anayasal sürecin de tabandan gelen bir talep ile değil de yeni kurulan devletin varlık koşulu sonucu olduğunu göstermektedir. Türkiye’de halk Batılı devletler gibi demokrasi için savaşmamıştır. Dolayısıyla onun gerekleri olan kurumlar ve işlevler hakkında bilgi sahibi olamamıştır. Bilgi sahibi olmayan halk Anayasal bilince de sahip olmayacağından yapılan Anayasalar, yöneten kesimin işin kökenine inmeden istikrarsızlıklara çözüm bulucu hükümler içermeyen halkın görüşüne başvurulmadan sadece olması gerektiği için yapılan Anayasal metinler olarak ortaya çıkmıştır.

1921 Anayasası olağanüstü koşulların ürünü olup eksik ve yetersiz olduğu için, 1924 Anayasası yasama yürütme ilişkilerinde yasamaya gereğinden fazla ağırlık verdiği, temel hak ve özgürlükler ile yargı bağımsızlığı ve denetimi konusundaki eksikliklerin anayasal krize neden olduğu için, 1961 Anayasası ise toplumsal ortamın çatışmaya sürüklenmesi ve bu olağanüstü koşullarda doğan kilitlenmeyi çözecek anahtarın anayasaya koyulmadığı ve yürütmenin gücünü sınırlandırdığı için bir süre sonra yürürlükten kaldırılmışlardır. Ayrıca 1924 Anayasası hariç yapılan Anayasalar olağanüstü koşulların ürünüdür. Anayasa yapıcılar üzerinde fazla düşünmeden sadece günün koşullarını dikkate alarak Anayasa yapım yolunu seçmişlerdir. Bu durum ise Anayasaların ülkede bir müddet istikrar sağladıktan sonra ilerleyen süreç ile birlikte günün koşullarına çözüm bulamaması ve istikrarsızlık doğurması sonucunu getirmiştir.

Türkiye’de şu anda uygulanan 1982 Anayasası ’da istikrarsızlıkları ortadan kaldırmak için yapılmasına rağmen günün koşullarına ve ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Bunun nedeni de 1982 Anayasası’nın diğer Anayasalar gibi toplumun belli başlı siyasal güçleri arasında geniş bir oyaşmaya dayanmaması ve geleceği görmeden yapıldığı için istikrarsızlıklar için anahtar çözümler bulamamasıdır. Dolayısıyla 1982 Anayasası’nın değiştirilmesi gerektiği de üzerinde en çok oyaşılan konulardan birisidir. Yasama yürütme ilişkileri, temel hak ve özgürlükler yargı düzeni gibi Anayasaların temel belirleyicileri olan konularda

belirgin bir duruş sergilenememiştir. Dönemin siyasi koşullarına göre devletin üç erkinin yetki ve görev dengesi sürekli değiştirilmiştir. Türkiye'nin ekonomik ve sosyal istikrarsızlığı da bu duruma katkıda bulunmuştur. Dolayısıyla siyasi karar alıcılar her dönemde Anayasal kriz sorunu ile karşı karşıya kalmışlardır.

Almanya ise Türkiye'nin aksine Weimar döneminde yaşadığı anayasal krizi dikkate alarak, yeni anayasal süreci istikrarsızlıkları önleyici mekanizmalarla donatmıştır. Geçmişten ders alınarak yapılan bu anayasa güçlü bir devlet düzeni kurduğu gibi siyasi sitemin günümüze kadar aynı Anayasa ile gelmesini sağlamıştır.

Anayasaların yapılması sürecinin özellikleri, ortaya çıkacak anayasanın kalitesini ve istikrarını büyük ölçüde etkilemektedir. Bu süreçte, anayasal değişmeye neden olan faktörlerin ve anayasal tercihlerin neler olduğunun doğru şekilde belirlenmesi, zamanlamanın iyi seçilmesi, anayasa yapımı sürecine geniş kesimlerin katılımı ile bunlar arasında uzlaşmanın sağlanması öneme sahiptir (Bilir, 2008, 552).

Türkiye ve Almanya Anayasa yapım süreci konusunda değerlendirildiğinde, Türkiye'de yapılan Anayasaların önemli bir kısmı antidemokratik bir yöntem ile yapılmışlardır. 1961 ve 1982 Anayasaları askeri darbe sonucu seçime dayanmayan bir kurucu meclisin hazırlık çalışmasına dayanan plebisitçi anayasa yapımı yöntemiyle ortaya çıkmışlardır. 1921 Anayasası savaş döneminin sonucunda, 1924 Anayasası da yeni kurulan devletin varlık koşulu şeklinde ortaya çıkmıştır. Türkiye'de yürürlükteki anayasanın öngördüğü usul ve kurallara göre seçilmiş yetkili organlar tarafından gerçekleştirilen bir Anayasa yapım süreci oluşmamıştır.

Almanya'da 1949 yılında yeni sistemin kurulmasından bu yana sadece bir anayasa yapmıştır. Bu Anayasa, Batı Almanya'yı işgal eden devletlerin yönlendirilmesi ile yapılmıştır. Anayasa yapım yöntemi Türkiye'de olduğu gibi seçime dayanmayan bir kurulun hazırladığı metin şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu kurul eyalet meclislerinden gelen atmış beş üyenin katılımıyla oluşmuştur.

Demokratik anayasa yapım yöntemleri, anayasaların hazırlanma ve kabul edilmelerine halkın katılımını öngörmektedir. Türkiye'de günümüze kadar yapılan Anayasaların hiçbiri halkın isteklerini içine alan Anayasalar olmamıştır. 1921 Anayasası olağanüstü dönem koşullarının Anayasası olmuş ve Anayasacılık kurallarına bağlı olmadan yapılmıştır. 1924 Anayasası, tek parti egemenliğinin

kurulmaya başladığı ve örgütlü bir muhalefetin mevcut olmadığı bir meclisçe yapılmış ve halkoyuna sunulmadan kabul edilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasa taslağının halkoyuna sunulması şeklinde anayasa yapılmıştır. Halkın isteklerine doğrudan yer verilmemiştir. Siyasal sistemi istek ve talepleri ile etkileyen siyasi gruplar anayasa yapımına doğrudan katılamamışlardır. Anayasalar, uzlaşma yoluyla anlaşmaya varılmadan yapılmıştır.

Almanya'da yapılan Anayasalarda bir bakıma Türkiye'de ki Anayasalar gibi halka danışmadan yapılmıştır. Weimar Anayasası kurucu bir meclis tarafından kabul edilmiş ve halkoylamasına sunulmamıştır. Bu Anayasa diğer batılı devletlerin Anayasalarından faydalanılarak yapıldığından Alman toplumunun yapısına uymamış ve Anayasa istikrar getirmemiştir. Temel Yasa'da Batılı devletler tarafından referanduma götürülmeden halkın görüşüne başvurulmadan yapılmıştır. Bu nedenle Almanya'da da demokratik olmayan bir Anayasa yapım şekli uygulanmıştır

Türkiye ve Almanya günümüzde uygulanan Anayasaları açısından karşılaştırıldığında 1949 Almanya Anayasasının özü siyasal iktidarın sınırlandırılmasıdır. Türkiye'de günümüzde uygulanan 1982 Anayasası ise özgürlüğün ve demokrasinin korunması ve pekiştirilmesini değil, otoritenin ve devletin güçlendirilmesini esas almıştır. Bu çerçevede iktidarı sınırlayan kurallardan ziyade iktidarı güçlendiren kurallar söz konusudur.

Anayasaların belirgin iki amacı vardır. Bunlardan birincisi siyasal topluluğun üyesi olan kişiyi özerklik alanına yapılacak müdahalelere karşı korumaktır. Bu düşüncenin temelinde insan onurunun dokunulmaz olduğu inancı yatmaktadır. Siyasal topluluğun üyesi olan kişinin korunması amacı, iktidarın bölünmesi ile gerçekleştirilmektedir. Anayasanın ikinci özelliği de iktidarın bölünmesi olan kuvvetler ayrılığıdır. Bu iki özellik ile iktidar sınırlandırılmaktadır (Turhan, 1994, 6).

Almanya ve Türkiye Anayasaları, anayasaların bu iki özelliği çerçevesinde karşılaştırıldığında demokratik devlet düzenine bağlı olarak temel, sosyal ve siyasi hakları bünyelerinde barındıran, devlet sisteminin üç direği olan yasama, yürütme ve yargının örgütlenme ve çalışma hükümlerine yer veren çağdaş anayasalardır.

Anayasaların temel amacı olan temel hak ve özgürlükler konusunda iki siyasal sistem karşılaştırıldığında Almanya Anayasası temel hakları koruma konusunda Anayasal açıdan daha geniş düzenlemelere yer vermiştir. Anayasa'nın birinci kısmını temel haklar oluşturmaktadır. Anayasa'nın birinci maddesi, insanın onur ve haysiyeti dokunulmaz olduğunu belirterek temel haklara verilen önemi göstermiştir. Almanya Anayasası hak ve özgürlükler konusunda vatandaşlara Anayasa ile geniş güvence alanı sağlamış ve bunların özüne dokunulması halinde büyük yaptırımlar getirmiştir. Almanya Anayasası hak ve özgürlüklere geniş yer vermesi ve bunları güvence altına alınması nedeniyle mücadeleci Anayasa olarak nitelendirilmektedir.

Temel haklar konusunda 1982 Anayasası 2001 yılı değişikliklerine kadar Almanya'nın oldukça gerisindedir. 2001 yılı değişiklikleri ile Anayasa, temel haklar konusunda demokratikleştirilmeye çalışılmıştır; ancak 1982 Anayasası temel hakları koruma konusunda mücadeleci ve demokratik bir Anayasa olmanın gerisindedir. 1982 Anayasası'nda bu bağlamda düşünce ve örgütlenme özgürlüklerinin genişletilmesi, yargı hakkının eksiksiz sağlanması gibi temel hak ve özgürlükler konusunda zorunlu alanların ihtiyaçlar doğrultusunda değiştirilmesi gerekmektedir.

Almanya Anayasaları demokratiklik bakımından döneminin en çağdaş Anayasaları olmuştur. Weimar Anayasası, günümüz çağdaş demokratik Anayasaları niteliğindedir. Bu Anayasa ile cumhuriyet, parlamenter rejim, hukuk devleti, vatandaşlara doğrudan meclise yasa önerisi sunabilme hakkı gibi demokratik esaslar getirilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanına gereğinden fazla sunduğu yetkiler, istikrarsız siyasi parti ve seçim sistemi, ayrıca savaş sonrası oluşan istikrarsız ekonomi Anayasayı uygulanmaz hale getirmiş ve getirdiği gereğinden fazla özgür ortam tek parti iktidarıyla sonuçlanarak ülkeyi diktatörlüğe götürmüştür. Günümüzde uygulanan Almanya Anayasası da oldukça demokratik, çağdaş, temel hak ve özgürlükler geniş yer veren, güçlü bir devlet düzeni getiren bir Anayasadır. Bu Anayasa'da da halkın görüşüne başvurulmamasına rağmen, Temel yasa istikrarlı, demokratik bir siyasal sistem oluşturmuştur. Bunun nedeni yapılan Anayasaların iyi bir ekonomik düzen ile desteklenmesi ve Anayasaya istikrarsızlık yaratacak durumlar için sistemi çıkmazdan kurtaracak çözümlerin koyulmasıdır.

Türkiye’de yapılan Anayasalar güçlü bir devlet sistemi oluşturmaktan uzak olmuşlardır. Anayasalar siyasi rejim konusunda belirleyici olamamış ve her dönemde siyasi rejim tartışmaları ortaya çıkmıştır. Yasama, yürütme erkleri arasında görev dağılımı konusunda Anayasalar denge sağlayıcı bir durum getirememiştir. Siyasi istikrarsızlıklar ekonomik istikrarsızlıklarla beraber ülkeyi kaosa sürüklemiş, Anayasalar ise istikrarsızlıkları engellemede devre dışı kalmıştır. İstikrarsızlıklar askeri darbeleri doğurmuş bu da yeni Anayasa yapımına sebep olmuştur.

Federal Almanya ve Türkiye anayasal kurumlarının (yasama, yürütme, yargı) karşılaştırılması üç başlık altında ele alınacak olursa;

5.2. Anayasal Kurumların Siyasi Sistem İçindeki Konumları Açısından Karşılaştırılması

Federal Almanya ve Türkiye Cumhuriyeti parlamenter hükümet sistemiyle yönetilen iki ülkedir. Parlamenter hükümet sisteminin genel özellikleri kuvvetler ayrılığı, iki başlı yürütme, sorumsuz ve bağımsız bir devlet başkanının varlığı, yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olması, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi gibi belirgin bazı ilkelerdir. Anayasal kurumlar olarak nitelendirilen ve parlamenter sistemin kuvvetler ayrılığı ilkesinden doğan yasama, yürütme ve yargı organı Anayasal kurumlar kapsamında incelenmiştir.

5.2.1. Yasama Organı Açısından Karşılaştırılması

Almanya ve Türkiye parlamenter sistemle yönetilmelerine rağmen her iki devletin geçmişteki yönetim yapıları anayasal organlarının işleyiş şeklini belirlemiştir. Almanya tarihi boyunca ulusal birliğini sağlayamamış ve parçalanmış prenslikler şeklinde varlığını sürdürmüştür. Federal yönetim sistemi de bunun sonucudur. Türk devlet yönetiminde egemen olan ilke ise merkezîyetçilik ve milliyetçilik olmuştur. Ülke tek elden ve tek bir yerden yönetilmiştir. Türkiye’nin üniter devlet sistemi ve tek parlamentolu yapısı bunun sonucudur.

Almanya federal yönetim şekli ile parlamenter hükümet sistemini birlikte uygulayan bir devlettir. Parlamenter hükümet sisteminin sonucu olarak yasama, yürütme ve yargı birbirinden ayrılmıştır. Federal yönetim şeklinin sonucu olarak da Almanya’da merkezi yönetimin haricinde kendi içlerinde özerkliğe sahip eyaletler bulunmaktadır. Bunun sonucunda yasama yetkisi merkezi devlet düzeyinde Federal

Meclis ve ulusal politikanın belirlenmesine katılan eyaletlerin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclis'i tarafından paylaşılmaktadır. Bu durum Almanya'da yasama yetkisinin iki meclisli bir yapı tarafından yürütülmesine neden olmuştur.

Türkiye'de yasama yetkisi parlamenter sistemin bir gereği olarak TBMM tarafından kullanılmaktadır. Devletin yönetim şekli üniter sistem olduğundan tek parlamento vardır. Bu bağlamda yasama organı açısından iki siyasi sistemin arasındaki ilk fark sistemlerin yönetim şekillerinden kaynaklanmakta ve yasama organının yapısı konusunda ortaya çıkmaktadır. Ancak bu farklılık halkın temsili konusunda aynıdır. Halk, iki sistemde de bir bütün olarak temsil edilmektedir.

Almanya ve Türkiye yasama organları kanun yapma açısından incelendiğinde, Almanya federal yapıya sahip olduğu için yasama organının kanun yapma yetkisi Federal Meclis ve eyalet meclisi arasında paylaştırılmıştır. Aynı ülke ve aynı insanlar üzerinde yetkilerini kullanan Federal Meclis ve Eyaletler Meclisi'nin uyumlu çalışabilmesi için işbirliği yapılması şarttır. Yetki paylaşımı bunun sonucudur. Federal Meclisin ülkenin bütününe ilgilendiren konularda yasama yetkisi vardır. Eyaletler kendi faaliyet alanına giren konularda kendilerine uygun yasalar yapmaktadırlar. Ancak üniter yapıya sahip olan Türkiye'de kanun yapma yetkisi sadece TBMM'ye aittir. TBMM anayasaya aykırı olmamak kaydıyla dilediği konuda, kanun yapma yetkisine sahiptir.

Yasama organının yetkilerinden olan kanun teklif etme konusunda iki siyasi sistemde de kanun teklif etmeye milletvekilleri ve hükümet yetkilidir. Ancak Almanya'da bunlara Federal Konsey de dâhildir. Hükümetin sunduğu yasa tasarıları Federal Konsey'in onayından geçtikten sonra Federal Meclis'e sunulmaktadır. Bu durum Almanya'nın eyalet yönetimleriyle uyum içinde çalışmak istemenin sonucudur. Kanunların yayımlanması ve yürürlüğe girmesi iki yasama organında da aynıdır. Kanunlar iki siyasal sistemde de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmi gazetede yürürlüğe girmektedirler. Ancak Almanya'da Cumhurbaşkanı'nın kanunları geri gönderme yetkisi yoktur. Türkiye'de ise bu yetki anayasa tarafından Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.

Almanya’da meclis seçimleri beş yılda bir Türkiye’de ise dört yılda bir yapılmaktadır. İki yasama organında da milletvekilleri bütün milleti temsil etmektedirler. Bu durum temsili demokrasinin önemli bir unsuru ve milletvekillerinin, kendilerini seçenlerin direktifleriyle bağlı olmadıklarını ve kendi serbest iradeleriyle görevlerini yerine getireceklerini ifade etmektedir.

Meclise üye seçiminde milletvekili sayısı iki siyasal sistemde de farklıdır. Almanya’da bu sayı seçimden seçime değişmekle birlikte Türkiye’de milletvekili sayısı kanunla belirlenmiştir. Bu durum seçim sistemleri ile ilgilidir. Milletvekili seçilme yaşı konusunda da iki sistem farklıdır. Almanya’da Milletvekili seçilme yaşı on sekiz iken Türkiye’de yirmi beştir. Meclis üyelerinin seçimi konusunda iki siyasal sistemde de, milletvekilleri doğrudan, özgür, eşit ve gizli oyla seçilmektedirler. Bu durum iki sistemde de temsili demokrasinin uygulandığını göstermektedir.

Almanya ve Türkiye yasama organlarının ikisinde de milletvekillerine parlamenter muafiyetler olan yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı tanınmıştır. Almanya’da ve Türkiye’de yasama dokunulmazlığı sadece cezai alanda geçerli olup, yasama dokunulmazlığından parlamento üyeleri, görevlerinin başlamasından sona ermesine kadar yararlanmaktadırlar. Ayrıca iki siyasal sistemde de yasama dokunulmazlığı kaldırılabilir. Milletvekillerinin mali statüsü açısından da benzerlik vardır. Milletvekillerine emeklilik ücreti ödenmekte ve milletvekili aylığı verilmektedir.

Meclislerin iç örgütlenmesi ve çalışma düzeni de büyük benzerlikler içermektedir. İki yasama organı da çalışmalarını kendi yaptığı iç tüzüğe göre yürütmekte ve kendi üyeleri arasından meclis başkanı ve başkanlık divanı oluşturmaktadır. Meclis başkanı iki yasama organında da meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Siyasi partiler iki sistemde de meclis çalışmalarına meclisteki gruplar aracılığıyla katılırlar ve meclislerin çalışmalarını verimli ve düzgün yürütebilmek için komisyonları vardır.

Almanya’da yasama organının eyaletler meclisiyle birlikte kanun yapmak, hükümeti denetlemek, cumhurbaşkanını seçmek, başbakanı seçmek, halkı temsil etmek gibi önemli görevleri vardır. Türkiye’de yasama organına verilen yetkiler Almanya ile benzerdir. Meclise tanınan yetkiler kanun koymak, hükümeti denetlemek, bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermek gibi yetkilerdir.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasında iktidarı sınırlayan kurallara ağırlık verilmiş, yasama, yürütme karşısında güçlü tutulmuştur. Türkiye’de ise yasama yürütme karşısında daha pasif bir konuma getirilmiştir. Özellikle 1982 Anayasası’ndan sonra yürütme güçlendirilmiş ve buna ek olarak 21.10.2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı’nın meclis yerine halk tarafından seçilecek olması yasama organının yetki alanını daraltmıştır. Yasama organının yetkilerinin yürütme karşısında azaltılmasına rağmen yasamanın önemli görevleri vardır. Yürütmenin sorumlu kanadını seçme ve denetleme, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme gibi yetkileri yasamayı öne çıkaran yetkililerdir.

Almanya’da parlamenter sistem yapısına uygun olarak yürütme yasamanın denetimi altındadır. Yürütmeyi denetleme yolları klasik parlamenter sistemin yapısına uygun olmakla birlikte, parlamenter sistemden ayrı olarak daha etkin ve istikrar getiren denetim yolları yasamaya verilmiştir. Almanya’da hükümeti denetleme yolları çok sayıda olmakla birlikte bunların önemlileri Federal Başbakanın güven isteminin reddi ile, meclis araştırma komisyonları ile ve soru yolu ile hükümetin denetlenmesi ile yapıcı güvensizlik oyudur. Türkiye Cumhuriyeti’nde de TBMM’nin hükümeti denetleme yolları Almanya ile benzerdir; ancak etkinlik ve istikrar getirmesi açısından sınırlıdır. Gensoru, soru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması gibi denetim yollarına yer veren 1982 Anayasası’nın etkin ve istikrarlı parlamenter kontrol sistemi getiremediği uygulamada görülmüştür.

Yürütmenin yasamayı denetleme yolları konusunda Almanya ve Türkiye karşılaştırıldığında Almanya’nın bu konuda istikrar getirici uygulamalara yer verdiği görülmektedir. Federal Meclis’in fesih edilmesi ve teşri zorunluluk hali ile Millet Meclisi tarafından usulüne uygun şekilde düşürülemeyen Başbakan, ya meclisin fesih edilmesi cumhurbaşkanına önermekte yada istediği kanunları çıkarmayan Federal Meclis’i altı ay süreyle saf dışı bırakma ve yasama yetkisini bu süre içinde kullanma yetkisine sahip olabilmektedir. Teşri zorunluluk hali, bir nevi olağanüstü hal ilan ederek, hükümetin yasama yetkilerini altı ay süreyle ele geçirmesi durumudur. Türkiye’de hükümetin yasamayı denetleme yolları ise Meclisin Cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesidir. Ancak bu etkin şekilde işlememektedir.

Demokratik sistemlerin özelliklerinden biri meclislerin halkı temsil etmesidir. Federal Almanya Cumhuriyeti, demokrasinin uygulandığı bir sistem olarak bu görevini etkin bir şekilde yerine getirmektedir. Federal Meclis'in Dilekçe Komisyonu vatandaşlardan gelen şikâyetleri, yasalar hakkında sunulan eleştirileri ve yasa teklifi önerilerini dikkate almakta ve önemli gördüklerini meclise sunmaktadır. Bu anlamda Almanya Meclisi halkın etkin katılımını sağlama açılarından demokratik bir özelliğe sahiptir. Halkın demokratik katılımı açısından Türkiye'de Almanya'da olduğu gibi vatandaşlara yönelik olarak Dilekçe Komisyonu bulunmaktadır, ancak halkın aktif katılımını sağlaması açısından etkin işlememektedir.

Anayasacılığın ve demokrasinin önemli bir göstergesi olan parlamento geleneği açısından Almanya köklü bir geçmişe sahip değildir. Almanya ulusal birlik olmayı sürdüremeyen bir devlet geleneğine sahip olduğundan kurulan devletlerde istikrarlı bir devlet yapılanması ve bunun kurumları görülmemiştir. İlk parlamento deneyimi 1870'li yıllardan sonra gerçekleşmiştir. Parlamentoların demokrasiyi yaşatabilme düzeyi zayıf olmuştur. Türkiye'de de durum farklı değildir. Türk devlet geleneği merkeziyetçi ve monarşik bir yapılanmaya sahip olduğu için parlamento geleneği oluşmamıştır. İlk parlamento II. Meşrutiyet'ten sonra kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti kurulana dek demokratik bir parlamentodan söz edilemez. Bu bağlamda Almanya ve Türkiye'nin parlamento geleneği açısından zayıf olduğu söylenebilir.

5.2.2. Yürütme Organı Açısından Karşılaştırılması

Parlamente sistem, uygulandığı ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler paylaşımının derecelerine göre farklı performanslar göstermektedir. Birçok ülkede uygulanan parlamente sistemin aynı kurallarla farklı uygulamaları bulunmaktadır. Parlamente sistemle yönetilen Almanya ve Türkiye'de parlamente yapıya uygun olarak yürütme yetkisi ve görevi iki başlı yürütme esasına uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasında paylaştırılmıştır. Ancak işleyiş bakımından iki siyasi sistem arasında benzerlik olduğu kadar farklılıklarda bulunmaktadır.

5.2.2.1. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması

Almanya ve Türkiye'de yürütme erki parlamenter hükümet sistemine göre yürütülmektedir. Parlamenter sistemin yürütme organı açısından en önemli özelliği siyasal bakımdan sorumsuz bir devlet başkanının varlığıdır. Bu özellik, aynı zamanda yürütme organının iki başlı olması anlamına da gelmektedir. Devlet başkanı bir yandan yürütme organının başı, öte yandan da devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün temsilcisidir. Parlamenter sisteme göre yürütme, yasama organından çıkmaktadır. Buna bağlı olarak cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmektedir.

Almanya ve Türkiye siyasal sistemi arasındaki en önemli farklılık yürütme erkinde Cumhurbaşkanının seçimi konusunda ortaya çıkmaktadır. Almanya'da Federal Cumhurbaşkanı parlamenter sisteme uygun olarak üyelerinin yarısı Federal Meclis üyelerinden ve diğer yarısı da Eyalet Meclisi üyeleri arasından nispi temsil kurallarına göre seçilen aynı sayıda kişiden oluşan Federal Asamble tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının seçimi parlamenter hükümet sistemiyle uyum içindedir. Almanya'da cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi onu meclise karşı kendini psikolojik açıdan sorumlu hissetmesine yol açabilir. Türkiye'de ise Cumhurbaşkanı Anayasanın 101. maddesinde, 21.10.2007 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın seçimi iki sistem arasında Cumhurbaşkanının yetki alanı ve hükümet sistemleri açısından önemli farklılıklar oluşturmaktadır.

Parlamenter sistemin önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesidir. Türkiye'de Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından seçilmesi yerine halk tarafından seçilmesi usulü getirilerek klasik parlamenter sistemden uzaklaşmıştır. Cumhurbaşkanını halkın seçecek olması, onu gücünü halktan alan bir devlet başkanı konumuna yükselterek hem yürütme içinde hem de yasamaya karşı daha güçlü bir organ olarak ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bu durum Türkiye'nin hükümet sisteminin yeni bir kategoride değerlendirilmesine neden olmaktadır. Öğretideki egemen görüş, cumhurbaşkanını halka seçtiren bir anayasal düzenin parlamenter rejim olarak adlandırılmayacağı yönündedir.

Cumhurbaşkanının görev süresi, seçilmek için gerekli olan yaş sınırı ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine katılım sınırı iki siyasal sistemde de aynıdır. Almanya ve Türkiye’de cumhurbaşkanının görev süreleri beş yıl olup, kırk yaşını dolduran ve Almanya’da seçme Türkiye’de seçilme hakkına sahip olan o ülkenin vatandaşları cumhurbaşkanlığına aday olabilmektedir. İki siyasal sistemde de bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Türkiye’de 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının seçilme şartları içine Almanya’dan farklı olarak Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin yükseköğrenim yapmış olma şartı bulunmaktadır. Türkiye’de ayrıca Cumhurbaşkanı’nın görev süresiyle meclisin çalışma süresi farklılaştırılarak cumhurbaşkanının tarafsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığı konusunda iki siyasal sistemde parlamenter sisteme uygun olarak aynı kuralları sürdürmektedir. Almanya’da Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla, Cumhurbaşkanı olan kişinin hükümet üyesi ya da meclis üyesi olması yasaklanmıştır. Aynı durum Türkiye Cumhuriyeti için de geçerlidir. Cumhurbaşkanı seçilenin tarafsızlığını sağlamak amacıyla partiyle ilişkisi varsa kesilmekte ve meclis üyeliği sona ermektedir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri alanında iki sistem tamamen farklılaşmaktadır. Parlamenter sistemin uygulandığı iki ülke cumhurbaşkanının yetkileri açısından farklı özellikler göstermekte ve bu durum iki sistem arasında önemli ayrımlara neden olmaktadır.

Almanya’da Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri klasik parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının yetkileri gibi oldukça sınırlı, hatta klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarının sahip olduğu yetkilerden daha azdır. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarının yetkilerini oldukça aşan ve yürütme gücü içinde kendisini etkin konuma getiren görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Almanya’da yürütme içinde sorumluluk hükümete ve başbakanı verilmiş ve Cumhurbaşkanı’nın sadece anayasal birliğin temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme organı içinde sorumsuz kanadı oluşturmaktadır ve yetkileri oldukça sınırlandırılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 8. Maddesi ise, “yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” diyerek, cumhurbaşkanını

hem yürütmenin bir kolu, hem de devletin başı olarak öngörmüş, Almanya'nın aksine ona ikili bir statü vermiştir. Ayrıca anayasanın 104. maddesi “Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” hükmü cumhurbaşkanlığı makamına, temsili ve sembolik görevlerinin yanı sıra anayasal ve siyasal sistemin koruyuculuğu yetkisini vermiştir. Türkiye’de cumhurbaşkanı temsili ve sembolik bir makam olmaktan çıkarılarak önemli yetkilerle donatılmıştır.

Almanya’da Cumhurbaşkanı’na tek başına kullanacağı sınırlı sayıda yetki verilmiştir. Bu yetkiler kendisine herhangi bir siyasal güç verebilecek türden değildir. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanına yalnızca yürütmeye ilişkin klasik yetkiler haricinde, her üç erke ilişkin kapsamlı, aktif, potansiyel görevler ve atama yetkileri verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkilerin hangisini tek başına hangisini başbakan ya da ilgili bakanın imzasına tabi olarak kullanması gerektiği konusunda Anayasa’da bir açıklık getirilmemiştir.

Almanya ve Türkiye’de Cumhurbaşkanına yasama alanında tanınan ortak yetkiler kanunları yayımlamak ve meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir. Almanya’da Cumhurbaşkanı’nın meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi için Federal Başbakan’ın bunu Cumhurbaşkanına önermesi gerekmektedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanmaktadır. Almanya’da Cumhurbaşkanı bu yetkilerini karşı imza kuralına tabi olarak kullanmaktadır.

Türkiye’de Cumhurbaşkanına yasama alanında tanınan yetkilerden bazıları Almanya Cumhurbaşkanı’na tanınmamıştır. Bunlar; Cumhurbaşkanının yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapması, yasaları meclise geri göndermesi, bir yasayı iptal ettirmek için Anayasa Mahkemesi’ne başvurması gibi yetkilere aittir. Almanya’da Cumhurbaşkanlığının sembolik bir makam olması nedeniyle bu yetkiler Cumhurbaşkanına tanınmamıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı’nın yasaları geri gönderme yetkisi de parlamenter sistemle uyumsuzdur. Bu durum Cumhurbaşkanının meclisin iradesine müdahalesi olarak görülmektedir.

Almanya ve Türkiye’de Cumhurbaşkanına yürütme alanında tanınan ortak yetkiler; Başbakan’ı atamak ve istifasını kabul etmek, başbakanın önerisiyle bakanları atamak ve görevden almak, yabancı ülkelerin büyükelçilerini kabul etmek, bazı suçlardan hüküm giyenleri affettir. Bu yetkileri Almanya Cumhurbaşkanı karşı imza kuralına göre Başbakan ya da ilgili bakanla birlikte kullanmaktadır. Türkiye Cumhurbaşkanı’na yürütme alanında Almanya’dan farklı olarak kabineye başkanlık etme ve toplantıya çağırma, kabine ile birlikte kanun hükmünde kararname çıkarma, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapma ve kullanılmasına karar verme yetkileri verilmiştir. Bu yetkiler Türkiye’de Cumhurbaşkanının yürütmeye aktif katılımını sağlamakta ve yürütmenin diğer yetkili kanadı olarak ortaya çıkarmaktadır. Hükümetle iktidara ortak olup politika üretme hakkı elde etmektedir.

Başbakan’ın seçimi konusunda Almanya, Türkiye’den farklı bir yol izlemektedir. Başbakan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanmamakta; Federal Meclis tarafından seçildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Türkiye’de başbakanın atanma şekli ise klasik parlamenter sisteme uygun şekildedir. Cumhurbaşkanı mecliste en çok oyu alan partinin genel başkanını başbakan olarak seçip atamaktadır. Bakanlar ise iki siyasi sistemde de başbakanın teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Cumhurbaşkanı’nın yargı alanındaki yetkileri açısından Almanya Cumhurbaşkanı sorumsuz yetkisiz olmasının sonucu olarak bu alanda kendisine hiçbir yetki verilmemiştir. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı bu alanda oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanı yüksek mahkemelerin üyelerinin çoğunu seçme hakkına sahiptir.

Cumhurbaşkanı’nın sorumluluk ve sorumsuzluk hali açısından Almanya Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu bulunmayıp sadece cezai sorumluluğu vardır. Almanya Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler hariç diğer yetkileri de karşı imza kuralına tabidir. Tek başına sahip olduğu yetkiler ise çok azdır. Türkiye’de de Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu olmayıp cezai sorumluluğu vatana ihanet suçundan dolayı bulunmaktadır. Türkiye’de de Cumhurbaşkanının tek başına ve karşı imza kuralına bağlı olarak kullandığı yetkileri vardır. Almanya’dan farklı olarak Cumhurbaşkanının bu yetkileri çok sayıdadır ve kendisine yürütme alanı içinde geniş bir hareket imkânı tanımaktadır.

Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması ya da herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde yenisi seçilinceye kadar, Türkiye’de TBMM başkanı, Cumhurbaşkanlığına vekillik etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır. Almanya’da ise böyle bir durumda Cumhurbaşkanlığına Federal Konsey Başkanı vekillik etmektedir.

Almanya’da Türkiye’den farklı olarak Federal Meclis veya Federal Konsey, Anayasayı veya diğer bir federal yasayı kasten ihlal ettiği gerekçesiyle, Cumhurbaşkanını Federal Anayasa Mahkemesi önünde dava edebilmektedir. Federal Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanını Anayasayı veya diğer bir federal yasayı kasten ihlal etmekten suçlu bulduğu takdirde, Cumhurbaşkanının görevini kaybettirebilir.

Türkiye ve Almanya yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı konusunda yürütmenin işleyişi açısından ayrılmaktadır. Türkiye’de parlamenter sistemden kayış gösteren güçlü bir Cumhurbaşkanı görülmekte Almanya’da ise parlamenter sistemi daha sistematik ve kurallı hale getiren daha az yetkili bir Cumhurbaşkanı bulunmaktadır.

5.2.2.2. Hükümetin Yapısı, İşleyişi ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması

Parlamenter sistemlerde yürütme içinde ayrıma gidilerek denge politikası oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda hükümet ve devlet başkanlıkları aynı kişide toplanmamaktadır. Almanya’da ve Türkiye’de parlamenter sistem yapısına uygun olarak hükümet ve devlet başkanlıkları ayrılmıştır. Parlamenter sistemlerde yürütmenin ikinci kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar kurulu Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Hükümet olarak da nitelendirilen Bakanlar Kurulu içinde Başbakan ve bakanlar ayrı sorumluluklara sahiptir. Almanya ve Türkiye’nin hükümet kanadı bu şekilde oluşmuştur. Almanya Anayasasının 62. maddesi, “Federal Hükümet, Federal Başbakan ve Federal Bakanlardan oluşur” diyerek, Türkiye’de de 1982 Anayasası, “Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur” diyerek parlamenter sisteme uygun bir yapılanmaya gitmişlerdir.

Başbakanın seçilmesi açısından Almanya ve Türkiye arasında farklılıklar bulunmaktadır. Almanya’da Federal Başbakan, Cumhurbaşkanının veya parlamento çoğunluğunun önerisi üzerine, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyu ile seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakan olmak için meclis üyesi olmak gerekmektedir. Almanya’da Cumhurbaşkanının başbakan olarak önerdiği kişi genelde en çok oyu alan partinin başkanıdır. Türkiye’de başbakanın seçilmesi parlamenter sistemlerde olduğu gibidir. Başbakan olmak için TBMM üyesi olmak gerekmektedir. Ancak Başbakan Almanya’nın aksine Cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanmaktadır. Meclis, Başbakanın seçimine dâhil olmamaktadır. Cumhurbaşkanı Almanya’da olduğu gibi genelde en çok oyu alan partinin başkanı başbakan olarak atamaktadır. İki sistemde ortak olan nokta, başbakanın seçilme yöntemi farklı olsa da işleyişin parlamenter sisteme uygun olmasıdır.

Türkiye’de ve Almanya’da bakanların atanma ve görevden alınma şekli başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. İki siyasal sistemde bakanlar dışarıdan da atanabilmektedir. Bakanların başbakan tarafından seçilmesi başbakanın Bakanlar Kurulu içinde konumunu yükseltmektedir. Ayrıca iki sistemde de başbakanın görevinin sona ermesi bakanlarında görevinin sona ermesine ve hükümetin düşmesine neden olmaktadır.

Federal Başbakanın, Federal Meclis tarafından seçilmesi yanında, hükümetin siyasal sorumluluğunu da tek başına üstlenmesi, onu Türkiye’deki başbakandan ayıran diğer bir özelliğidir. Yani, Federal Meclis’e karşı federal hükümet kolektif olarak sorumlu olmayıp, sadece Federal Başbakan sorumludur. Bakanlar başbakana karşı sorumludur. Türkiye’de ise hükümet meclise karşı kolektif olarak sorumludur. Bu sorumluluk sadece başbakana verilmemiştir. Bu durum iki sistemin bakanlar kurulunun işleyişini farklılaştıran en önemli özelliktir.

Almanya ve Türkiye’de hükümetin göreve başlaması için parlamenter sistemin bir kuralı olarak parlamentodan güvenoyu alması gerekmektedir. Almanya’da ve Türkiye’de bu durum birbirinden farklı işlemektedir. Almanya’da yeni kurulan hükümet güvenoyu alamadığı takdirde yapıcı güvensizlik oyu ile hükümet düşmeden yeni bir hükümet belirleyerek istikrarsızlığı ortadan kaldırmak amaçlanmıştır. Türkiye’de ise hükümetin güvenoyu alması klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibidir. Hükümet meclisten güvenoyu talebinde bulunmakta,

kabul edilirse görevine başlamakta, kabul edilmezse görevi sona ermektedir; ancak yeni hükümet kuruluncaya kadar görevini devam ettirir.

Almanya'da yürütme içinde başbakan güçlü kılınmıştır. Başbakanın seçilme usulü, sorumluluğu tek başına üstlenmesi ve sahip olduğu yetkiler diğer parlamenter sistemlerdeki başbakanlardan daha yetkili olduğunu göstermektedir. Yasama karşısında yürütme, yürütme içinde de başbakanın güçlendirilmesi rasyonelleştirilmiş parlamentarizme örnektir. Türkiye'de ise tam tersi bir durum uygulanmakta yasama karşısında yürütme ve onun içinde de Cumhurbaşkanının etkinliği arttırılmaktadır. Türkiye'de başbakanın konumu Federal Almanya'dakinden farklıdır. Türkiye'de parlamenter sistem yapısına uygun olarak başbakan eşitler arasında birincidir.

Almanya'da hükümet politikası ve uygulamalarını başbakan hükümetçe kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından tasvip edilmiş bir iç tüzüğe göre yönetir. Türkiye'de ise böyle bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum Almanya'da rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin işlediğini göstermektedir.

Bakanlar kurulunun sahip olduğu yetkiler iki sistemde de benzer olmasına rağmen bazı açılardan farklılaşmaktadır. Kanun teklif etme, kanun hükmünde kararname çıkarma, kanunların uygulanmasını sağlama tüzük çıkarma, olağanüstü hal ilan etme yetkileri benzer olan yetkililerdir.

Hükümetin genel siyasetini belirleme yetkisi Almanya'da başbakana verilmişken Türkiye'de bu yetki Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bunun nedeni kolektif sorumluluğun Almanya'da Başbakan'da olması yani Başbakan'ın geniş yetkilerle donatılmasından kaynaklanmaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun önemli yetkilerinden olan kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının olağanüstü hal ilanını düzenleyen 120. ve 122 maddesindeki düzenlemeler, Almanya Anayasasının 87. maddesindeki düzenlemeye benzemekle birlikte birçok noktada farklılık göstermektedir. Her iki anayasadaki düzenlemenin ortak noktası, öngörülen hallerin varlığı halinde silahlı kuvvetlerin kullanılacağına öngörülmüş olmasıdır. Buna karşın, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebepler, olağanüstü halin ilanı, olağanüstü halin süresi ve bu süre içinde alınacak tedbirler, getirilecek yükümlülükler ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin kısıtlamalar konusunda 1982 Anayasası, idareye oldukça

geniş yetkiler vermiştir. Almanya Anayasasında silahlı kuvvetlerin hangi koşullarda ve hangi amaçlarla kullanılacağı açıkça belirtilmiş iken; 1982 Anayasasındaki düzenleme “halin gerektirdiği tedbirler” gibi muğlak bir ifadeyle, bu tedbirlerin neler olacağını tamamen idarenin takdirine bırakmıştır. Almanya’da Federal hükümetin olağanüstü hallerde kullanabileceği yetkiler, oldukça sınırlandırılmıştır. Ayrıca Türkiye’de olağanüstü hal kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’na verilmişken, Almanya’da Cumhurbaşkanı’na böyle bir yetki verilmemiştir.

Tüzük çıkarma konusunda da farklılıklar vardır. Türk Hukukunda yetkili makam sadece Bakanlar Kurulu iken, Alman Hukukunda Federal Hükümet dışında, federal bakanlar ve eyalet hükümetleri de tüzük çıkarabilmektedirler. Ayrıca, tüzük için bir yetki kanunu gerekli olmadığı halde, 1949 Almanya Anayasası böyle bir zorunluluk getirmiştir. Türk hukukunda tüzük, idarenin düzenleyici bir işlemi olduğu için, bir kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla çıkarılabilmekte; tali bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Oysa Alman Hukukunda amaç, kapsam ve konusu kanunda belirtilerek tüzükle doğrudan bir düzenleme yapılmaktadır. Ayrıca, bu yetkinin Federal Hükümet dışında, federal bir bakana ve eyalet hükümetlerine verilmesi, uygulama alanını genişletmiştir.

Yürütme organının sahip olduğu yetkiler açısından Federal Almanya Cumhuriyeti’nde güçlü bir hükümet ve bunun içinde de daha güçlü bir başbakan sahip olduğu yetkilerle ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın ise klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarının sembolik yetkilerinden daha az yetkiye sahip ve daha güçsüz konumdadır. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise yetkileri hükümet ile eşit olan daha güçlü bir Cumhurbaşkanı ortaya çıkmaktadır. Parlamenter sistemi uygulayan Almanya’da yürütme Başbakan açısından Türkiye’de Cumhurbaşkanı açısından güçlendirilmiş, yasama ise Almanya’da işleyişe istikrar kazandırmak için rasyonelleştirilmiştir. Türkiye’de ise yasama yürütme karşısında güç kaybettiği ifade edilebilir.

5.2.3. Yargı Organı Açısından Karşılaştırılması

Yargı organı parlamenter sistemin üçüncü ayağını oluşturmaktadır. Parlamenter rejimde yürütme ve yasama erklerinin karşılıklı bağımlılığı ilkesi geçerliliğini sürdürmüştür; yargı erkinin bağımsızlığı ise hep güncel kalmıştır. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de yargı bağımsızlığıdır. Bu şart içerisinde önce yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılmasını ve aynı zamanda yasama ve yürütme organlarının işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyecek olan yargının tam bağımsızlığı şartıdır (Kaboğlu, 1998, 156).

Hukuk devleti ilkelerine bağlı olan bir siyasal sistemde yargı organının bağımsız olduğunun başlıca göstergeleri mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığıdır. Parlamenter sistem ile yönetilen Almanya ve Türkiye’de yargı organının bağımsızlığı Anayasalarında belirtilmiş, mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığı şartlarına ayrı ayrı değinilmiştir.

Türkiye ve Almanya’da yargı yetkisi bağımsız mahkemelerce kullanılmaktadır. Her iki sistemde de hâkimler görevlerinde bağımsızdır ve hâkimlere hâkimlik teminatı verilmiştir. Federal Almanya Anayasası’nın 97. ve 98. Maddeleri hâkim ve yargı bağımsızlığı ile ilgilidir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığına 18. ve 19. Maddelerinde yer vermiştir. Bu durum iki siyasal sistemin de yargı erki açısından demokratik ve bağımsız bir niteliğe sahip olduğunu göstermektedir.

Yargı bağımsızlığı ilkesine uygun olarak Almanya ve Türkiye yargı sistemi yapılanmasında merkezileşmiş ve bütünleşmiş yargı sistemini benimsemiştir. Bunun sonucu olarak Almanya’da federal yönetimin uygulanması nedeniyle yargılama erki yatay ve dikey şekilde yapılandırılmıştır. Yatay açıdan mahkemeler yan yana bulunan, adli, idari mali yargılama gibi, farklı alanları ele alan üst mahkemelerden oluşmaktadır. Dikey açıdan mahkemeler ise en üst federal mahkemeler federal düzeyde, ilk ve orta dereceli mahkemeler ise, eyaletler düzeyinde örgütlenmiştir (Yenisey, 2008, 135). Türkiye’de de mahkemelerin teşkilatlanması merkez ve taşra şeklindedir. Mahkemeler son temyiz mercii olarak adli, idari, askeri yargı olarak merkezde, ilk, orta dereceli mahkemeler olarak da taşrada örgütlenmişlerdir.

Almanya’da yargılama erki, anayasa, adli, idari, mali, iş hukuku ve sosyal hukuk yargılaması şeklinde konulara ayrılmıştır. Federal ve federe mahkemelerin işleyişi yargıçların görev ve şartları, federal düzeyde düzenlenmiş olup, eyaletler arasında farklılık yoktur. Türkiye’de de yargılama erki Almanya’da olduğu gibi adli, idari, askeri ve anayasa yargılaması olarak konularına ayrılmıştır. Almanya da temyiz mahkemeleri federal düzeyde örgütlenmiş olup bunlar, Yüksek Federal Mahkeme, Federal İdare Mahkemesi, Federal Vergi Mahkemesi, Federal İş ve Federal Sosyal Mahkemedir. Türkiye’de de aynı şekilde Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Anayasa yargılaması bulunmaktadır.

Türkiye’de ve Almanya’da üst mahkemeler arasında doğan uyuşmazlıkları çözmek için ülke çapında yargılama birliğinin sağlanması amacı ile bütün yüksek mahkemelerin üye verdikleri bir mahkeme kurulmuştur. Almanya’da Müşterek Daire Türkiye’de ise Uyuşmazlık Mahkemesi denilen bu kuruluş, sadece görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözmekle görevli olmayıp, hukukun bir örnek uygulanmasını sağlamakla da görevli olduğu için, bir tür en üst mahkeme niteliği taşımaktadırlar.

Almanya ve Türkiye’de askeri mahkemeler yargı yapılanmasının içinde yer alan üst mahkemelerdir. Askeri Mahkemeler Almanya’da sadece savaş halinde ve sadece silahlı kuvvetler için kurulmaktadır. Barış zamanında ise, sadece yurt dışına gönderilen birlikler ve savaş gemilerinde işlenen suçlar açısından yetkilidirler. Türkiye’de de 1982 Anayasasında 12.09.2010 tarihinde yapılan değişiklik ile askeri mahkemeler Almanya’da olduğu gibi sadece asker kişiler için yetkilidir. Almanya’dan farklı olarak asker kişilerin sadece savaş hali değil barış zamanındaki askeri işleri içinde bu mahkemeler yetkilidir. Almanya ile benzer olarak Türkiye’de de asker olmayanlar savaş hali haricinde bu mahkemelerde yargılanmamaktadır.

Almanya’da askeri mahkemeler Adalet Bakanlığı’na bağlıdır ve verdikleri kararlar, diğer sivil mahkemelerin kararları gibi, genel Federal Yargıtay’da denetlenir. Almanya’da ayrı bir Askeri Yargıtay yoktur. Türkiye’de ise askeri mahkemelerin verdikleri kararlar Askeri Yargıtay’da denetlenmektedir. Almanya Anayasası bu düzenlemesi ile sivil adli yargı yanında, Türkiye’de olduğu gibi bir de ayrı askeri yargı kurma düşüncesini kabul etmemiştir

Yargı bağımsızlığının şartlarından olan mahkemelerin bağımsızlığının sağlanması ve hâkimlik teminatının esaslarını yerine getirmek için mahkemelerin kendilerini yönetme fikri ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda Almanya’da Alman hâkimler birliği Türkiye’de de hâkimler ve savcılar yüksek kurulu oluşturulmuştur. Alman Hâkimler Birliği, HSYK gibi ülke çapında yetkili bir kurul değildir; ancak iki kurulun da işlevi hâkim ve savcılarının seçimi ve görevlendirilmesiyle ilgilidir.

Almanya’da yüksek mahkemelerin üye seçimi ilgili alandaki federal bakan ile her alan için oluşturulmuş hâkim seçme kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kurulların üyelerinin yarısı, ilgili eyalet bakanı tarafından, eşit sayıdaki diğer yarısı ise, Bundestag tarafından seçilir. Türkiye’de ise Yargıtay ve Anayasa Mahkemesinin üç üyesi hariç üst mahkemelerin üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Yargıtay’ın üyeleri HSYK tarafından, HSYK üyeleri ise Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurulu, adli ve idari hâkim ve savcılarınca seçilmektedir. Türkiye ve Almanya açısından bu noktada en önemli fark Almanya’da yüksek mahkemelerin üyelerini belirleme otoritesi yürütme içinde Bakan’a ve hâkim seçme kurulu adı altında yine ilgili Bakan’a ve Federal Meclis’e verilmektedir. Türkiye’de ise bu alanda en yetkili organ yürütme içinde cumhurbaşkanıdır.

Almanya ve Türkiye’de yargı sisteminin en üstünde Anayasa Mahkemesi yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi yasama ve yürütmeden sonra iki siyasal sisteminde üçüncü erki olarak hareket etmektedir. Türkiye açısından diğer erkler gibi kendisine ait iç tüzüğünü hazırlaması ve diğer organlarla ilişkilerini araya bir bakanlık girmeden yürütmesi buna örnektir. Almanya açısından ise verdiği kararların kanun gibi uygulanması Anayasa Mahkemesi’nin önemini ortaya koymaktadır.

Anayasa yargısı açısından Almanya’da merkezileşmiş anayasa yargısı sistemi hâkimdir. Anayasa mahkemesi sadece Federal Devlet düzeyinde bulunmaktadır. Almanya’da anayasa yargısı demokratik devletlerin örnek aldığı sistemli bir yapıya sahip olmasıyla erkler arasında dengeyi ve uyumu sağlamaktadır. Türkiye’de bu merkezileşmiş anayasa yargısı sistemini örnek alarak 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi’ni kurmuştur. Türkiye’de de Anayasa Mahkemesi’nin kuruluşu uygulanan hükümet sisteminin ve demokrasinin gerekliliği ile mevcut anayasanın getirdiği hükümlerin sonucunda oluşmuştur.

Almanya'da Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısı Federal Meclis diğer yarısı da Eyaletler Meclisi tarafından seçilmektedir. Almanya'da hâkimleri siyasi irade belirlemektedir. Türkiye'de de yapılan son Anayasa değişikliğine kadar Anayasa Mahkemesi üyelerini siyasi iradeden bağımsız kabul edilen Cumhurbaşkanı tek başına seçmekteydi. Ancak 12.09.2010 tarihli anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesine üye seçiminde Cumhurbaşkanı tek yetkili mercii olmaktan çıkarılmış Federal Meclis gibi TBMM'de üye seçiminde yetkili kılınmıştır.

Almanya ve Türkiye Anayasa Mahkemesi üyeleri on iki yıllığına ve sadece bir defa seçilebilmektedir. Almanya iki senato ve genel kurul halinde çalışmakta, Türkiye ise yapılan son Anayasa değişikliği ile daire ve genel kurul halinde çalışmaktadır. Almanya'da Anayasa Mahkemesi'ne üye olma yaşı kırk emeklilik yaşı atmış sekizdir. Türkiye'de üye olma şartı kırk beş emeklilik yaşı atmış beştir.

Almanya ve Türkiye Anayasa mahkemesinin sahip olduğu yetkiler açısından benzerdir. Özellikle Türk Anayasa yargısı Almanya Anayasa yargısından etkilenmiştir. Anayasa Mahkemesine kanunların Anayasaya uygunluğu açısından soyut norm ve bir yasanın Anayasaya aykırılığı açısından somut norm denetimi yetkisi her iki sistemde de tanınmıştır. Soyut norm davası açma yetkisi iki sistemde Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis gruplarına tanınmıştır.

Almanya anayasa yargısında, Türkiye'de 12.09.2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğine kadar, Türkiye'den farklı olarak vatandaşlara bireysel başvuru hakkı tanınmıştır. Bu durum hukuk devletinin bir gereğidir. Bireylerin Anayasal haklarının kamu otoritelerinin ihlallerine karşı korunmasını sağlayan kişisel başvuru hakkı Almanya gibi birçok ülke Anayasa yargısı organında kabul görmektedir. Fakat Türkiye Anayasa Mahkemesine böyle bir yetki verilmemesi temel hak ve özgürlüklerin koruyuculuğunu yapması sıfatına uygun düşmemektedir. 2010 Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesine vatandaşların anayasal şikâyetleri için doğrudan başvurma hakkı tanınmıştır.

Almanya ve Türkiye Anayasa Mahkemelerinin ortak olan yetkilerinden biri de siyasi parti kapatma kararının Anayasa Mahkemesi tarafından verilmesidir. Almanya'da siyasi partilerin kapatılması milletvekillerinin veya hükümetin teklifiyle ve yine milletvekillerinin kararıyla olmaktadır. Türkiye'de ise 12.09.2010 Anayasa değişikliğine kadar siyasi partinin kapatılması davasını Yargıtay başsavcısı

açmaktaydı. Yapılan Anayasa değişikliği ile siyasî partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının talebi üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan her bir siyasî partinin beşer üye ile temsil edildiği ve Meclis Başkanının başkanlığında oluşturulacak Komisyonun üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla vereceği izin üzerine açılacak dava, Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanmaktadır. Komisyonun bu kararı, yargı denetimi dışındadır. Türkiye’de siyasi parti kapatma konusunda da Almanya yargı sistemi örnek alınmıştır.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasa yargısının Türk Anayasa yargısından farklı olan özelliklerinden biri, Federal Anayasa Mahkemesi erkler arasındaki uyumsuzlukları çözmek için yetkili kılınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nde bu yetki Anayasa Mahkemesine verilmemiştir.

Almanya federal yönetimle yönetilen bir ülke olmasının sonucu olarak Anayasa Mahkemesinin Türk Anayasa Mahkemesinden farklı olan görevlerinden biri de Federal Anayasa Mahkemesi federe devlet Anayasalarının federal Anayasaya uygunluğunu incelemektedir. İki siyasal sistemin Anayasa Mahkemesi de yüce divan görevini yerine getirmektedirler.

5.3. Parlamenter Sistemin Uygulanması Açısından Karşılaştırılması

Parlamenter hükümet sistemi, “Yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu bir anayasal hükümet biçimi” olarak tanımlanmaktadır. Bu hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran başlıca iki temel özellik; yürütmenin yasamadan doğması ve yine yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır (Turhan, 1989, 46).

Almanya ve Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Almanya’da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu meclis içinden çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı Federal Meclis seçmektedir. Bakanlar Kurulu ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Türkiye’de ise 21.10.2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar Cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmektedir. Yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir. Türkiye’de de Bakanlar Kurulu Parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Almanya’da uygulanan klasik parlamenter sistemdir. Türkiye’de ise hükümet sistemi parlamenter sistemden kayış göstermiştir.

Parlamente sistem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanmakta ve kuvvetler arasında eşitlik ve denge kurmak istemektedir. Parlamente sistemlerde yasama ve yürütme arasında ılımlı ve dengeli bir işbirliği bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun hazırladığı yasalari, parlamento görüşülüp kabul etmektedir (Gözler, 2002, 82).

Almanya ve Türkiye’de kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı olarak yasama, yürütme ve yargı organlari birbirinden ılımlı bir şekilde ayrılmıştır. Bu üç organın arasında da işbirliği vardır. İki siyasal sistemde de yasalar, kural olarak yürütme organı tarafından hazırlanır ve yasama organında grşlerek kabul edilir. Yasaların uygulanabilmesi için, yürütme organının işlemler yapmasına ihtiyaç vardır.

Parlamente hükümet sisteminde yürütme organının görev ve yetkileri Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet politikalarının temel ilkeleri Başbakan tarafından belirlenmekte ve kolektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu yeleri tarafından yrtlmektedir. Devlet Başkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere sahip kılınmamıştır. Devlet Başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla Başbakan ve bakanlara yüklenmektedir (Gözler, 2002, 83).

Almanya’da yürütme içinde Cumhurbaşkanı sorumsuz kanadı oluşturmakta ve parlamente sistemde verilen yetkilerden daha az yetkilere sahip bulunmaktadır. Almanya Cumhurbaşkanı’nın tek başına kullandığı yetkiler çok sınırlı olmakla birlikte bunlar Cumhurbaşkanı’na geniş bir alan verecek türden yetkiler değildir. Türkiye’de ise durum farklıdır. Halk tarafından seçilen, yetkileri 1982 Anayasasıyla genişletilmiş ve klasik parlamente sistemlerde verilen yetkilerden daha fazla yetkiye sahip olan cumhurbaşkanı yürütme kanadında etkin rol oynamaktadır. Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler sayıca fazla olmakla birlikte geri kalanını da karşı imza kuralı gereği bakanlar kuruluyla kullanmaktadır.

Almanya’da hükümet kanadında başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu içinde de geniş yetkilerle donatılmış bir başbakan bulunmaktadır. Hükümet kanadı içinde diğer parlamente sistemlerden farklı olarak sorumluluk Bakanlar Kuruluna değil de Başbakana aittir. Türkiye’de de Hükümetin yaplanması Almanya’daki gibi başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Ancak Almanya’daki kadar yetkili bir başbakan yoktur. Türkiye’de hükümetin sorumluluğu parlamente sistem özelliğine uygun olarak Bakanlar Kurulunun tüm üyelerinin

yüklendiği sorumluluk şeklindedir. Almanya’da olduğu gibi sadece Başbakan’ın üstlendiği bir sorumluluk değildir.

Parlamente sistemin temel ayırt edici özelliği, Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı siyasal sorumluluğudur. Dolayısıyla hükümet, yasama organı tarafından denetlenebilmekte ve güvensizlik oyu verilerek düşürülürse, parlamente hükümet sisteminin en önemli koşulu gerçekleşmiş olmaktadır.

Almanya’da Bakanlar Kurulunun yasamaya karşı sorumluluğunu Başbakan tek başına üstlenmiştir. Bakanlar Kurulu’nun yasamaya karşı sorumluluğu yoktur. Bu durum yasamanın yürütmeyi denetleme şeklini farklılaştırmaktadır. Meclis, hükümeti yapıcı güvensizlik oyu vererek düşürmekte ve hükümetin yerine yeni bir başbakan adayı göstererek arada istikrarsızlık ve boşluk oluşmasını engellemektedir. Bu anlamda Almanya’da rasyonelleştirilmiş parlamente sistem uygulanmaktadır. Böylece sistemin tıkanması ve çözüm üretmemesinin önüne geçilmektedir. Türkiye’deki durum ise klasik parlamente sistemlerde olduğu gibidir. Bakanlar Kurulu yasamaya karşı birlikte sorumludur. Hükümet de yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla düşürebilmektedir.

Yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisi, parlamente rejimin yaygın ikinci özelliğidir. Parlamento güvensizlik oyuna karşılık, hükümetin fesih yetkisine sahip olması bu iki kuvveti dengelemektedir.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde meclisten güvenoyu alamayan başbakan adayının yerine meclis 14 gün içinde yeni birini seçemezse meclis, başbakanın isteği üzerine Cumhurbaşkanı tarafından feshedilmektedir. Türkiye’de ise durum parlamente sistemlerde olduğu gibidir. Hükümet bunalımı yaşadığı dönemlerde Cumhurbaşkanı Meclisi feshetmektedir. Ancak bu kural pek işletilmemektedir. Parlamente sistemin uygulanması açısından Almanya parlamente sistem ile büyük oranda uyum içindedir. Türkiye ise bu anlamda yasama, yürütme düzeyinde yaptığı değişimlerle parlamente sistemden kayma göstermiştir.

5.4. Siyasi Parti ve Seçim Sistemleri Açısından Karşılaştırılması

Almanya'da siyasi parti sistemi işçi işveren ayrımından doğmuş, bu durum sol ve sağ partilerin oluşumuna zemin hazırlamıştır. Almanya'da sağ sol yapılanması işçi işveren ayrımı çerçevesinde şekillenmiştir. Bunun nedeni Almanya'nın sanayi devrimini yaşamasıdır. Türkiye Cumhuriyetinde siyasi parti sisteminin doğuşu ve yapılanması devletin oluşturduğu yapılanmalar şeklinde ortaya çıkmıştır. Osmanlı devletinde halk, yöneticilerden talepte bulunmamış ve ortaya çıkan yapılanmalara göre şekil almıştır. İlk siyasi partiler meşrutiyet döneminde Osmanlı aydınlarının güçlü etkileri sonucunda oluşmuştur. Ortaya çıkan partiler dini, milli vb. gibi daha çok ideolojik akımların sonucudur. Türkiye sanayi devrimini yaşamadığından işçi, işveren ayrımından doğan parti sistemi Türk parti sisteminin temeli değildir.

Almanya'da siyasi parti sistemi iki partinin öncülük ettiği bir sistem şeklinde doğmuş ve devam etmektedir. Siyasal akım ve çok partililik açısından Almanya, Hitler dönemi hariç bu iki partinin yani CDU ve SPD'nin düşünsel etkisi altındadır. İki partinin haricinde meclise girebilmeyi başaran sistemde denge unsuru oluşturan birkaç küçük parti vardır. Almanya çok partili hayata geçtiği 1949'dan beri iki bloklu ılımlı çok parti sistemini uygulamaktadır. Türkiye'de siyasi partiler yakın bir zamana kadar Alman siyasi parti sisteminin aksine doğurgan bir yapıya ve iki partili sistemin aksine çok partili bir yapıya sahip olmuştur. 2002 yılından bu yana ortanın sağında ve solunda iki kutuplu ılımlı bir sistem hâkimdir.

Almanya siyasi partilerinin Weimar dönemindeki aşırı parçalanmış yapısı ve Hitler Dönemindeki parti devlet yönetimi uygulaması siyasi partileri köklü demokratik bir gelenekten uzak tutmasına rağmen, 1949 yılında kurulan Anayasal düzen siyasi sistemde istikrar sağlamış, demokratik çok partili sisteme geçiş yapılmış ve istikrarlı güçlü iki partili bir sistem ortaya çıkmıştır. Türkiye'de siyasi parti sistemi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu günden bu güne kadar istikrarsız bir durum sergilemiştir. 1946'ya kadar tek partili dönem yaşanmış ve demokratik siyasal sistemden uzak kalınmıştır. Çok partili yaşamdan sonra CHP'nin karşısına sağ parti olarak DP çıkmıştır. Günümüze kadar da siyasi akım olarak CHP ve CHP'den doğan sol partiler ile DP ideolojisinde ağırlıklı olarak dini ve milli öğeleri benimseyen sağ partiler ortaya çıkmıştır. Türkiye'de siyasi partiler kendi içlerinde ideolojik bütünlük sağlayamadıklarından sürekli olarak bölünmüşler ya da kapatılmışlardır.

Almanya’da siyasi parti sistemi 1949’da oluşturulmuş ve istikrarlı bir şekilde devam etmiştir. Siyasi partiler parti geleneğine sahip olmamalarına ve dönem dönem baskıcı ve istikrarsız rejimlere sahip olmasına rağmen köken olarak Türkiye siyasi partilerinden daha köklü ve kurumsallaşmış uygulamalara sahiptirler. Bunun nedeni 1949’dan sonra oluşturulan istikrarlı siyasal sistemdir. Türkiye’de siyasi partiler tarihi köken ve kurumsallaşma açısından değerlendirildiğinde siyasi partilerin oluşum tarihi çok yenidir ve CHP haricinde cumhuriyet kurulduktan sonra günümüze kadar gelebilmiş bir parti yoktur. Türkiye’de siyasi parti sistemi istikrardan uzak ve istikrar arayan bir yapılanma içindedir. Bunun nedeni Türk siyasi sisteminin ekonomik, siyasal ve sosyal açıdan istikrarsız yapısıdır.

Almanya’da partiler türlerine göre değerlendirildiğinde sağ partiler seçkin, seçim zamanına yönelik yapılanmalarıyla daha çok kadro tipi partilere benzeseler de son yıllarda geniş halk kitleleriyle iç içe olmaları kitle partisi olmaya başladıklarının göstergesidir. Sol partiler ise seçmenlerle güçlü ilişkiler içinde olan, örgütlü ocak tipi bir kitle partisi yapılanması göstermektedirler. Disiplin açısından ise Alman partileri disiplinli partilere örnektir. Türk siyasi partiler de Alman siyasi partileri gibi kadro ve kitle partisi özelliklerini bir arada gösteren ocak tipi disiplinli partilerdir.

Federal Almanya Cumhuriyeti partileri özel bir kanunla düzenleyen ve siyasi partilerin yapılanmasına önem veren bir ülkedir. Bunun nedeni Almanya’da yaşanan istikrarsız parti sistemi ve tek parti iktidarının sonuçlarıdır. Türkiye’de 1961 Anayasasının ardından çıkarılan Siyasi Partiler Kanunu kurumsallaşmış istikrarlı bir parti sistemi yaratmak içindir. İki ülkede siyasi partiler hakkında kanun çıkararak geniş düzenleme yapan ender ülkelerdendir.

Siyasi partilerde örgütlenme açısından Almanya, siyasi partileri serbest bırakmıştır. Partilerin teşkilat şeması, genellikle partinin hedeflerine ve politikalarına en uygun örgütlenme modellerinden hangisini tercih edeceğini, kendisinin belirlemesi esasına dayanmaktadır. Ancak, partiler genellikle ülkenin idari bölünüşü ve seçim çevrelerini teşkilat şemalarına model almaktadır. Tüm partiler için zorunlu organlar sadece yönetim kurulu ve delegeler kuruludur.

Türkiye’de siyasi partilerin örgütlenme modeli ocak tipi, merkez-taşra ayrımı şeklindedir. Almanya’nın aksine tek tip örgütlenme modeli seçilmiştir. Türkiye’de tüm siyasi partilerin teşkilatlanma şekli aynı olmak zorundadır. Siyasî partilerin teşkilatı; merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından; Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir. Türkiye’de Almanya’nın aksine kanun, partinin organları arasında TBMM Grubunu da saymıştır.

Parti örgütünün içinde yer alan disiplin kurulları açısından Türkiye’deki disiplin kurulları aynı kongrede aynı yıl liste usulü seçilmektedirler. Bunlar problemleri çözmek yerine, partideki oligarşik yapının güvencesi olmaktadır. Siyasi Partiler Kanununa göre, örgütlerin görevden alınması ya da feshi yetkisi merkez karar ve yönetim kurullarında 2/3 çoğunlukla verilecek kararla mümkün olmakla birlikte, parti tüzüklerinde yer alan düzenlemeler, bu yetkinin uygulamada devirle, başkanlık divanlarına, buradan da genel başkana geçmektedir. Bu da partinin tek kişilik imparatorluklara dönüşmesine yol açmaktadır. Oysa Alman partilerinde disiplin kurulları parti örgütleriyle aynı süre için seçilmeyen ve partinin her kademesinde çıkan anlaşmazlıkların çözümü için bağımsızlığı sağlanmış hakem heyetleri adıyla kurulmakta ve bu tür kararların denetim mercii eninde sonunda genel kurul olmaktadır. Bu tür kararlar genel kurulun onayını almadan kesinleşmemektedir.

Üye yaşı açısından Almanya’da ve Türkiye’de seçmen yaşı ile orantılı olarak üye olma yaşı on sekizdir. Türkiye’de yasa üyelik talebinin kabul veya reddini partinin tercihinin bırakmakta ve partiye üye olamayacak vatandaşları ayrıca tek tek belirtmektedir. Üye temeli üzerine kurulan Alman siyasi partilerinde de üyelik talebinin kabul ve reddi yetkili organlara bırakılmakta ancak, üyelik Türkiye’de ki gibi bazı kesimler için sınırlandırılmamaktadır. Üyelik herkese açıktır. Tek sınırlama hâkim kararıyla siyasi haklardan yoksun olanlar ve seçme hakkı olmayanlar içindir.

Üye sayıları bakımından Türkiye’de siyasi partiler kitle partisi görünümünde olmalarına rağmen gerçekte kadro partileridir. Üyenin siyasi eğitimi ve yönetime katılması konusunda bir çaba harcamayan partiler için üye şekli bir unsurdur. Türkiye’de, üye kaydına çaba sarf eden partiler açısından, üye sayısı demokratik hilenin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Almanya’da parti üyeliği açısından üye sayısı Türkiye’de olduğu kadar fazla değildir. Üyeleri şekli üye olmaktan çıkarıp

aktif üye yapmaya yönelik hükümler yasada mevcuttur. Bu nedenle Türkiye’de ki gibi naylon üyelik durumu pek söz konusu değildir. Ancak son dönemlerde kâğıt üzerinde üye durumunun olduğu ve partideki birçok üyenin aktif katılma durumunun olmadığı gözlenmektedir. Ancak bu durum Türkiye’de olduğu gibi istikrarsızlık yaratacak düzeyde değildir.

Almanya’da parti üyeliği partiye karşı maddi, manevi bazı yükümlülükleri olan karşılığında da katılma haklarını elde eden bireylerdir. Almanya’da, üye partiye aidat ödeyerek taahhüdünü yerine getirdiğinden doğal olarak, partisini daha çok sahiplenmekte, karşılığında da partisinden daha çok hak talep edebilmektedir. Buna karşılık Türkiye açısından parti üyesi sınırlı sorumlulukları olan ancak hakları olmayan kişilerdir. Gelirleri arasında üyelerinin aidatları çok yer tutmayan partiler üyelerine geniş haklarda vermemektedir.

Almanya’da karar alma süreci, aşağıdan yukarıya doğru işlemekte, kararın oluşma aşamasında, alt birimlerinde görüşleri öğrenilmektedir. Partinin örgüt hiyerarşisine alt kademe örgütlerin düşüncelerini yukarıya aktarmaları için düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de ise karar alma süreci yukarıdan aşağıya işlemekte, karar önce verilmekte, sonra fikirler ve tepkiler ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de parti yöneticilerinin tespitinde delegasyon sistemi benimsenmiştir. İlk delege seçimleri, ilçe yönetiminin gözetim ve denetiminde sandıksız yapılmaktadır. Bu durum ise siyasi partilerin tabandan başlayarak kendisine yakın kişileri sürekli bir üst delege olarak çıkarması şeklinde sürmektedir. Liderlere tanınan bu hak, liderin kendisine yakın kişilerle her kademede mutlak çoğunluğu ele geçirmesine sebep olarak kendi otoritesini yerleştirmek için disiplin uygulamasını sınırsız kullanabileceği, bir durum yaratmaktadır.

Almanya’da aday tespitinde adaylar, eyalet genelinde usulüne uygun olarak kurulmuş parti organlarınca seçilmektedir. Adayların belirlenmesinde Almanya Seçim ve Siyasi Partiler Kanunları, ya bütün kayıtlı parti üyelerinin katılacakları bir ön seçim ya da bu üyelerin kendi aralarında seçecekleri delegeler tarafından seçilmesini öngörmüş ve bu yöntemlerden hangisini tercih edecekleri konusunda partileri serbest bırakmıştır. Almanya’da aday tespiti seçim çevresi mahalli örgütlerin yetkisindedir. Üst kademelerin etkisi, ancak eyalet düzeyinde ve nispi temsille seçilecek milletvekili adayları bakımından söz konusu olabilmektedir. Almanya’da

demokratik başlayan süreçte aday seçimi yukarıya doğru demokratik şekilde devam etmektedir. Demokratik usullerle seçilen lider de iletişim yollarını açık tutmakta, partinin tabanı ile tavanı arasında iki yönlü bir iletişim kurulmaktadır.

Partilerin finansmanı açısından iki ülkenin kaynaklarını da üye aidatları, bağışlar ve devlet yardımları oluşturmaktadır. Almanya'da bunlara ek olarak parti faaliyetlerinden elde edilen gelirlerde vardır. Türkiye'de üyelerin siyasetin finansmanına katkıları azdır. Türkiye'de yasal bir engel olmamasına rağmen partiler, finansman kaynağı olarak üye aidatlarını kullanmamaktadır. Partinin finansmanında üye aidatının kullanılmaması, asıl kaynağı bağışlar ve devlet yardımının oluşturması, gelirlerin ve giderlerin merkezileşmesi sonucunu doğurmaktadır. Almanya için asıl finansman kaynaklarından biri de üye aidatlarıdır. Üyeler partiye üye olmaları karşılığında, aidat borcunu üstlenirler. Üyeler aidatlarını yıllık veya aylık taksitler şeklinde öderler. Üye aidatlarını toplayan mahalli teşkilat, bunun bir bölümünü partinin genel merkezine gönderebilir. Siyasi partilerde gelirlerin merkezileşmesi, parti yönetiminde merkeziyetçiliği ve otoriter yapıyı teşvik ederken, yerelleşmesi adem-i merkeziyetçiliği ve demokratlığı teşvik etmektedir.

Siyasi partilere yapılan devlet yardımının gerekçesini siyasal partileri belli çıkar grupların eline düşürmemek ve üye aidatlarının yetersizliği oluşturmaktadır. Bu bağlamda Türkiye siyasi partilerin gelirlerinin neredeyse tamamı devlet yardımından oluşmaktadır. Türkiye'de de genel bütçe gelirleri toplamının beş binde biri oranındaki para, her yıl genel seçimde en az %7 oranında oy alan partilere, aldıkları oyla orantılı şekilde dağıtılmaktadır. Federal Almanya'da ise ülke çapında %5 oy alan veya dar bölgeden en az 3 milletvekilliği kazanan partilere, aldıkları oy oranına göre seçmen başına ilk beş milyon seçmen için 1,30 DM, sonraki her seçmen için 1,00 DM yardım, topladıkları üye aidatını geçmemek kaydıyla her yıl yapılmaktadır. (Euro miktarı ile ilgili herhangi bir veriye rastlanmamıştır). Kanuna göre devletin yaptığı yardımın miktarı, parti gelirlerinin yıllık toplamının %50'sini aşamaz. Türkiye'de ise devlet yardımı konusunda böyle bir sınırlandırma yoktur.

Siyasi partilerin faaliyet yasakları açısından Türkiye ve Almanya siyasi parti yasaklarına ve siyasi partilerin kapatılmasına yer veren ender ülkeler olması açısından benzerdirler. Türkiye’de siyasi partiler Anayasa’da ve siyasi partiler kanununda geniş bir faaliyet yasağı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Almanya’da ise siyasi partilerin kapatılması hür demokratik düzeni yıkmak ve Federal Cumhuriyet’in varlığını tehlikeye düşüren partilerin kapatılacağı hükümler ile sınırlıdır. Türkiye’de siyasi partilerin kapatılma usulü 12.09.2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar siyasi partilerin aleyhine bir durum oluşturmaktaydı. Ancak yapılan değişiklik ile siyasi partilerin kapatılmasına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde gurubu bulunan siyasi partilerin oluşturduğu komisyon kararının da dâhil edilmesi siyasi partilerin kapatılmasını zorlaştırmıştır. Almanya’da da siyasi partilerin kapatılmasını Anayasa Mahkemesinden talep etme Federal Meclis, Federal Senato ve Hükümet’e aittir. Türkiye’de de bu anlamda Almanya örnek alınmıştır.

Demokratik ülkelerde parti içi demokrasi, yasal bir zorunluluğun ürünü değildir. Parti içi demokrasi geleneklerin ve demokratik kültürün bir sonucudur. Parti içi demokrasi açısından Türkiye ve Almanya yaptıkları yasal düzenlemelerle parti içi demokrasiyi yasal olarak düzenlemeye çalışan sistemlerdir. Yasal bir düzenlemeye gerek duyulmasının nedeni Almanya’nın Hitler döneminde yaşadığı diktatör tek parti rejiminin olumsuz sonuçları, Türkiye açısından ise siyasi sistem içinde istikrarsız bir konum yaratan siyasi partilerin durumudur.

Türkiye’de parti içi demokrasinin uygulanması açısından partiler işleyişlerinde demokratik ilkelere gerekli önemi vermemişlerdir. Siyasi partilerin üyelerin, örgütlerin katılımlarıyla siyaset üretmeye, kararları birlikte almaya ve adayları birlikte belirlemeye yönelik fonksiyonları yoktur. Parti liderler olması gerekenden fazla ağırlığa sahiptir Türkiye’de partiler genellikle merkez yoklaması ile adaylarını belirlemekte, yerel örgüte ve üyelere söz hakkı tanımamaktadırlar. Almanya’da ise parti üyelerinin parti içi faaliyetlere katılımı açısından partiler, aday tespitini önseçimle üyeye yaptırabilme, seçimli kongreyi 1/5 üyeye toplayabilme, fesih ve ihraç mekanizması yani disiplin işlerini yetkili kurulların uhdesinde tutma, usulüne uygun oylamalarla, demokratik şekilde kullanabilme açılarından Türkiye’ye göre parti içi demokrasiye daha çok önem vermektedirler.

Türkiye ve Almanya, siyasi partileri kanunla detaylı olarak düzenleyen iki sistemdir. Bu kanunlar parti içi demokrasiyi korumaktan ziyade, kanun maddelerini üyelere ve partilere mecbur kıldığından, parti içi demokrasiyi korumaktan ziyade, bireyi dolayısıyla da üyeyi belli kalıplar içinde hareket etmeye zorladığı onunda birey özgürlüğünü sınırladığı söylenebilir.

Demokratik ülkelerin siyasi partilerin de parti içi demokrasi açısından yazılı kurallardan çok yazısız kurallar, yani demokratik kültür ve gelenekler daha etkindir. Almanya'da parti içi demokrasinin uygulanması açısından, siyasi partiler kanununun partileri gereğinden fazla denetlemesi ve demokrasi kültürünün geleneksel yazısız kurallarının yerleşmemesinden dolayı Almanya'da parti içi demokrasi olmadığı yönünde eleştiriler vardır. Türkiye açısından da partiler süreklilik arz etmediğinden ve zaman zaman kesintilere uğradıklarından kendi geleneklerini oluşturamamıştır.

Seçim sistemleri açısından Türkiye ve Almanya'da seçimler doğrudan, özgür eşit, gizli ve genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır. Bu durum iki siyasal sistemde de seçimlerin demokratik esaslara göre yapıldığının göstergesidir. İki siyasal sistemde de milletvekilleri sadece seçildikleri bölgeyi değil bütün halkı temsil ederler. Milletvekili seçilme yaşı Almanya'da seçimlere katılabilme yaşı olan on sekizdir. Türkiye'de ise milletvekili seçilme yaşı yirmi beştir.

Federal Almanya Cumhuriyeti seçim sistemi tek üyeli bölge seçim sistemi ile nispi temsil sistemini birleştirerek oluşturulan karma bir seçim sistemidir. Bu sistem kişiselleştirilmiş oy çoğunluğuna ve oy oranına dayalı bir sistemdir. Bu sistem ile birlikte Almanya seçim sistemi iki parti çoğunluğuna doğru giden bir seçim sistemi olarak belirmektedir. İki büyük partinin yanında koalisyonu tamamlayıcı rolü olan küçük bir partide bulunmaktadır. Bu seçim sistemine bağlı olarak Alman seçim sistemi istikrarlı bir yapıya kavuşmuş ve bu durumdan parti sistemi de etkilenmiştir. Türkiye'nin seçim sistemi ise yüzde on barajlı d'hont sistemidir. Bu sistem çoğunluk ve nispi temsil sisteminin birlikte uygulandığı karma bir sistemdir. D'hont sistemi büyük partilerin lehine sonuç doğurmakta ve bu partilerin aldıkları oylardan fazlasıyla mecliste temsil edilmelerine neden olmaktadır.

Almanya geçmişteki tecrübelerine dayanarak ikinci dünya savaşından sonra daha istikrarlı ve günümüze kadar aynı çizgide bir devam eden bir seçim sistemine sahip olmasına rağmen, Türkiye’de çok partili rejime 1946 yılında ilk kez geçilmiş ve uygulanacak seçim sistemi konusunda bir istikrar sağlanamamıştır. Çoğunluk sistem ile yönetimde istikrar ve nispi temsil sistemi ile temsilde adalet dönemler halinde uygulanmaya çalışılmış ancak iki sistemi kaynaştıran bir sistem yerleştirilememiştir. Almanya seçim sistemi ılımlı iki parti sistemini doğurmuş, Türkiye’nin seçim sistemi ise bu konuda bir istikrar sağlayamamıştır. Ancak son dönem seçimlerinden itibaren Türkiye’de de karma bir seçim sistemi uygulanmakta ve iki parti ağırlıklı sonuçlar elde edilmektedir. Ancak Almanya’nın aksine Türkiye’de en çok oyu alan parti aldığı oy oranından fazla bir şekilde mecliste sandalye almaktadır. Almanya’da bu durum söz konusu değildir. Partiler oy oranına dayanan bir sistem ile seçilmektedirler.

Federal Almanya Cumhuriyetinde çok partililiğe yüzde beş barajıyla sınır getirilmiş ve temsilde adalet ilkesi de bunun beraberinde uygulanarak demokratik bir sisteme geçilmeye çalışılmıştır. Baraj şartı küçük ve radikal partileri dışarıda bırakmak ve istikrarı sağlamak için yapılmıştır. Türkiye’de de seçim sistemi ile yönetimde istikrar sağlanmaya çalışılmakta ve yüzde on barajı uygulaması ile çok partili bir meclisin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu konuda Almanya ve Türkiye seçim sistemleri yönetimde istikrarın oluşturulmasını hedeflemektedirler.

Almanya’da seçim sistemi kişiselleştirilmiş seçim sistemi olduğundan her bölge için kendi adayı önem kazanmaktadır. Alman seçimlerinde partilerden ziyade seçilecek vekillerin kişiliği ön plana çıkmakta ve parti tek başına seçilmek için yeterli olmamaktadır. Türkiye seçim sistemi nispi d’hont ağırlıklı bir seçim sistemine dayandığı için meclise gönderilecek adaydan çok partinin kendini tanıtmayı siyasi partiler için daha öncelikli bir durum olmuştur. Böylece seçimlere parti olarak girilmekte ve bu anlamda adaylar önemini kaybetmektedirler.

5.5. Baskı Grupları Açısından Karşılaştırılması

Baskı grupları hükümet, yerel yönetimler, bürokratlar, yargı organları gibi siyasal organlar nezdinde, üyelerinin istek ve taleplerini dile getirmekte ve bu istekler doğrultusunda çıkarlarını savunmaktadırlar.

Almanya’da baskı yaparak çıkar elde etme anlayışının tarihi eskidir. Almanya din savaşlarının, ulusal birlik çatışmalarının, işçi sınıfının yaptığı mücadelelerin vatanı olmuştur. Özellikle sanayi devriminden sonra Almanya’da baskı gurupları, işçi sendikaları başta olmak üzere varlığını göstermeye başlamıştır. Türkiye açısından durum farklıdır. Türkiye’de örgütlenmiş baskı guruplarının gelişimi çok eskiye dayanmamaktadır; ancak doğal baskı gurupları (aşiretler, cemaatler, esnaf toplulukları vb) ile kurumsal baskı ve çıkar gurupları (yeniçeriler, ordu vb) oldukça güçlüdür. Türkiye sanayileşme sürecine girmemiş ve bu anlamda onun getirilerinden de etkilenmemiş bir toplum yapısına sahiptir. Osmanlı Devleti’nin Avrupa tipi feodal sistemden çok bürokratik imparatorluk tipine yakın düştüğü ifade edilmektedir. Siyasal sistemden beklentilerini dile getirmeyen ve devletten dayatmacı olarak gelen kararlara itaat eden bir toplum söz konusudur. Türkiye’de işçi işveren ve diğer baskı guruplarının ortaya çıkışı ve örgütlülük Almanya’nın aksine yenidir.

Siyasi kültür açısından Almanya’da baskı guruplarının geçmişi eskilere dayanmasına rağmen, I. Dünya Savaşı’ndan sonraki parçalanmış yönetim yapısı ve ardından gelen diktatör yönetim, örgütlenmenin ve sistemden istekte bulunmanın önünü kesmiştir. Almanya siyasal sistemi II. Dünya Savaşından sonra demokratik bir devlet olarak ortaya çıkmıştır ve baskı gurupları istikrarsız, faşist yönetimler nedeniyle kökleşememiştir. Baskı gurupları bu ülkenin otoriter devlet geleneğinden etkilenmiştir. Ancak Almanya İkinci Dünya Savaşının ardından çok büyük bir gelişme göstermiş ve ekonomik gelişmeyle birlikte demokratik ve hukuksal olarak da ilerlemiştir. Bu bağlamda toplumsal sivilleşmeye çok önem vermiştir.

Türkiye açısından da baskı guruplarının geçmişi köklü olmamasına rağmen bu durumun nedenleri Almanya’ninkinden farklıdır. Türkiye’nin siyasi geçmişinde halk hiçbir zaman siyasal sistemden yüklü taleplerde bulunmamış ve karar mercilerini etkileme yönünde bir gelişme göstermemiştir. Bunun nedeni uyrukluk anlayışının hâkim olduğu bir devlet geleneğinden gelinmesi ve yeni kurulan devlette de uzun süre halk katılımının engellenmesidir. 1946 yılında çok partili sistem geçildikten

sonra Türkiye’de demokratikleşme başlamıştır. Bu dönemden sonrada baskıcı iktidarlar katılımcılığı engellemiştir. Türkiye Cumhuriyeti döneminde de doğrudan ve dolaylı askeri müdahaleler sistemden istekte bulunmayı engellemiştir. Ancak son yıllarda Türkiye’de de çıkar gurupları etkin bir şekilde varlıklarını sürdürmektedirler.

Almanya’da örgütlülük çok gelişmiştir. Sendikalar, dernekler, sivil toplum kuruluşları bu bağlamda faaliyetler göstermektedir. Siyasi organları etkilemek ve çıkar sağlamak isteyen kuruluşların sayısı ve etkinliği yüksek düzeydedir. Türkiye’de de son yıllarda dernek, vakıf, grup gibi kuruluşların sayılarının ve etkinliklerinin eskiye oranla giderek geliştiği, ilgi alanlarına göre oldukça yararlı faaliyetler yürüttükleri ve amaçları doğrultusunda siyasi iktidarı etkilemeye çalıştıkları görülmektedir. Ancak Türkiye’de bu gelişme son yılların eseridir ve Almanya’da olduğu gibi sistemi etkilemeye çalışan güçlü bir örgütlü baskı grubu ortamı yoktur.

Türkiye’de baskı gurupları yarı resmi birliklerin oluşturduğu guruplar ve özel gönüllü birliklerden oluşmaktadır. Ancak devlet tarafından kurulan ve yönlendirilen yarı resmi birlikler Türkiye’de daha etkindir. Bunun nedeni devletin önde ve birincil rol oynaması ve toplumun genelde seyretmeyi tercih etmesidir. Almanya’da baskı gurupları ise devletin etki alanında bulunmayan çoğulcu yapıya sahip birliklerdir.

Almanya’da en etkin baskı gurupları, eyalet hükümetleri, işçi ve işveren sendikaları, kiliseler ve doğrudan halk tarafından karar mekanizmasını etkileme yönünde yapılan girişimlerdir. Türkiye’de ki en etkin baskı gurupları ise yarı resmi işçi ve işveren sendikaları ile yarı resmi birliklerin oluşturduğu guruplardan oluşmaktadır. Ancak bunların siyasi karar alıcıları etkileme yöntemi Almanya’da ki gibi güçlü değildir.

Almanya’da baskı gurupları siyasi karar alıcıları etkilemek için yasama, yürütme, yerel yönetimler, medya, düzeyinde faaliyet göstermektedirler. Almanya’da lobicilik gelişmiş bir uygulamadır. Türkiye açısından baskı guruplarının siyasi karar alıcıları etkileme yöntemi daha çok basın yolu ile olmaktadır. Basın yoluyla, sorunlara ilişkin hazırlanan rapor ve projelerle siyasi iradeye önemli önerilerde bulunmaktadır. Bunun haricinde yasama ve yürütme düzeyinde yapılan girişimlerde yüksek orandadır. Almanya’nın aksine lobicilik gelişmemiştir.

Almanya’da baskı guruplarının siyasi karar alıcıları yasama düzeyinde etkileme yöntemi genellikle yönetici kadrolarının bir kısmını milletvekili olarak parlamentolara dâhil edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Yürütme düzeyinde ise daha çok eyalet hükümetleri aracılığı ile olmaktadır. Almanya’nın federal sistem ile yönetilmesi bunun nedenidir. Türkiye’de de baskı guruplarının yasama düzeyinde etkinliği Almanya’da olduğu gibi parlamentoya kendi üyeleri arasından milletvekili gönderme şeklinde gerçekleşmektedir. Yürütme düzeyinde karar alıcıları etkileme yöntemi ise daha çok siyasi partiler aracılığı ile olmaktadır.

Türkiye ve Almanya arasında baskı gurupları açısından göze çarpan özellikler Almanya’nın örgütlenme açısından tarihi bir geçmişe sahip olmasına rağmen Türkiye’de bu durum son zamanların eseridir. Ayrıca Almanya’da bürokratik ve iktidar kaynaklı baskı guruplarının siyasal sistem üzerindeki etkisi Türkiye’de olduğu gibi yüksek düzeyde değildir. Bürokrasi Türkiye’deki kadar ağır değildir. Türkiye’de siyasal merkezin kurumsallaşma sürecinde kamusal gurupların baskın bir rolü mevcuttur. Özel ve gönüllü oluşumlar bu süreçte ikincil konumda kalmışlardır. Almanya’da ise özel ve gönüllü kuruluşlar ön plandadır.

Almanya sanayi devrimini yaşayan bir ülke olduğu için sendikacılık açısından oldukça gelişmiş bir toplumdur. İşçi ve İşveren sendikalarının sistem üzerinde önemli etkileri vardır. Almanya’nın iki büyük partisinden biri olan SPD ile işçi sendikalarının, CDU ile de işveren sendikalarının yakın ilişkisi vardır. Bu sendikalar parti aracılığıyla önemli kararların alınmasında karar alıcıları etkilemektedir. Sendikalar karar alıcılara kendi kararlarını benimsetme ve yönlendirme konusunda önemli etkiye sahiptir. Türkiye açısından durum farklıdır. Sendikacılık Almanya’nın aksine Türkiye’ye geç giren bir kurumdur. İşçi ve işveren sendikaları 1950’lerden sonra ortaya çıkmıştır. Sendikaların faaliyetlerine baskıcı bir tarzla karşı gelinmiş ve sendikalar iktidardaki partiler tarafından kendi görüşleri doğrultusunda yönlendirilmeye çalışılmıştır. Sendikacılar baskı güçlerini iyi kullanamamışlardır. Türkiye’de örgütlenmiş baskı gurupları Almanya’nın aksine hükümet üzerinde güçlü baskı yapmaktan ziyade hükümetle uyumlu çalışmayı yeğlemişlerdir. Böylece, hükümetler kamu politikalarını toplumun talep ve beklentilerine göre şekillendirmek için toplumdan çok fazla baskıyla karşılaşmamışlardır.

Sivil toplum açısından Almanya’da sivil toplum kuruluşlarında faaliyet göstermek vatandaşların ortak vazifeleri olarak görülmekte ve vatandaşlar bunları yapmaya yönlendirilmektedir. Gönüllülük bireye bırakılmaktan ziyade yapılması gereken bir şey olarak gösterilmektedir. Almanya’da sivil toplum olma yönündeki uygulamalar devlet tarafından halka uygulanmaktadır. Sosyal devlet anlayışının çok gelişmiş olmasından dolayı halk her şeyi devletten beklemekte ve sivil toplumun gelişmesi için kendileri mücadele etmemektedir. Bunun nedeni Alman halkının demokratikleşmenin gereklerini bilmemesi ve demokratik bir siyasi kültürlerinin olmamasıdır. Almanya’da devletin sivil toplum alanına müdahale etmesinin nedeni Almanya’nın sosyal tarihi nedeniyle, baskı grupları, dernekler kısacası sivil toplum anlayışının modernizasyonu, yayılması ve nitelikli hale getirilmesi, devlet tarafından düzenleyici, garanti edici ve imkân verici şekilde yapılmak istenmesindedir.

Türkiye’de sivil toplum anlayışı Almanya’nın aksine devlet tarafından vatandaşın faaliyet göstermesi gereken bir alan olarak görülmemekte gönüllülük bireye bırakılmaktadır. Ancak Almanya’nın aksine Türkiye, sivil toplum alanını geliştirme yönünde sosyal devlet açısından çaba harcanmamakta ve devlet yaptığı hukuksal düzenlemelerle bu alanın faaliyetlerini daraltmakta ve destek vermemektedir. Türkiye merkezî ve bürokratik örgütlenmeye sahip bir devlet olduğu için merkez ile halk arasında aracı kurumların oluşumuna ihtiyaç duymamaktadır. Bu durum iki ülkenin yönetsel ve siyasal kültürü ile ilgilidir.

Almanya’da federal devlet alttan üste doğru yani eyaletlerden merkeze kadar her alanda yapılacak sivil toplum faaliyetini, çıkar sağlayan örgüte kendisi doğrudan eyaletler kanadıyla destek vererek gerçekleştirmektedir. Çözüm işlemine en alt katmanda başlanmasına öncelik verilmesi, sorunların olduğu noktada çözümünü sağlamak içindir. Ancak devlet sivil toplum anlayışının gelişmesi için bunu yaparken bir yandan da sosyal devlet anlayışıyla sivil alana müdahale etmektedir. Bu bağlamda sosyal yardım cemiyetleri kanun tarafından korunmakta ve sosyal devlet adına hareket etmektedirler. Dernekler büyük çapta dernek yardımı almaktadırlar. Ancak devletin her alanda sivil toplum kuruluşlarına öncülük etmesi problemlerin çözümü için birlik oluşturanların sistemden talep etmeden, sistemin talepsiz cevap vermesi dolayısıyla bu kesimdekileri her şeyi devletten beklemeye itmektedir.

Dolayısıyla bu durum sistemde ikilik yaratmaktadır. Bunun nedeni ise Almanya'daki çok gelişmiş olan sosyal devlet anlayışıdır.

Türkiye'de durum Almanya ile kıyaslandığında farklıdır. Türkiye'de devlet eliyle örgütlendirme ve yukarıdan aşağıya doğru şekillenen yasal düzenlemelere bağımlılık göze çarpan unsurlardır. Siyasal sistemin gelen isteklere çözüm bulma durumu alt katmandan başlayarak değil sistemin merkezi kararları doğrultusunda olmaktadır. Ancak devletin sivil alana müdahale etmesi ve düzenlemeye çalışması konusunda iki siyasal sistem arasında benzerlik vardır. Bu durum Almanya'da halkın demokratikleşmenin bilincine ulaşmamasından dolayı devletin bunu gerçekleştirme yoluna gitmesiyle gerçekleştirilmeye çalışılmasının sonucu, Türkiye'de ise askeri, bürokratik merkeziyetçi devlet geleneğinin sonucudur. Almanya'da bu durum güçlü ekonomi ve sosyal devlet anlayışıyla vatandaşlara yerleştirilmiştir. Ancak Türkiye'de istikrarsız siyaset ve ekonomi sivilleşme alanının önemsenmemesine neden olmuştur

Almanya'nın aksine Türkiye'de baskı ve çıkar grupları devletten yeterince destek görmemiş ve halk katılımçılığının bu yollarla sağlanması için bu kuruluşlar desteklenmemiştir. Özellikle siyasi ve hukuki sistemde yaşanan tıkanıklıklar ve alternatif çözüm arayışları; çıkar ve baskı gruplarının beklentileri sürekli olarak arttırmaktadır.

Sivil toplum kuruluşu olarak Türkiye'de ve Almanya'da dernekler, vakıflar faaliyet göstermektedir. Ancak bunlar faaliyet düzeyleri, sayıları, gelirleri, türleri, politikaları ve hukuki düzenlemeleri açısından farklılaşmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı verilerinden hazırlanan rapora göre (ATO, 2004) Türkiye'de 80 bin 757 dernek faaliyet göstermektedir. Buna göre her 866 kişiye bir dernek düşmektedir. Almanya'da ise 2 milyon 100 bin dernek faaliyet göstermekte ve her 40 kişiye 1 dernek düşmektedir. Türkiye'de derneklerin pek çoğu yasadaki boşluklardan yararlanıp, dernek adıyla meyhane, lokanta olarak faaliyet göstermekte, bir bölümü de sadece tabelası olan içi boş dernek, bir bölümü ise üye sayısı sadece kuruculardan oluşmaktadır. Türkiye'de faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının üye sayıları çoğunlukla 10 ile 100 arasında değişmektedir. Almanya'da ise üye sayıları binler ve milyonlarla ifade edilmektedir. Ancak son yıllarda Türkiye'de de sivil toplumun kurumlarının sayısı ve etkinlik düzeyi gelişme göstermektedir.

Almanya’da, nüfusun büyük çoğunluğu sivil toplum örgütlerinde görev alarak devletin işini kolaylaştırmaktadır. Almanya bir milyon kişi sivil toplum kuruluşlarında istihdam edilmektedir. Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının genel istihdam içindeki payları ihmal edilecek kadar düşük olduğu tahmin edilmesine karşılık, bununla ilgili olarak yapılmış bir araştırma ya da istatistiksel çalışma bulunmamaktadır (ATO, 2004).

Sivil toplum kuruluşlarına gayr-i safi milli hâsıla içindeki payları açısından bakıldığında Almanya’da sivil toplum kuruluşlarının gayri safi milli hasıla içindeki payının büyümekte olduğu; dolayısıyla önem düzeylerinin de arttığını görülmektedir. Türkiye’de ise sivil toplum kuruluşlarının mali yönden incelendiği ve gayr-i safi milli hâsıla içindeki paylarının ortaya çıkarıldığı bir araştırma ya da istatistiksel çalışma bulunmamaktadır.

Türkiye’de ki sivil toplum kuruluşları daha çok sosyal yardım kuruluşu şeklinde faaliyet göstermekte ve politikaları da genellikle küçük ölçekli devlet politikalarına yöneliktir. Almanya’da ise sivil toplum kuruluşlarının türleri ve faaliyet alanları oldukça geniş olmakla birlikte politikaları da büyük ölçekli devlet politikalarını da içermektedir.

Türkiye’de sivil toplum kuruluşları kurumsallaşamama, profesyonelleşememe ve kaynak sorunu yaşamaktadır. Kurumsallaşamama nedeniyle iç demokratik sistem işleyememekte ve yönetimlerin değişmemesi ebedi başkan sendromu yaratmakta, bu ise yeterince katılım olmamasına neden olmaktadır. Almanya’da ise devlet tarafından desteklenen sivil toplum kuruluşları kaynak sorunu yaşamamakta ve bu durum bu kuruluşların işlemlerini aksamadan yapmalarına neden olmakta ve güçlü bir kurumlaşma oluşturmalarına zemin hazırlamaktadır.

5.6. Demokratikleşme Düzeyi Açısından Karşılaştırılması

Siyaset kurumunun hizmet edebilmesi ve fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için demokratik bir ortamın bulunması gereklidir. Demokrasinin bir ülkede sağlıklı işleyebilmesi için özel bir çevrenin bulunması, halkın sorumlu ve eğitilmiş olması, ekonomik olarak belirli bir gelişmişlik düzeyinin tutturulması, seçimlerin serbestçe yapılması, yönetimin sorunsuz bir şekilde devredilmesi, hukuk devleti anlayışı ve uygulamaları, demokratik bir anayasa ile bireylere tanınan temel hak ve özgürlükler demokrasinin sağlıklı işlemesi için gerekmektedir (Gözübüyük, 1997, 21).

Almanya'da ve Türkiye'de demokrasi, temsili demokrasi şeklinde uygulanmaktadır. Demokratik bir sistemin gerekleri olan, egemenlik yetkisi, siyasal partiler, sivil toplum anlayışı, baskı grupları, hukuk devleti anlayışı iki sistemin temel taşlarını oluşturmaktadır. Ancak uygulamada iki sistem arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Demokrasinin yerleşmesi iki sistemde de merkezden verilmiştir. 1949 Almanya Anayasasının halkoyuna sunulmadan kabul edilmesi bunun sonucudur. Ancak Almanya demokrasinin sonucunda oluşan modern devletin oluşum aşamalarının tümünü yaşamıştır. Almanya sanayileşme ve bunun sonucunda oluşan şehirleşme ve ulus devlet anlayışının tüm aşamalarını geçirmiştir. Almanya'da sanayileşme ile büyüyen şehirler modernleşme adı verilen karmaşık ilişkilerin olduğu yeni bir yaşam tarzı ve yeni bir devlet örgütlenme biçimi ile ortaya çıkmıştır. Almanya'da yönetimin halka dayalı olduğu ulus devleti anlayışı bunun sonucudur. Türkiye'de Cumhuriyet'in kurulduğu 1923 yılından sonra yapılan devrimler ve Anayasalar halkın görüşüne başvurulmadan yerleştirilmeye çalışılmıştır. Demokratikleşme modernleştirme olarak anlaşılmış ve bu şekilde uygulanmıştır. Türkiye Almanya'nın aksine modern devletin aşamalarından geçmemiştir. Türkiye Batı'dan etkilenerek kendi seçkin yöneticileri tarafından müdahale ile modernleştirme süreci yaşamıştır.

Almanya'da demokrasinin gelişimi Aydınlanma Çağı'ndan itibaren var olan bir olgu olmuştur; ancak diğer Batılı devletlerin aksine Aydınlanma Çağı Almanya'da daha az gerçekleşme imkânı bulmuş ve demokrasinin gelişimi de etkin olamamıştır. Bunun nedeni Almanya'nın sanayileşmede diğer batılı devletlerden geri kalması, zayıf sermaye birikimi ve endüstrileşmeye sahip olması, zayıf

devletçiklerden oluşması, bütün toplumsal potansiyeli seferber edebilecek merkezi bir hükümetinin bulunmaması ve orta sınıfın politik atılımı engelleyen muhafazakâr yapısıyla ilgilidir. Demokrasinin gelişimi açısından Türkiye Almanya'da olduğu gibi sanayi devrimini, Aydınlanma Çağı'nı yaşamadığından, sosyal sınıflar, toplumsal çatışmalar ve bunların getirileri olan demokratik kurumlar Türkiye'de oluşmamıştır.

Almanya'da sosyal sınıfların aktiflik düzeyi diğer Batılı toplumlara göre daha az olmuştur. Almanya'nın muhafazakâr toplum yapısı ve zayıf devletçiklerden oluşması bunun en büyük nedenidir. Bu nedenle Almanya'da demokrasinin gelişimi toplumsal gereksinim ve isteklerin sonucu değil de genellikle yukarıdan aşağıya iletilen uygulamalar şeklinde gerçekleşmiştir; ancak Türkiye'de olduğu gibi tamamen tepeden inmece bir demokrasi hâkim değildir. Demokrasileri ortaya çıkaran itici güç orta sınıf, Türkiye'de devlete bağlı olarak oluşmuştur. Devletçi seçkinler doğru olduğuna inandıkları her şeyi halk adına karar alma şeklinde gerçekleştirmişlerdir. Bu bağlamda Türkiye'de halka, seçkin anlayışıyla bakan ve uygulamalarını da bu doğrultuda gerçekleştiren tepeden inmece bir demokrasi anlayışının hâkim olmuştur. Bu durum Türkiye'nin merkezi siyaset ve merkezi yönetim ve siyasi kültür anlayışının sonucudur.

Demokrasilerin yerleşmesi genellikle çağdaş batı toplumlarında iç çatışmaların sonucunda oluşmuştur. Almanya'da, eski müesseseleri yıkarak, yerine tamamen farklı ve yeni birtakım müesseseleri kuracak nitelikte Büyük Fransız Devrimi'ne benzer bir olay olmasa da bundan geniş çapta etkilenmiştir. Özellikle Fransız Devrimi'nin etkisi ile halka ve diğer organlara verdiği birtakım hak ve imtiyazlarla kendini sınırlamak zorunda kalmıştır; yani Almanya'da demokrasiye geçiş "kendi kendini sınırlama" şeklinde başlamıştır. Ancak Almanya'da demokrasi anlayışı Nazi dönemi boyunca etkin olamamış ve üstten gelen emirler doğrultusunda şekillenmiştir. 1949 yılından sonra kurulan siyasal sistemde yapılan Anayasa, Batılı devletlerin etkisi ve yönlendirmesi ile hazırlanmış ve halkoyuna sunulmamıştır. Almanya'da demokrasi dış güçler tarafından şekillendirilmiş ve yönetilenlerde buna itaat etmişlerdir. Almanya'da demokrasi anlayışı sisteme yerleştirilen bir işleme motoru olarak görülmüş ve ne olduğu hakkında halk bilinç sahibi olamamıştır.

Türkiye’de 1923 yılında Cumhuriyet’in kurulmasından sonra demokrasi anlayışı ve demokrasinin yerleşmesi ise modernleştirme olarak anlaşılmıştır. Demokrasi fikrinin yerleşmesinden ziyade kurumları ve ideolojileri baskın tutma anlayışı hâkim olmuştur. Ayrıca modernleştirmede ara dönemler halinde siyasal sistemin işleyişine müdahale eden sivil, asker demokratlar eliyle gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda Türk demokrasisinin tepeden inmece bir yaklaşımla ortaya çıktığı ve uygulamada demokrasi fikrinin gelişmesinden ziyade kuramsal olarak bir demokrasi fikrinin oluştuğu söylenebilir. Ayrıca çok partili hayata geçilmesi için yapılan dış baskılar vb. durumlar demokrasinin yerleşmesinde dış güçlerin de etkisinin olduğunu göstermektedir.

Türkiye ile Almanya arasında demokrasi anlayışı açısından bir benzerlik vardır. İki siyasal sistemde de halk demokrasi için mücadele etmemiş ona uymaya çalışmıştır. Türkiye’de seçkin sivil-askeri bürokratlar demokrasiyi yönlendirmiş zaman zaman da demokrasinin yerleşmesine dış güçler müdahil olmuştur. Almanya’da da demokrasi benzer şekilde siyasal sisteme dış güçler tarafından yerleştirilmiştir.

Demokrasinin gelişimi ve siyasal sistemde yer edinmesi açısından Türkiye ve Almanya farklılaşmaktadır. Türkiye’de demokrasi düzeni kriz dönemlerinde kesintiye uğramış ve bunun düzenlenmesi asker kanadın eliyle siyasi sisteme darbe yapılarak gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de demokrasinin gelişimi ekonomik, siyasi, yönetsel istikrarsızlıklara bağlı olarak düzgün bir gelişim sergileyememiş zaman içinde gelişen bir yapı sergilemiştir. Türkiye’de demokrasinin gelişimi istikrarsızdır. Almanya’da ise demokrasinin gelişimi 1949 siyasal sisteminin yerleşmesinden sonra istikrarlı bir yapı sürdürmüştür. Bu dönemden sonra siyasal sistemde demokratik istikrar sağlanmış ve demokrasi kesintiye uğramamıştır. Bu durum Almanya’da demokrasi olgusunun kökleşmesi açısından istikrarlı bir sürecin var olduğunu göstermektedir. Türkiye’de demokrasi gelişen süreç içinde yerine oturtulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de demokratik istikrarsızlık siyasi sistemdeki istikrarsızlıklardan dolayı gelenekselleşme seviyesine gelmiştir.

Hukuk devletinin varlığı açısından Almanya, kuvvetler ayrılığı ilkesini yasama, yürütme ve yargıya birbirlerini dengeleyici roller vererek uygulamakta, devletin Anayasaya ve yasalara bağlılığını ve tüm devlet organlarının anayasal düzene bağlı olduğunu Anayasasında belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi'ni de hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilmesi için koruyucu mekanizma olarak belirtmiştir. Türkiye'nin hukuk devleti anlayışı açısından da aynı durum söz konusudur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanmakta, idarenin yargısal denetimi mahkemelerce yerine getirilmekte ve Anayasa Mahkemesi sistemin koruyucu mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır.

Hukuk devletinin uygulanması açısından Türkiye Almanya'ya göre daha istikrarsız ve sorunlu bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de hukuk devletinin gerekleri var olmakla birlikte uygulamada eksiklikler görülmektedir. Almanya'da demokrasinin uygulayıcı kurumları olan yasama yürütme ve yargıya birbirlerini dengeleyici roller verilerek demokrasinin etkin çalışması sağlanmaktadır. Yürütmenin yetkileri yasamaya ve yargıya karşı geniş tutulmamıştır. Anayasa Mahkemesi anayasal organlar arasındaki sorunlara çözüm bulucu kurum olarak görevlendirilmiştir.

Türkiye'de ise yasama yürütme ve yargı ilişkisi yürütme içinde Cumhurbaşkanı güçlendirilerek yani yürütmeye ağırlık verilerek erkler arasında denge sorunu ortaya çıkmakta ve bu durum kurumların etkin çalışamamalarına dolayısıyla demokratik sistemde tıkanıklığa neden olmaktadır. Türkiye'de yürütmenin gücünün diğer erklerle göre artırılmasıyla, yargının bu durumu engelleyici mekanizmalar sahip olması, yürütmenin geniş yetkilere sahip olmasından dolayı bir nevi engellenmiştir. Bu durum kuvvetler arasındaki ilişkide yargının sahip olması gereken fonksiyona tam olarak sahip olamadığını göstermektedir. Ayrıca Türkiye'de Almanya'dan farklı olarak yönetimin yargısal denetiminde büyük boşluklar bulunmakta devletin önemli kurumlarının işlemleri belirli ölçüde yargısal denetime tabi olmamaktadır.

Hukuk devleti açısından Türkiye'de yürürlükte olan 1982 Anayasası birey karşısında devleti tercih etmiş ve otoriteyi güçlendirilmeye çalışmıştır. Almanya'da uygulanmakta olan Temel Yasa'da ise birey her açıdan korunmuş ve güçlü mekanizmalarla devletin üzerinde tutulmuştur.

Temel hak ve özgürlükler açısından Almanya Temel Yasası'nın üzerinde en çok durduğu konu Temel hak ve özgürlükler konusudur. Almanya'da Anayasa ile temel hak ve özgürlüklere geniş yer verilmiş ve temel hakların özgürlükçü demokratik düzenle mücadele için kötüye kullanılması durumunda buna düşme yaptırımının uygulanacağı Anayasada belirtilmiştir. Hak ve özgürlükler açısından mücadelecî bir demokrasi anlayışını benimsemiş ve demokrasiye yapılacak müdahaleler için koruyucu mekanizmalar getirmiştir. Bu açılardan Almanya vatandaşlarına geniş haklar vererek demokratik bir düzen oluşturma yönünde ileri bir seviyededir. Türkiye'de 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde temel hak ve özgürlükler çok sınırlı tutulmuş ve daha sonra yapılan anayasa değişiklikleriyle bu durum ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak yapılan değişiklikler ve düzenlemeler yeterli değildir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanımı konusunda getirilen kısıtlamalar özgürlükçü bir Anayasaya aykırıdır.

Çoğulculuk, bir ülkedeki tüm siyasal görüşlerin, örgütlenmesi ve yasama meclislerinde temsil edilmesi anlamına gelir. Demokrasinin bu ögesi sayesinde, herkesin devletin yönetimine katılması benimsenmiş olmaktadır. Bunun sonucunda toplumun her kesiminden vatandaşlara sesini doğrudan duyurma imkânı verildiği gibi, yine herkes parti, sendika, baskı grubu, benzerleri gibi modellere göre örgütlenme hakkına sahip bulunmaktadır.

Demokrasinin gereklerinden olan siyasî parti ve seçim sistemi, Türkiye ve Almanya açısından değerlendirildiğinde, Almanya'nın siyasî parti sistemi siyasî partiler hakkında çıkarılan kanunla büyük ölçüde düzenlenmiş ve özellikle partilerin demokrasiyi engelleyici uygulamalarına yasak getirilmiştir. Parti içi demokrasiye uygulamadaki kanun ile geniş yer verilmiş ve uygulamalarında bu yönde olmasına dikkat edilmiştir. Almanya'da siyasî partiler demokrasinin vatandaş ile devlet arasında oluşturduğu köprü olarak görev yapmakta ve vatandaşların isteklerini üst mercilere demokratik koşullar içinde ulaştırmaktadır. Almanya'da lider demokrasisi yerine çoğulcu demokrasi ve toplum demokrasisi hâkimdir. Almanya'da siyasî parti ve seçim sistemi günümüze kadar demokratik istikrara zarar vermeden gelmiştir. Son yıllarda Almanya siyasî partilerinde üyelik, finansman ve parti içi demokrasi konularında sorunlar yaşanmaktadır. Bunun temel nedeni ise Alman ekonomisinin yaşadığı sorunlarda aranabilir.

Türkiye siyasi parti ve seçim sistemi Almanya'da olduğu gibi istikrarlı değildir. Türkiye'de ki seçim sistemi günümüze kadar istikrarı sağlamak ve demokratik temsili gerçekleştirmek için sürekli değişmiş ve belirgin bir sistem oluşturulamamıştır. Türkiye'de seçim sisteminde ki % 10 barajı ülkedeki tüm kesimlerin temsil edilebilirliği ve demokrasi açısından oldukça yüksek bir barajdır. Siyasi parti sistemi açısından da Almanya'nın aksine Türkiye oldukça ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Türkiye'de ki siyasi parti sistemi darbe dönemlerinde sürekli kesintiye uğramış bu durum siyasi partileri zayıflatmış ve parti içinde demokrasinin sınırlı olduğu lider oligarşisine açık bir durum yaratmıştır. Türkiye'de ki siyasi partiler Almanya siyasi partilerinin aksine kurumsallaşmadan uzaktır. Ayrıca, Türkiye'de siyasal partiler üzerinde aşırı kısıtlamalar vardır. Siyasi Partiler Kanunu bütün siyasi partilere devlet ideolojisini dayatmak ve hepsine aynı örgütsel biçimi giydirmek suretiyle, onları tek tipleştirmektedir. Bu durum, partileri toplumun talep ve beklentilerini siyasal sisteme aktaran kanallar olmaktan çıkarak, onların merkezdeki sınırlı bir siyasi elit grubunun rant paylaşımına aracılık eden ve bunu sözde meşrulaştıran araçlar haline gelmesine yol açmaktadır.

İfade ve örgütlenme özgürlüğü açısından Türkiye üstündeki kısıtlamalar toplumun kendiliğinden çoğulculuğunun resmileşmesini önlemekte; siyasal alana katılımı ilgili sınırlamalar ve seçim sisteminin yapısı bu sınırlı çoğulculuğun bile siyasete yansımaya imkân vermemektedir. Türkiye'de dilekçe hakkı, sivil itiraz, sivil toplumun etkinlik düzeyi çok sınırlıdır. Bunlar demokrasinin işlevselliğini azaltmaktadır. Almanya açısından ise ifade ve örgütlenme özgürlüğü açısından vatandaşlara geniş haklar tanınmıştır. Almanya oldukça örgütlü bir toplum yapısına sahiptir. Vatandaşların sistem ile ilgili sorunlarını doğrudan aktarabilecekleri sivil itiraz kurumu olarak Anayasa Mahkemeleri iş yapmaktadır. Dilekçe hakkı ise sadece verilen yasal bir demokratik hak olmayıp, vatandaşların isteklerini sisteme aktaran etkin bir demokratik bireysel başvuru yoludur.

Sivil toplum kuruluşları açısından Türkiye ve Almanya sivilleşme ve demokratikleşmenin gelişmesine uzak kalan iki toplum olmasına rağmen Almanya için bu durum geçici olmuş ancak Türkiye açısından ise istikrarsızlığın siyasal sistemde gelenekselleşmesine neden olmuştur.

Almanya'da tek parti iktidarının sivilleşmeyi yok etmesi nedeniyle sivil toplum ve demokrasi anlayışı bir dönem kesintiye uğramış ve tam olarak 1980'lerden sonra yerleşmeye başlamıştır. Almanya, yerleşme ve bu bağlamda gelişen sivil toplum anlayışına önem veren bir devlet yapılanmasına sahip olmuştur. Merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının taşra birimlerine dağıtan bir kavram olan yerleşme girişimleri vatandaşın kendisine en yakın yönetsel tabakaya ulaşarak isteklerine doğrudan çözüm bulmasını ve demokratik katılımı sağlamıştır. Bu durum sivil toplum anlayışının ve bu anlamda geniş örgütlenmelerin doğmasına neden olmuştur. Ayrıca Almanya'da demokratik istikrar ekonomik istikrarın sonucunda oluşmuştur. Ekonomik gelişmişlik güçlü bir sosyal devleti doğurmuş, bu da siyasal sisteme olan güveni artırmış ve devamında demokratik istikrarı getirmiştir.

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının gelişimi Almanya'da olduğu gibi 1980 sonrasında gelişim göstermeye başlamıştır. Ancak Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar Türkiye'de güçlü bir demokratik gelenek ve yapı oluşturamamıştır. Almanya'nın tersine, Türkiye'de örgütlenme uç noktaların ve alt kademenin yoğun talebi ile değil, merkezin bu yöndeki teşviki ile yürümektedir. Bu durum her şeyin merkezden verilmesi dolayısıyla Türkiye'de sivil toplum anlayışının yeterince gelişmemesinin sonucudur. Türkiye'de etkin bir sivil toplum anlayışının gelişmemiş olması vatandaşların yönetim üzerinde baskı yaratacak güç oluşturamamalarına neden olmaktadır. Türkiye'de birey kamusal alanda etkin bir konumdan ziyade korumacı pasif bir konumdadır. Dolayısıyla devletle birlikte karar alma sürecinde etkin değildir. Bu durum Almanya'nın aksine Türkiye'de yönetim kavramının yeterince gelişmediğini göstermektedir.

Almanya ve Türkiye güçlü bir demokratik geçmişe ve halkın demokratikleşme bilincine sahip olmadığı sistemler olmuşlardır. Ancak Almanya güçlü ekonomisi ve demokratik yerel yönetim anlayışıyla bu durumun getireceği istikrarsızlıkları bertaraf etmiş ve demokrasi zamanla sistem ile çatışma olmadan yerleştirilmiştir. Türkiye ise içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklardan kurtulamamış ve demokratik kurumsallaşma gerçekleşmemiştir.

5.7. Siyasal Kültür Açısından Karşılaştırılması

Siyasi sistemlerin çatısını siyasal yapı ve siyasal işlevler oluşturmaktadır. Siyasal yapı sistemlerin kurumlarından meydana gelirken, siyasal işlevler bu kurumların sahip oldukları çalışma alanları, etkinlikleri ve istikrarlarıyla ilgilidir. Siyasal kültür ise bu kurumların sahip oldukları işlevleri istikrarlı olarak bir gelenek şeklinde devam ettirebilmeleridir. Siyasi sistemlerin siyasal kültürleri incelenirken devlet ile toplum arasındaki anlayış ya da devletin halka bakış açısı o sistemin siyasal kültürünün temelini oluşturmaktadır (Çam, 2002, 201).

Federal Almanya ve Türkiye’de ki siyasi kültür tipi incelendiği zaman, Almanya’da katılımcı ve tebaa kültürünün Türkiye’de de tebaa kültürü ağırlıklı olmak üzere katılımcı kültüre doğru bir yönelişin olduğu gözlenmektedir. Bu durum iki siyasi sistemin geçmişten gelen toplum devlet anlayışıyla ilgilidir. Almanya diğer Batılı ülkelere göre siyasi sistemin demokratik olmayan kararlarına karşı daha az mücadelecidir. Bu Alman toplumsal yapısıyla ilgilidir. Türkiye’de ise bu durum Türk devlet ve din geleneğinden kaynaklanmaktadır. Merkezîyetçi yönetim yapılanması Türk devletlerinin özelliğidir. Demokratikleşme, modernleşme öğeleri yönetilenlere yukarıdan verilmiştir. Halk merkezin kararlarına itaat edici bir durum içindedir.

Demokratik gelenek açısından Almanya’nın siyasi tarihinin pek iç açıcı olduğu söylenemez. Demokrasi İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar ara dönemler halinde uygulanmaya çalışılmış ama otoriter güçler tarafından kesintiye uğratılmıştır. Doğu ve Batı Almanya’nın ayrılmasından sonra ise Batı Almanya’da demokratik bir sistem kurulmuş ve soğuk savaşın bitimine kadar istikrarlı bir yapı sürdürmüştür. Almanya demokratik gelenekler açısından diğer Batılı devletlerin seviyesini yakalamıştır. Almanya’nın uzun bir demokratik geleneğe sahip olmamasına rağmen demokrasiyi sonradan istikrarlı bir şekilde yerleştirebilmesinin nedeni ekonomik gelişmişlik düzeyi ve istikrarı, geçmişte kurumsal yapı olarak güçlü bir devlet yapılanması oluşturması ve sanayileşme devrimini diğer gelişmiş ülkelerle birlikte yakalamasıdır.

Almanya gibi Türkiye’de demokratik gelenek açısından köklü bir geleneğe sahip değildir. Bunun nedenleri Türkiye’de Almanya’da olduğundan farklıdır. Bu durum Türk toplum yapısıyla ilgilidir. Türkiye’de ki merkezîyetçi anlayış, otoriteye saygı, devletin yüceltilmesi, dini anlayış, sivil toplum anlayışının gelişmemesi demokratikleşmenin Türk devlet-toplum yapısında gelişmemesine neden olmuştur.

Demokrasinin istikrar kazanması konusunda Almanya güçlü bir gelenek oluşturma yolunda ilerlerken Türkiye bu konuda sık sık istikrarsızlıklar yaşamıştır. Türkiye’de askeri darbeler demokrasi anlayışının yerleşmesini engellemiş ve Türkiye’nin sivil toplum olma yolundaki gelişimini sınırlandırmıştır.

Siyasi kültürün önemli öğelerinden biri de devlet-toplum anlayışının siyasi sistemde nasıl bir yer edindiği ve bunun sonuçlarıdır. Almanya uzun süre bütünleşmemiş ve hiçbir zaman tam olarak tek uluslu devlet olamamıştır. Bu nedenle Alman toplumu devlete karşı büyük bir bağlılık duymamış ve güçlü bir otorite, her şeyin mutlak sahibi olarak devlet görülmemiştir. Almanya’da Türkiye’de olduğu gibi devlete kültürel ve ideolojik bir bağlılık söz konusu değildir. Siyasal açıdan devlete bağlılık yani devlete olan inanç ise siyasi sistemin gidişatı ile ilgilidir. Almanya’da ekonomik gidişat iyiyken Alman toplumu siyasal sisteme karşı güven duymuş ve sistemi benimsemiş, devlete olan güven artmıştır. Ancak son yıllarda devlete maddi öğelerin haricinde de bağlılık söz konusudur. Ancak bu geniş çaplı değildir. Türkiye’de ise devlet anlayışı kültürel ve ideolojik açıdan Almanya ile aynı değildir. Türkiye merkezi devlet yapısına ve geleneğine sahip bir devlet olduğundan devlet daima koruyucu, mutlak bir iktidar olarak görülmüş ve devlet baba anlayışı benimsenmiştir. Bu durum Almanya’nın aksine Türkiye’nin ulusçu bir devlet olmasının sonucudur. Türkiye’de istikrarsız siyaset, yönetim ve ekonomik geçmişinden dolayı siyasal açıdan hükümetlere pek güven duyulmamaktadır.

Türkiye’de toplumsal kesimler arasında ideolojik parçalanmışlıklar her dönemin sorunu olmuştur. Türk toplumunun bütünleşmesi uzun bir dönem sağlanamamıştır. Din- mezhep tartışmaları, sağ sol akımlarının çatışmaları, bölgesel kimlik tartışmaları Türkiye’nin önemli sorunları olmuştur. Ancak ulus olma bilinci, millet olarak bütünleşme konularında Türkiye her zaman birlik bütünlük içinde olan bir ülke olmuştur. Federal Almanya Cumhuriyeti ideolojik parçalanma sorununu Batı Almanya kanadında yaşamamıştır. Almanya demokrasisini güçlü bir ekonomi ile

yerleştirdiği için siyasi partiler arasında güçlü demokrasilerde olduğu gibi derin ayrılıklar bulunmamakta ve siyasi partiler benzer politikaları yürütmektedirler. Bu nedenle siyasal kutuplaşma azdır. Almanya’da Nazi döneminden sonra ekonomik gelişmeye önem verilmiş; ancak siyasal konulara olan ilgide ise çoğu demokratik ülkede olduğu gibi ilgi azalması gözlenmiştir.

Türkiye’nin siyasal kültür açısından en önemli sorunu merkez ile çevre arasında yaşanan ayrımdır. Türkiye’de aydın kesim, demokrasi, modernleşme gibi öğelerin yerleşmesinde halkın karar vermesine, yönetime katılmasına izin vermemiş ve bunu kendi eliyle gerçekleştirmeye yönelmiştir. Halk tabakasının doğru karar veremeyeceğini düşünen sivil-askeri kanat mevcut olan tüm yenilikleri kendisi yapmıştır. Çok partili hayata geçildikten sonra çevrenin de siyasi hayatta rol alması aydın merkezi kanatta kriz yaratmış ve darbe ile sonuçlanmıştır. Türkiye’nin siyasi kültürü bürokratik bir gelenek sonucunda oluşturulmuş ve her kriz döneminde askeri kanat duruma müdahale etmiştir. Türkiye’de devlet iktidarını sınırlandıracak ara kurumlar olmaması halkın daima devletin gücüne boyun eğmek zorunda olmasına ve verileni kabullenmesine neden olmuştur. Almanya açısından durum farklıdır. Almanya’da siyasi kültür merkez kenar arasında şekillenmemiştir. Almanya tarihi boyunca hiçbir zaman merkezi bir devlet olamamıştır. Kendi kendini yöneten şehirler devlet iktidarını sınırlayan ara kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum diğer Avrupa devletlerine göre daha sınırlı olsa da sivilleşme açısından Almanya Türkiye’den daha ileridedir. Bürokratik kanat yönlendirici değildir. Dolayısıyla Almanya’da üstün güç olarak devlet, halkın siyasi kültür öğelerini şekillendirmemiştir. Ancak Almanya’da bu anlamda Doğu ile Batı Almanya’nın birleşmesinden sonra bütünleşme sorunu yaşanmaktadır. Yabancılık duygusu ve Doğu Almanya’nın daha ırkçı yapısı ülkenin yeni problemleridir.

Siyasi kültürün öğesi olan iktidarı elde etme konusunda Almanya’da genellikle üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmak iktidara yaklaşımcı bir durum olmuştur. Örneğin ülkenin iki büyük partisinden biri olan CDU’nun yöneticileri ve milletvekilleri genellikle ülkedeki önemli işveren sendikalarında bulunan kişilerdir. Türkiye açısından durum farklıdır. Türkiye’de Osmanlı devletinden gelen bir durum olarak siyasi iktidar ekonomik iktidara neden olmuştur.

Siyasi kültürün belirleyicileri olan toplumsal hoşgörü, güven, dernekleşme, siyasete ilgi, siyasal sistemin yöneticileri ile yakınlık dereceleri konularında iki siyasal sistemin durumu incelendiğinde farklı sonuçlar çıkmaktadır.

Toplumsal hoşgörü açısından Türkiye’de ciddi bir hoşgörüsüzlük ortamı vardır. Türkiye’de yaşanan ekonomik, siyasi istikrarsızlıklar, mezhep tartışmaları, bölgesel kimlik sorunu bunun göstergeleridir. Almanya’da durum iki Almanya’nın birleşmesine kadar belirgin değildir. Almanya’da ekonomik refah demokratik ortamın eksikliğini gidermiştir. Halk bu nedenle siyasal sisteme karşı çatışmacı ve güvensiz değildir. Ancak birleşmenin ardından bozulan ekonomiyle birlikte Alman halkı hem kendi içinde hem de yabancı vatandaşlara karşı bir isteksizlik ve hoşgörüsüzlük içindedir. Bu durum iki siyasal sistemde de siyasi parti sisteminde yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu anlamda iki siyasal sistemin de hoşgörüsüzlüğe sahip bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

Siyasal sisteme güven ve siyasal sistemden memnuniyet konusunda Türkiye, siyasal sisteme güven ve sistemden memnun olmama sorunu yaşamaktadır. Bunun nedenleri istikrarsız hükümetler, otoriter ve tavandan yönetimin uygulandığı demokrasi eksikliği bulunan siyasi partiler, yaşanan ekonomik krizler ve gelişmemiş bir sosyal devlet anlayışıdır. Ayrıca temsili demokrasinin kurumlarına olan güven ise oldukça düşük seviyededir. Almanya’da siyasal sisteme güven konusunda ise 1950’li yıllardan 1990’lı yılların başlarına kadar halkın yok edilmiş olan sistem sevgisi artmıştır. Siyasi sisteme yönelik şikâyetler azdır. Ayrıca Almanya’da oldukça gelişmiş olan sosyal devlet sistemi vatandaşlara geniş imkânlar ve haklar sağlamaktadır. Bu durum vatandaşların siyasal sisteme olan bağlılığını arttırmaktadır. Ancak birleşme ile birlikte sosyal devletin imkânlarının kısıtlanması halkta hoşnutsuzluk yaratmış ve sisteme karşı olan memnuniyet azalmıştır; ancak bu durum Türkiye’de olduğu gibi derin istikrarsızlıklar yaratacak derecede değildir.

Siyasal ilgi konusunda Türkiye’de seçmenler seçimler dışında aktif olarak siyasi hayatın pek içinde değildirler. Almanya’da ise siyasete 1980’lere kadar ilgi olmamıştır. Ancak bu Türkiye’de olduğu gibi halkın siyasetin dışında bırakılmasını yapılan politikalarla uygulayan yöneticiler tarafından değil halkın kendi isteği ile şekillenmiştir. Almanya’da siyasete ilgi ve etkinlik son yıllarda artış göstermiştir.

Siyasal ilginin bir boyutu olan otoritelerle temas ve seçim kampanyalarına katılım konusunda Türkiye’de katılım düşüktür. Kamu otoriteleriyle temas doğrudan değil bazı aracilar veya toplum liderleri aracılığı ile yapılmaktadır. Yönetilenler isteklerini merkeze yönetebilmek için aracı kişi ve kurumları kullanmaktadırlar. Demokratik bir toplumda olması gereken, dilekçe hakkı, faks, mektup e-mail yoluyla vatandaşın isteğini bildirmesi sadece göstermelik olarak vardır. Bunlar etkin şekilde işlememektedir. Almanya’da seçmenlerin aktif siyasete katılımı Türkiye’den farklıdır. Seçmenlere ve siyasi parti üyelerine parti içinde aktif bir rol verilmiştir. Seçmenler doğrudan doğruya siyasi otoriteler (milletvekilleri, siyasi parti yöneticileri, bakanlar gibi) ile görüşmekte ve bunun için parlamentoda özel gün ve saatler ayarlanmaktadır. Almanya’da otoritelere ulaşmanın en etkin yolu dilekçe, faks, e- postadır. Federal Almanya Cumhuriyeti’nde vatandaşlar siyasi sistem olan taleplerini doğrudan Alman meclisinde bulunan dilekçe komisyonuna iletmektedirler. Bu komisyon etkin bir şekilde işlemektedir.

Siyasal katılım konusunda Türkiye’de istikrarsızlığın arttığı dönemlerde siyasi katılımın arttığı gözlemlenmiştir. Bunun nedeni var olan istikrarsızlığa tepkidir. Almanya’da seçimlere katılım yani siyasi katılım düzeyi yüksek değildir. Bunun nedeni gelişmiş demokrasilerin yaşadığı gelişmişlikle ilgilidir. Birbirine benzeyen partiler arasında tercih sorunu yaşamayan ve ideolojik kutuplaşmaları benimsemeyen seçmenler için iktidara hangi partinin geleceği pek önemli değildir. Bu nedenle seçimlere ilgi gösterilmemektedir. Ayrıca Almanya’da ekonominin iyi olduğu dönemlerde siyasete katılım az, kötüleştiği dönemlerde ise siyasete katılım yüksek düzeydedir. Bu durum ekonomik istikrar ile alakalıdır. Bu açıdan Türkiye ile benzer durum yaşanmaktadır.

Dernekleşme ve sivil toplumlaşma yönünde Almanya Türkiye’den oldukça ileridedir. Dernekler her alanda olmakla birlikte sayıları oldukça fazladır. Dernekler toplumsal hayatta önemli faaliyetleri olan aktif derneklerdir. Sivil toplum olma yönünde gelişmiş bir toplum olan Almanya bu yönden devlet tarafından da desteklenmektedir. Türkiye’de ise durum oldukça geridedir. Dernekleşme hem sayıca az hem de aktiflik olarak yetersizdir. Çoğu dernek sadece isim olarak vardır. Dernekler etkinlik açısından aktif değildirler. Ayrıca dernekleşme konusunda Türkiye’de devlet desteği oldukça sınırlı olmakla birlikte hukuki olarak da yeterli

güvence verilmemektedir. Askeri darbelerle sık sık kesintiye uğrayan demokrasi sivil toplum olma anlayışına da gölge düşürmüştür.

Türk siyasal kültürü istikrarsızlık içinde olsa da demokrasiyi destekleyen birçok unsur bulundurmaktadır. Türkiye’de siyasal sistemin demokrasinin gereği olan kurumları ve işlevleri sistemde bulundurmasına rağmen bunları etkin bir şekilde işletememektedir. Bunun başlıca nedenleri merkezileşmiş siyasi kültür anlayışı ekonomi, istikrarsız hükümet ve siyasi parti sistemi olmakla birlikte bunlar köklü ve etkin çözüm bulucu bir kültürün oluşmasını engellemektedir. Almanya’da ise aktif ve işleyen bir siyasal sistem kurulmuştur. Anayasasına ve mevcut yapı içindeki demokratik kurumlara sistemde tikanıklık yaratmayacak mekanizmalar yüklenmiştir.

5.8. Kamu Yönetimleri Açısından Karşılaştırılması

Türkiye ile Almanya kamu yönetimleri açısından karşılaştırıldığında, aralarındaki temel farklılık devlet yapıları bakımından ortaya çıkmaktadır. Türkiye üniter devlet yapısıyla yönetilmektedirken, Almanya’da federal devlet sistemi uygulanmaktadır. Bu durum yerel yönetimler ve merkezi yönetim bakımından iki siyasi sistem arasında derin farklılıklar doğmasına neden olmaktadır.

Almanya’da federal devlet ve eyaletler düzeyinde bir yönetim olmak üzere iki tür devlet vardır. Türkiye’de ise tek devlet yönetimi vardır. Almanya’da gerek federal devletin, gerekse eyaletlerden her birinin kendine has bir anayasası ve hukuk düzeni vardır. Türkiye’de ise tek anayasa tek hukuk düzeni vardır. Almanya’da federal devlet ve eyaletlerin her birinin kendine has bir yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Türkiye’de ise devleti oluşturan birimlerin sadece bölge, il gibi idari organları vardır. Almanya’da eyaletler iç işlerinde bağımsızdır. Türkiye’de ise devleti oluşturan birimlerin içişlerinde bağımsızlığı diye bir şey söz konusu değildir.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde yerel yönetime ağırlık veren bir yönetim yapılanması söz konusudur. Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin görülmesinde geniş yetki ve özerkliğe sahiptirler. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında üstünlük durumu yoktur. Bu durum federalizmin sonucudur. Federalizm ise siyasi yerinden yönetim ilkesine dayanmaktadır. Siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşürülmesi siyasi yerinden yönetimin uygulandığını göstermektedir. Siyasi yerinden yönetim uygulaması iki ayrı yönetim birimini ortaya

çıkarmıştır. Federal eyaletler egemenliğin bir parçasına sahiptir. Kamusal faaliyetler bu iki birim arasında paylaştırılmış ve ortak yetki alanları oluşturulmuştur. Federal devlet ve eyaletler hukuki bakımdan eşittir. Federal devletin eyaletler üzerinde hiyerarşik bir yetkisi yoktur. Federal devlet eyaletler üzerinde bütünleştirici birleştirici bir konuma sahiptir.

Türkiye’de üniter yapının uygulanmasına bağlı olarak merkezden yönetim ilkesini benimsemiştir. Merkezden yönetim ilkesi hem siyasi hem de idari açıdan uygulanmaktadır. Buna bağlı olarak tek yürütmenin olduğu ülkede kararlar buradan verilmekte ve uygulanması da yine merkezden sağlanmaktadır. Türkiye’de merkezi yönetim anlayışına esneklik getirmek için yetki genişliği ilkesi uygulanmaktadır. Merkezi hükümet kendi hiyerarşisi içinde yer alan yetkilerin bazılarını alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır. Türkiye’de merkez ile yerel arasında hiyerarşi yetkisi vardır. Merkez taşra ve yerel yönetimlerin üzerindedir ve onlardan üstündür. Yerel Yönetimler ve taşra yönetimi yetkilerini merkezden alır. Yerel yönetimlerin egemenlik gibi bir hakları söz konusu değildir. Türkiye’de Almanya’nın aksine idari yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Yerel nitelikteki kamu hizmetleri merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içindeki tüzel kişiliklerce yürütülmektedir. Bunlar özerk bir statüye sahiptir. Özerklikleri kendi içlerinde yeterlilik ve yönetimde serbestlik şeklindedir. Bu durum bağımsızlık ve dokunulmazlık şeklinde değildir.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde yasama yürütme ilişkileri açısından yani ülkenin uyguladığı parlamenter rejim federalizm ilişkisi açısından yasamada federal devlet yürütmede ise eyaletler güçlüdür. Federal devlet yasama yetkisi ile tüm ülkeyi eşdeğer ölçülere göre sahip kılmak istemektedir. Bu nedenle bu alanı federal yasalar belirler. Vatandaşlar açısından ise, vatandaşlar sadece eyalet makamları adına icraatta bulunan yerel idareler ile ilişki içindedir Bu açıdan Almanya’da ki federal devlet üniter devlete benzemektedir. Eyaletler ise bunlara bağlı kalarak yürütme güçlerini kendi belirledikleri koşullara göre sağlamaktadırlar. Almanya kamu yönetiminde bununla yapılmak istenen federal devlet yani merkezi devlet ile eyaletlerin faydalarını birleştirme çabasıdır. Türkiye’de yasamada da yürütmede de merkezi yönetim yetki sahibidir. Bu nedenle ülke içinde tüm kararlar merkezi devlet bağlıdır ve yerel yönetimler merkezden çıkan kararların sadece uygulayıcısıdır.

Almanya, federal bir devlet olduğu için federal devlet ile eyaletlerin görev paylaşımı konusunda federal devletin eyaletler üzerindeki yetki alanı sadece hizmet alanı ve örgütlenme konusundadır. Bunların dışında eyaletlerin kendi içlerinde yetkileri federal devletten bağımsızdır. Almanya’da federal devlet ile eyaletler arasında genel yetki ilkesi uygulanmaktadır. Yani; Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin görülmesine yerel yönetimler tarafından yetki verilmiştir. Almanya’da özerkliği olan yerel yönetimler ve devlet statüsünde eyaletler vardır. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı bakımından yerel yönetim tamamen merkezi idarenin yetki alanı altındadır. Yerel yönetimler bağımsız değildir. Almanya’nın aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmiştir. Türkiye’de merkez ile yerel arasında yetki bölüşümünde liste usulü uygulanmaktadır Yerel yönetimler ancak yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde örgütlenme merkezi idare, eyalet yönetimi ve yerel yönetimler şeklindedir. Eyalet yönetimi federal sistem yapısına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliktir ve eyaletlerde merkezi hükümet gibi otoritesini halktan alır. Türkiye merkezden yönetilen bir ülke olduğu için merkez ile yerel arasında başka bir yönetim yapılanması yoktur. Türkiye’de tek bir ulusal politika vardır ve bu bütün ülkede uygulanır. Türkiye’de taşrada yerel yönetimlerin haricinde merkezi yönetimin de taşra örgütü vardır. Hizmetler merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum merkeziyetçi yönetim yapısının sonucudur.

Almanya’da merkezi yönetim yapılanması içinde federal meclis, eyaletler meclisi, hükümet, Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi yer almaktadır. Türkiye’de buna benzer şekilde merkezi yönetim içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, hükümet, Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi yer almaktadır. Almanya’da federal meclis Türkiye’de de TBMM halkın bütünü temsil etmektedir. Temsiliyet açısından iki siyasal sistem aynıdır. Almaya bu açıdan üniter sistemlerdeki meclisler gibidir.

Almanya’da merkezi idare olan federal devlet ülke düzeyinde dolaylı ve dolaysız idari sistem şeklinde örgütlenmiştir. En üst düzey federal birimler, üst düzey federal birimler, orta ve alt federal birimler dolaysız örgütlenmeyi oluşturmaktadır. Bunlar ülke genelinde merkezi idare teşkilatlanması olarak örgütlenmiştir. Dolaylı örgütlenme içine ise tüzel kişilikleri olan özerk kurumlar girmektedir. Bunlar devletin bazı yönetsel görevlerini yerine getiren bağımsız kuruluşlardır. Türkiye’de ise Almanya’daki dolaysız idari sistem örgütlenmesini merkezi idarenin ülke genelindeki il, ilçe, bucak yönetimi şeklindeki taşra örgütlenmesi yerine getirmektedir. Dolaylı örgütlenmeye benzer yapılanma Türkiye’de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde yer alan bağımsız idari otoritelerce gerçekleştirilmektedir. Almanya’da bunlar kamu yönetimi yapılanması içinde yer almaktadırlar. Türkiye’de ise yerinden yönetim yapılanması içindedirler. Almanya’daki bağımsız idari otoriteler merkezi yönetim yapısı içinde yer almalarına rağmen bunlar iç yönetim bakımından ise büyük ölçüde siyasi baskılardan bağımsız çalışmaktadırlar.

Almanya’da bakanlık sayısı seçimden seçime ülkenin şartlarına göre değişmektedir. Türkiye’de ise bakanlık sayısı belirgindir ve yasa ile değişmektedir. Bakanlık örgütlenmesi konusunda iki siyasal sistemin örgütlenmesi de hemen hemen aynıdır.

Federal Almanya’da yerel yönetimler hem temel yerel örgütlenme hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadır. Belediyeler ve ilçeler yerel yönetim hizmetlerinin yanı sıra federal devletin ve eyaletlerin görevlerini de yerine getirmektedirler. Bu durum yerel yönetimlere tek yetkili örgüt kimliği kazandırmaktadır. Böylece hizmetler tek elden götürülmekte ve yönetsel eşgüdüm sorunu aza indirilmektedir. Almanya’da Türkiye’de olduğu gibi il özel idareleri gibi kuruluşlar yoktur. Türkiye’de yerel düzeyde merkezi idarenin taşra teşkilatı yerel yönetimlerden ayrı bulunmakta, yerinden yönetim yapılanmasını ise yine merkezi idarenin il özel idaresi gibi kuruluşları ile yerel yönetim birimi adı verilen belediyeler ve köyler gerçekleştirmektedir.

Federal devlet üniter devlet ayrımına bağılı olarak Türkiye’de yersel kimlik bakımından, yurttaşlar ulusal kimliklerin en üst sıraya koyma eğilimindedirler. Bölgesel ve yerel kimlikler ikinci sırada gelmektedir. Bu özelliğe koşut olarak, merkezi yönetim, en küçük sorunların çözülmesinde bile, başvuru alan ilk yönetim birimi konumundadır. Buna karşılık Almanya’da yurttaşlar kendilerini iki ayrı kimlikte tanımlarlar. Hem ulusal hem de topluluk kimlikleri önem taşır. Yurttaşlar her iki yönetim alanına da bağılılık duyarlar. Bu özelliğin bir uzantısı olarak, federal yönetim, sorunların çözümü için başvuru alan merkezlerden yalnızca biridir. Genellikle ulusal sorunların çözümü için federal yönetime, diğersleri için eyalet yönetimlerine başvuruur.

Almanya’da bulunan on altı adet eyalet birer yerel yönetim birimi gibi çalışmakta ve sorunlarını büyük ölçüde kendi içlerinde çözmektedirler. Ayrıca bu eyaletlerin kendi içlerinde de alt kademe birimleri olduğunu düşünürsek merkezden yerele doğru derin bir uzantı olduğunu ve bu uzantının en küçük yerleşim birimine kadar ulaştığını görmekteyiz. Bu durumda Almanya içinde sorunların daha çabuk ve etkin aşılmasının yolunu açmaktadır. Bunun dışında federatif yapının olumsuzlukları da yaşanabilmektedir. Türkiye’de ise durum çok daha farklıdır. Üniter devlet sistemi ile yönetilen Türkiye merkezi otoriteye bağılıdır. Güçler merkezde toplanmış ve kısmen bu güç yerele dağıtılmıştır. Yerele aktarılan bu kısmi gücün geri alınması ise yine merkezin inisiyatifi dâhilindedir. Yerel yönetimlerin hareket alanları, yetkileri merkezce belirlenmekte ve her şekilde kontrol altında tutulmaktadır.

Almanya’nın yerel yönetim geleneği tarihsel yapı ve dış faktörlerin etkisiyle oldukça güçlüdür. Almanya’da merkez ve yerel arasında tarih boyunca birlik sağlanamadığı için yerel yönetimler güçlü olmuştur. Bu nedenden dolayı kamu yönetimi özelliği yerellik olan bir sisteme sahip olmuştur. Türkiye ise tarihi devlet anlayışı olarak merkeziyetçi yönetim yapısı ön plandadır. Bu nedenle yerel yönetimler gelişim gösterememiştir. Yerel yönetimlerin köklü bir geleneği yoktur.

Almanya’da her eyalette farklı bir yerel yönetim çerçeve düzenlemesi uygulanmaktadır. Türkiye’de ise tüm yerel yönetim örgütü için sadece bir tane geçerli genel düzenleme bulunmaktadır. Almanya’da yerel yönetimler eyaletler, ilçeler ve belediyelerce gerçekleştirilirken, Türkiye’de en küçük yerel yönetim örgütü köy olmakla birlikte yerel yönetimin diğers örgütleri belediyeler ve il özel

idareleridir. Almanya’da il özel idaresi gibi kuruluşlar yoktur. Almanya’da ilçeler ve ilçeden bağımsız kent eyaletleri hem yerel yönetim birimi hem de merkezi idarenin örgütüdür. Türkiye’de ise ilçeler merkezi idarenin sadece taşra örgütüdür. Türkiye’de iller Almanya’da ki ilçelere benzemekle birlikte, bunlar hem merkezi idarenin taşra örgütü hem de yerel yönetim birimidir.

Almanya’da yerel yönetim birimi olan belediyeler özerktir. Türkiye’de ise belediyelere özerklik verilmemiştir. Almanya’da belediyeler ülkenin yerel yapılanmasına bağlı olarak her eyaletteki belediyelerin örgütlenme modeli farklıdır. Belediye meclisinin oluşumu, belediye başkanının seçim yöntemi eyaletten eyalete göre değişmektedir. Türkiye’de ise halk tarafından seçilen bir başkan ve meclis söz konusudur. Yerel yönetim organlarının seçiminde birlik vardır.

Almanya’da yerel yönetim organları olan belediyeler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. İlçe yöneticisi olan kaymakam da merkezi idare adına sadece merkezi idareyi ilgilendiren konularda vesayet denetiminin türü olan yerindelik denetimi yapmaktadır. Türkiye’de ise yerel yönetim örgütü üzerinde merkezi idare hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaktadır. Yerindelik denetimi Almanya’da olduğu gibi sınırlandırılmamıştır.

Almanya yerel yönetimler açısından yüksek yerel özerklik kategorisine sahiptir. Bunun nedeni merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında kontrol mekanizmasının gelişmesinden çok, birlikte çalışma ve paralel hareket etme anlayışının gelişmiş olmasıdır. Türkiye açısından ise yerel yönetimler düşük yasal özerkliğe sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Düşük seviyedeki yasal özerklik yerel yönetimlerin yönetsel ve finansal açılardan merkeze bağımlı kılınmasının sonucu olarak gerçekleşmektedir (Coşkun, 2008, 378).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde hizmetin, prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektiren subsidiarite, yani hizmette yerellik ilkesi uygulanmaktadır. Bu ilke uyarınca asıl yetkili makam yerel yönetimler olup, ancak zorunlu hallerde yerel yönetimler yetkilerini merkeze devretmektedir. Türkiye’de ise Anayasanın 123. Maddesinde “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” biçiminde yer verilen “yönetimin bütünlüğü” ilkesi uygulanmaktadır. Bu

ilke merkezi yönetim gerekli hallerde yetkilerinden bir kısmını sayı ve sınırını da belirterek alt birimlere devretmekte, genel yetkili yer yine merkez olmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler Almanya’da olduğu gibi merkezden bağımsız ve ayrı yetki kullanma hakkına sahip değildirler.

Almanya’da yerel yönetim anlayışının temelini vatandaş odaklı hizmet oluşturma çabaları oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerden hizmet alanlar kamu yönetimindeki değişim anlayışıyla birlikte “yurttaş” olarak değil “müşteri” olarak ifade edilmektedir. Almanya’da da müşteri odaklı hizmet sunumu vardır. Yerel hizmetler, kamu hizmetleri olmaktan çıkartılıp piyasa ahlakı içinde ele alınmaktadır. Yerel hizmetler, hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesini esas alır. Bu ilke, yerel hizmetlerin küresel piyasalara doğrudan açılması ile de uyumlu bir gelişmedir. “Hizmetin Bedelini Öde” ilkesi; bireylerin kamu hizmetlerine duyarsızlıklarını önleme, yönetimden hesap sorma tavrı geliştirmelerini sağlama açısından önemlidir (Kızılcık, 2002, 15-154).

Almanya’nın aksine, Türkiye’de yerel yönetimler, ortak toplumsal yaşamı asgari koşullarda sürdürülebilmek, sosyal refahı düzeyini yükseltmek gibi kaygıları yoktur. Türkiye’de Almanya’da olduğu gibi profesyonel hizmet anlayışı yoktur. Sundukları hizmetler, genel toplumsal sağlık ve günlük yaşamın asgari şartlarını karşılayan hizmetlerdir. Bunların fiyatlandırılma çabası, bir zorlama olarak algılanabilir ve yerel ortak yaşamın asgari şartlarının yerine getirilememesi anlamına gelebilir. Öte yandan, müşteri olarak tanımlama, ödeme gücü olmayanlara hizmetin verilmeyeceği anlamına gelir (Ayman Güler, 2003, 23-30).

Türkiye ve Almanya arasında sistemlerin farklılığı ve her sistemin kendine özgü avantaj ve dezavantajları olsa da uygulayıcılarda ki yetkinlik ve profesyonellik anlayışlı farkından dolayı Almanya ve Türkiye arasında yerel yönetimler ve halkın sorunlarının çözümü, memnuniyeti noktasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Türkiye ile Almanya arasında kamu yönetimi anlayışı sonucunda önemli farklılıklar oluşmaktadır. Almanya’da birey sivil toplum kuruluşları ve baskı gurupları aracılığıyla devlet yönetiminde yönetenler ile birlikte doğrudan karar alımına katılmaktadır. Türkiye’de ise birey korumacı ve müdahaleci bir yapı içinde yönetimden uzak tutulmaktadır. Vatandaş odaklı hizmet sunumu Almanya’nın yerel yönetimlere ağırlık veren yönetim yapılanmasının sonucudur.

6. TÜRK SİYASAL SİSTEMİNDEKİ İSTİKRARSIZLIKLARIN NEDENLERİ, İSTİKRARSIZLIĞA ALMANYA SİYASAL SİSTEMİNİN ÖNERİLMESİ

İstikrarlı sistemler, zaman içinde değişmeyen veya düzgün biçimde değişen sistemlerdir. Herhangi bir sistemin yavaş ve düzgün biçimde değişmesi ise sistemin geleceğini öngörülebilir yapmaktadır. İstikrarsız sistemler ise değişimin hızının ve yönünün kestirilemediği sistemlerdir.

Sistem analizinde istikrarsız sistemlerle istikrarlı sistemler arasındaki en önemli fark istikrarsız sistemlerdeki öngörülmesi mümkün olmayan hızlı değişimlerdir. İstikrarlı sistemlerde sürprizler çok azdır; buna karşılık istikrarsız sistemlerde sürekli sürprizler olur, beklenmedik olaylar gerçekleşir. İstikrarsızlığın hâkim olduğu bir ortamda ileriye görmek, öngörülebilir bulunmak ve bunlara dayanarak plan ve program yapmak mümkün değildir (Duygulu, 1998, 108).

Türkiye’de istikrarsızlıkları doğuran sebeplerin başında siyasi, ekonomik ve yönetsel istikrarsızlık gelmektedir. Siyasi istikrarsızlığın kökeninde ekonomik hayatı düzenleyen kuralların çok hızlı ve genellikle beklenmedik bir biçimde değişmesine olanak sağlayan yönetsel yapı yatmaktadır. Bu bağlamda Türk siyasi sistemindeki istikrarsızlıklara Almanya siyasi sisteminde istikrarsızlığı önleyici araçlar ve kurumlar çözüm önerisi olarak sunulabilir.

6.1. Türk Siyasal Sisteminde İstikrarsızlık

Türkiye siyasi sistemi uzun yıllardan beri istikrarsızlık sorunu ile karşı karşıyadır. Bu istikrarsızlıklar başta siyasi, ekonomik ve yönetsel alanda olmak üzere sistemi çıkmaza sürüklemiş ve istikrarsızlıklar sistemi işlemez hale getirmiştir. İstikrarsızlıkların nedenleri siyasi alanda uygulanan parlamenter rejimin içinde taşıdığı anayasal çıkmazlar, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bütünleştirici bir seçim sisteminin uygulanamayışı, siyasi parti sisteminin demokratik geleneklere uygun hareket etmemesi vb. nedenlerdir.

Türkiye ekonomisinde, de yaklaşık son elli yıl boyunca bir istikrar sorunu var olagelmıştır. Bu istikrarsızlık hem ekonominin kendi dinamiklerinden, hem de ekonominin siyasi ve sosyal yapı ile yakından ilişkili olması nedeniyle siyasî ve sosyal etkenlerden kaynaklanmıştır (Karagöz ve Ergün, 2010, 171).

Türkiye'nin aşırı merkeziyetçi idari yapısı ve bu bağlamda ortaya çıkan merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkilerinde yaşanan sorunlar, idari bürokrasinin halka karşı sorumluluğu ve hesap verebilirliğinin olmaması vb. nedenler yönetsel alanda idari sistemin işleyişinde tıkanma yaratmış ve istikrarsızlık doğurmuştur (Çevik, 2007, 198).

6.1.1. Siyasi İstikrarsızlık ve Nedenleri

Siyasal risk bir ülkede dini ve etnik çatışmalar, politik kutuplaşma, koalisyonlar, sosyal çatışmalar, kitlesel eylemlerin büyüklüğü ve sıklaşması, gelir dağılımında adaletsizliğin artması başta olmak üzere, toplumsal eşitsizliklerin artması ve orta sınıfın güçsüzleşmesi, seçmen tabanının oynaklığı seçim sonuçlarının belirsizliği gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Eren ve Bildirici, 2001, 11).

Siyasal risk faktörlerinin artması ülkede siyasi istikrarsızlığı doğurmaktadır. Siyasal istikrarsızlık; parlamentodaki kutuplaşmaların, koalisyon hükümetlerinin, seçmen kararsızlıklarının, erken seçimlerin ve terör olaylarının sonucu olarak ortaya çıkabilmektedir. Türkiye'de siyasi istikrarsızlık yasama ve yürütme organının işleyişi, siyasi partilerin yapısı, şeffaflık, siyasi parti ve seçim sisteminin istikrarı gibi birçok unsuru içine alan geniş bir alanı kapsamaktadır (Eren ve Bildirici, 2001, 11).

Türkiye 1960'lardan beri askeri müdahalelerin ve kısa dönemli koalisyon hükümetlerinin neden olduğu siyasi istikrarsızlıklara sahip bir devlet olmuştur. Türkiye'de koalisyon hükümetlerini kuran partilerin ideolojik ve siyasal açıdan birbirinden farklılaşması, hükümet değişikliklerinde yeni gelen hükümetin mevcut programların uygulanmasını terk ederek yeni politika belirlemesi siyasi istikrarsızlıkların nedeni olmuştur (Çevik, 2007, 193).

Türkiye'de yaşanan siyasi istikrarsızlıkların nedenlerinin başında uygulanan parlâmenter sistemin istikrarlı ve etkin hükümetler yaratamaması, yasama yürütme ilişkilerinde yürütmeye gereğinden fazla güç verilmesi, genel seçimlere genellikle normal süre dolmadan gidilmesi, parlâmenter sistemin demokratik performansının düşük olması, siyasi parti sisteminin zayıf olması, seçim sisteminin istikrarsızlıkları ortadan kaldıracak bir yapıya sahip olmaması gelmektedir (Gözler, 2000, 31).

Türkiye uzun yıllardan beri istikrarsız ve zayıf hükümetler tarafından yönetilmektedir. Türkiye'de hükümetler, meclise hâkim olmamakta; meclise yön verememekte ve meclisten istedikleri kanunları çıkaramamaktadır. Hükümetler

özellikle koalisyon dönemlerinde tek ve açık bir sesle hareket edememektedir. İktidarlar dağılmış bir yapı sergilemekte ve gerçek iktidarın kimde olduğu belirginlik göstermemektedir. Koalisyon dönemlerinde koalisyon ortakları sorumluluğu birbirlerinin üzerine bırakmaktadır. Bunun nedenleri, bu partilerin hiçbirinin tek başına iktidar olamaması, birbirinden uyumsuz partilerin koalisyon hükümetleri kurması, hükümet değişikliklerinde yeni hükümetin genellikle mevcut programların uygulanmasını terk edip yeni politikalar benimsemesidir (Çevik, 2007, 188-190).

Türkiye’de genel seçimlere genellikle normal süre dolmadan erken seçim kararı alınarak gidilmektedir. Bunun nedeni hükümeti oluşturan koalisyon partilerinin kolaylıkla uzlaşmazlığa düşmesi ve uzlaşmazlıklarını çözememeleridir. Koalisyon hükümetleri, sayısal olarak parlâmentoda çoğunluğa sahip olmakla birlikte, hiçbir zaman arkalarındaki görünürdeki parlâmento çoğunluğunun kendilerini destekleyip desteklemeyeceğinden emin değildirler. Ayrıca, Türkiye’deki parlâmenter sistemin demokratik performansı düşüktür. Hükümetler durmadan değişse de, iktidardaki kişiler pek değişmemektedir. Bu sistemde gerçek bir iktidar değişimi yoktur. Hükümet, halkın oylarıyla değil, partiler arasındaki oyunlarla, milletvekilleri arasındaki pazarlıklarla kurulup dağılmaktadır (Gözler, 2000, 32).

Türkiye’de siyasi sistemin istikrarsızlık yaşamasının nedenlerinden biri de 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanının kullandığı devlet iktidarı ve sandıktan çıkanların kullandığı partiler iktidarı olmak üzere ikili bir iktidar yapısı getirmesidir. 1982 Anayasası'nın kurum ve kurallarını yerleştirdiği bu sistem parlâmenter sistem olarak sunulmakla birlikte parlâmenter bir sistem değildir. Bu durum siyasi istikrarsızlıkların temel nedenlerinden biridir (Caniklioğlu, 1999, 188).

Siyasi parti sistemi açısından Türkiye’de kurumlaşmış bir parti sistemi yoktur. Türkiye’de parçalanmış bir siyasi parti sistemi mevcuttur. Genellikle partiler tek başına hükümeti kuramamaktadırlar. Bunun nedenlerinden biri nispi temsil sistemi ile çoğunluk sistemini birleştiren seçim sistemidir. Toplumda genel olarak siyasete ve siyasal kurumlara, özel olarak da siyasal partilere yönelik bir güven erozyonu yaşanmaktadır. Siyasal partiler sisteminin aşırı parçalı yapısı bir yandan demokrasiyi yönetemez hale getirirken, öte yandan artan ekonomik ve sosyal sorunları daha da ağırlaştırmaktadır. Siyaset, çözüm üretme aracı iken kendisi sorun olmaya başlamıştır (Mutlu, 2005, 151).

6.1.1.1. Yasama Yürütme İlişkilerinden Kaynaklanan İstikrarsızlıklar

Türkiye’de yasama yürütme ilişkileri kuvvetler ayrığı ilkesine bağlı olarak parlamenter hükümet sistemi şeklinde uygulanmaktadır. Yasama yürütme ilişkilerinden kaynaklanan sorunların başında parlamenter sistemin siyasi istikrarsızlıklara çözüm bulamaması gelmektedir. Hükümet istikrarsızlığının en önemli nedeni de yürütmenin güçsüzlüğünü ortadan kaldırma girişimleridir. 1982 Anayasası ile bu durum ortadan kaldırılmaya çalışılmış ancak yürütmenin güçlendirilmesi Batılı devletlerin aksine yürütmenin sorumlu kanadı Başbakan ve Bakanlar Kurulu yönünde değil, Cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu durum siyasi sistemde siyasi rejim tartışmalarını meydana getirmiştir.

Türkiye’de parlamenter sistemin bir diğer sorunu parlamentonun etkin ve verimli çalışmamasıdır. Bir daha seçilmek umudu ve kaygısıyla hareket eden parlamenterler, tek tek kendi destekçilerinin sorunlarına çözüm üretme yoluna gitmekte ve genel çözümler üretmeye vakit bulamamaktadırlar. Partiler arasında görülen hareketliliklerde parlamentonun istikrarını etkilemektedir. Parti değiştirme Türkiye’de, başka ülkelerde görülmeyen oranda yaygındır. Sık sık hükümet değişikliğine yol açması beklenen girişimler yapılmaktadır. Bir diğer konu da siyasal parçalanmışlığın neden olduğu koalisyon hükümetlerinde, hükümet ortağı partiler başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine almamakta, birbirlerinin üzerine yıkmaktadır (Gözler, 2000, 32).

Türkiye’de yasama yürütme ilişkilerinden kaynaklanan bir diğer sorun cumhurbaşkanının yetkilerinin genişliğidir. Cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerde olması gereken sembolik yetkilerin ötesinde geniş yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanına, anayasal yetkiler sayesinde siyasette belirleyici olma imkânının sağlanması, parlamentarizmin doğasına aykırı bir siyasal yapı oluşturduğu gibi sistemin işleyişini zorlaştırarak, tıkama sonucunu doğurabilmektedir. Yürütme bu hâliyle diğer erkler karşısında güçlendirilmiş fakat kendi içinde ciddi bir iktidar mücadelesinin yaşanabileceği siyasal bir arena hâline dönüşmüştür. Bu durum devlet ve hükümet başkanlığı arasında ciddi ikiliklerin ve çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yücel, 2007, 162-163).

1982 Anayasasının erkler arasındaki ilişkiye genel bakışı, yürütmenin, yasama ve yargı karşısında güçlendirilmesi yönünde olmuştur. Bu bilinçli tercih hükümet sisteminin işleyişi bakımından çok ciddi sıkıntıların doğmasına yol açmıştır. Yasama organı karşısında, Cumhurbaşkanı ve hükümet üzerinde yoğunlaştırılan siyasal iktidarın güçlendirilmesine dayanan 1982 Anayasa modeli, siyasal sisteme istikrar ve etkinlik kazandırabilme arayışlarının bir sonucudur. Ancak bu durum siyasal sistemde uygulanan hükümet sisteminin istikrar kazanmasında sorun yaratmıştır.

6.1.1.2. Siyasi Parti Yapılanmasından Kaynaklanan İstikrarsızlıklar

Siyasi partiler, demokratik süreçte, siyasal katılımın doğrudan ve en önde gelen araçlarıdır. Taşıdıkları önem nedeniyle, siyasal partiler sisteminin işleyişinde ortaya çıkan arızalar, siyasal süreçte tıkanmalara yol açmaktadır. Türkiye'deki siyasal istikrarsızlığın temel nedenlerinden biri siyasal parti sisteminin kurumsallaşamaması, örgütlenememesi ve parti içi demokrasiye yeterince yer verilmemesi gelmektedir.

Partilerin örgütlenmesi konusunda Siyasi Partiler Kanunu'na yöneltilebilecek en önemli eleştiri, bu kanunun siyasi partilere tek tip bir örgütlenme modelini getirmesidir. Siyasi Partiler Kanunu'nun 7. maddesi, partilerin örgüt birimlerini, "merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından; Türkiye Büyük Millet Meclisi grubu ile il genel meclisi ve belediye meclis gruplarından ibaret" olarak tanımlamaktadır. İlçe kademesinin altında, özellikle mahalle, köy veya iş yeri düzeyinde ocak ve bucak gibi örgüt birimleri kurulamayacaktır. Bunun nedeni, halkı siyasetten mümkün olduğunca uzak tutmak isteğidir (Mutlu, 2005, 145).

Siyasi Partiler Kanununun en çok eleştirilen hükümleri arasında, siyasi partilere üyeliği kısıtlayan hükümler yer almaktadır. Kanunun 6. Maddesi "her Türk vatandaşı, kanunda ve parti tüzüğünde gösterilen şartlara ve usullere göre siyasi partilere üye olma hakkına sahiptir" derken, 11. madde üyelik yasaklarını düzenlemektedir. Bu madde memurlardan başlayıp öğrencilere kadar uzanan yasaklar listesi şeklindeyken, 1999 yılında yapılan değişiklik ile bu liste daraltılmıştır. Siyasi partilere üyeliğe, siyasi parti üyesi olamayacaklar açısından yaklaşan kanun, üyeliği ret veya kabul konusunda partileri serbest bırakmak suretiyle, sınırlı üyelik şeklini benimsemiştir.

Türk siyasi partileri Batılı toplumlarla karşılaştırıldığında oldukça fazla üyeye sahiptir. Üye sayılarında dikkat çeken üye sayısı ve oy oranları arasındaki ilişkidir. Türkiye siyasi partilerinde geliştirilen aidatsız ve sorumsuz üyelik sistemi partilerin üye sayılarını çeşitli nedenlerle şişirmektedir. Partilerin iç işleyişleri açısından ise partilerin üye sayıları ile demokratik ilkelere uymaları açısından bağlantı kurulamamaktadır. Fiili durum ile hukuki durum açısından Siyasi Partiler Kanunu'nun tüm sınırlamalar ve katı kurallarına rağmen sağlıklı bir üyelik sisteminin olmadığı ve kontrol altında tutulamadığı görülmektedir.

Üye aidatları konusunda ise Türk siyasi partilerinin üye sayısının Batı demokrasilerine göre oransal olarak fazla olduğu, ancak üye aidatlarının hemen hemen hiç olmadığı tespit edilmiştir. Türkiye'de bu anlamda bir nevi aidatsız üyelik modelinin geliştirildiği, parti üyelerinin parti sistemi içinde sınırlı, hatta hiç kullanamadıkları haklara sahip oldukları ve aidatsız üyeliğe bağlı olarak hak ve sorumlulukları da olmayan şekli bir üyelik sisteminin olduğu gözlenmiştir (Mutlu, 2005, 127).

Türkiye'de siyasi partilerin sorunlarından biri de adayların seçim harcamaları yasal olarak düzenlenmemiş ve denetlenmemektedir. Yerel ve genel seçimlerde bazı adayların, partilerin yıllık bütçelerinin birkaç katı harcama yaptıkları basın organlarında yayınlanmıştır. Öte yandan, partilerin Anayasa Mahkemesince denetlenen hesaplarındaki seçim harcamalarına ilişkin beyanlarının gerçeği yansıttığını söylemek imkânsızdır (Mutlu, 2005, 127).

Türkiye'de siyasi partiler sistemi bakımından en önemli sorunlarından biri, parti içi demokrasinin sağlanamamasıdır. Partiler kendi iç işleyişlerinde demokratik ilkelere gerekli önemi vermemektedir. Mevcut siyasi partilerin üyelerin, örgütlerin ve uzmanların katılımlarıyla siyaset üretmeye, kararları birlikte almaya ve adayları birlikte belirlemeye yönelik fonksiyonları yoktur. Bunun nedeni yapılarının çok fazla katılımcı ve demokratik olmamasıdır. Partilerde liderler olması gerekenden daha fazla etki ve ağırlığa sahip bulunmaktadır (Önel, 2009).

Türkiye’de genel olarak siyasete ve siyasal kurumlara ve özellikle siyasal partilere yönelik yaygın bir güvensizlik vardır. Bunun sonucu olarak, son yıllarda yapılan seçimlerde partiler arasında yüksek oranda oy kayması yaşanmakta, bir taraftan marjinal, popülist partilerin oyu hızla artarken, öte yandan geleneksel sağ ve sol partiler oy kaybına uğramaktadır. Siyasal partiler sisteminin aşırı parçalandığı durumlardaysa, demokrasi yönetilemez hale gelmekte ve ülkedeki ekonomik ve sosyal sorunlar daha da ağırlaşmaktadır. Başka deyişle, siyasal partiler toplumsal sorunlara yönelik çözüm üreten kurumlar olması gerekirken, kendileri bir siyasal sorun haline dönüşmektedir (Mutlu, 2005, 151).

Türkiye’deki parti sisteminin dağınık ve parçalı bir görünüme sahip olması ile istikrar olgusu arasında bağlantı kurulmaktadır. Türkiye’de partiler arasında derin bir siyasal düşünce ve tercih ayrılıkları bulunmuş ve mevcut anayasal düzen üzerinde tüm partilerin belli ölçülerde de olsa oydaşmaları söz konusu olamamıştır. 1960’dan bu yana yapılan askeri müdahaleler ve parti genel başkanlarının hâkimiyetine dayanan kökleşmemiş parti içi demokrasi Türk parti sistemini daha kırılgan bir noktaya getirmiştir. Parti sisteminin bu istikrarsız hâli, parlamenter sistemin işleyişini olumsuz yönde etkilemiş ve görev süresi bakımından istikrarsız koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Yüzbaşıoğlu ve Akartürk, 2005, 242).

Parti içi disiplin ve demokrasi geriliminin iyi yönetilememesi, benzer dünya görüşüne sahip siyasal görüşlerin partiden ayrılarak çok sayıda farklı parti kurmasına neden olabilmektedir. Bu sonuç aşırı çok partili parti sistemini beraberinde getirmektedir. Birbiriyle neden sonuç ilişkisi içinde bulunan bu olgular, hükümet istikrarsızlığına yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak koalisyon hükümetlerini doğuran yasama organı ortaya çıkmaktadır. Barajlı d’Hondt sistemi uygulanmasına rağmen bu sonuç engellenememiştir (Yüzbaşıoğlu ve Akartürk, 2005, 243).

Bütün siyasal girdiler bir arada düşünüldüğünde, siyasal yaşamda uzlaşma kültürünün olgunlaşmadığı, parti sayısının her an artmaya müsait olduğu, görünüşte disiplinli partilerden oluşan yapısıyla Türk parlamenter sistemi, ciddi bir hükümet istikrarsızlığı sorununu bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla hükümetlerin görev sürelerinin süreklilik taşınamaması, koalisyon hatta azınlık hükümetlerine açık siyasal yapı, hükümet istikrarını zedeleyen bir etmen olarak ortaya çıkmaktadır.

6.1.1.3. Seçim Sisteminden Kaynaklanan İstikrarsızlıklar

Türkiye’de siyasal sistemin istikrarı sorgulandığında, genellikle sistemin istikrar kazanamadığı konusunda yaygın bir görüş vardır. Bu görüşün oluşmasında, hükümet istikrarının yanı sıra, seçim sisteminin de etkisi vardır. Parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olan Türkiye’de hükümet istikrarı, hemen her dönemde siyasal gündemin en önde gelen tartışma konularından biri olmuştur. Seçim sistemine genelde siyasal istikrarın temel aracı olarak bakılmakta ve seçim kanunu aracılığıyla siyasal istikrar arayışlarında, seçim sistemlerine, taşıyabileceğinden daha fazla önem ve görev yüklenmektedir.

Seçim sistemlerinin bir ülkenin siyasi istikrarını etkilediği konusundaki görüşler temelini seçim sistemlerinin parti sistemini, parti sisteminin hükümet istikrarını ve bunun da siyasi istikrarı belirlediği düşüncesine dayanmaktadır. 1960 yılına kadar Türkiye, istikrar ilkesinin ön planda tutulduğu çoğunluk sistemini uygulamış ve sakıncalarını yaşamıştır. 1961 sonrasında ise; nispi temsil sistemini denemiş ve hükümet bunalımlarıyla karşılaşmıştır. Bu yüzden hem istikrar hem de adalet unsurlarını bir araya getiren seçim sistemi arayışları başlamıştır. 1980 sonrasında siyasi istikrarı sağlamak, çok partili koalisyonlu hükümetlerin önüne geçmek için parti sayısını azaltmaya yönelik düzenlemelere gidilmiştir (Ay, 2004).

İstikrarsızlığı önlemek için temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin sağlanması için, nispi temsil seçim sistemine barajlar getirilmek suretiyle d’hont sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem en çok oy alan partiye geniş temsil hakkı verdiği için çoğunluk sisteminin özelliklerini taşır. Ancak, çoğunluk sistemlerinden daha oransız sonuçlar doğuran ve nispiyet derecesi çok düşük olan bu karma seçim sisteminin, çoğunluk teorilerinin mantığına göre öncelikle bir-iki parti sistemi ortaya çıkması beklenmekle birlikte; ortaya ılımlı birçok parti sistemi çıkmıştır.

Türkiye seçim sistemine getirilen % 10 ülke barajı nispi seçim sisteminin uygulandığı hiçbir ülkede görülmeyen bir engelle karşı karşıyadır. Meşruiyet sorununa neden olabilecek unsurların başında gelen aşırı yüksek % 10 barajı küçük partilerin seçmenlerinin tercihini meclise yansıtamamasına neden olmaktadır. Demokratik diğer batı toplumlarında küçük partilerin barajı aşabilenlerin parlamentoda temsil edilmelerinden dolayı hükümet bunalımları ve siyasal istikrarsızlıklar görülmediğinden baraj oranları küçük tutulmuştur (Tunç, 2005, 16).

1983 yılından sonra uygulanan d'Hondt sisteminin seçim çevresi veya ülke barajlı tipleri ve kontenjan uygulaması genel olarak istikrar ilkesinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak uygulanmıştır. Bu dönemde seçmen tercihlerinin meclise yansımada olumsuzluklar ve milletvekili başına düşen oy sayısında partiler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Ülke barajını aşmadığından meclise giremeyen partilerin aldığı oy oranlarının da fazla olması bu dönemin temsil ilkesi açısından önemli bir dezavantajı olmuştur. Özellikle 1995, 1999 ve 2002 yıllarında ülke barajını aşmayıp azınlıkta kalan, meclise giremeyen oyların toplam oylar içindeki payının yüksek oluşu, seçmen tercihlerinin meclise yansıtılması açısından olumsuz yönde etki yapmıştır (Tuncer, 2006, 163-165).

Seçim sistemimizin genel anlamda siyasal istikrarsızlık yaratmaya elverişli unsurları; çok düşük oy oranlarıyla tek parti iktidarları yaratma potansiyeli ve koalisyonlu hükümetleri doğurma durumudur. Mevcut sistemin bir diğer özelliği de, seçim çevrelerine milletvekili dağıtım yönteminin kırsal ve küçük il ağırlıklı seçmen desteğine sahip partileri kayırmasıdır. Daha ikincil olmakla birlikte seçim sistemi ayrıca temsili demokrasilerde önemsenen kimi işlevleri de yerine getirememektedir. Bunların başında seçmenin milletvekili adaylarının belirlenmesinde hiç bir etkiye sahip olmamaları gelmektedir (Tunç, 2005, 17).

Türkiye'de seçim sistemi açısından şimdiye kadarki uygulamalardan elde edilen sonuçlar dikkate alındığında; tek başına iktidar için gerekli oy oranının düşüklüğünün meşruiyet tartışmalarına yol açabileceği, aşkın/eksik temsil'in makul sınırları aşması durumunda ise siyasal gerilimin artması gibi sonuçları doğurduğu gözlenmiştir (Tuncer, 2006, 168).

6.1.2. Ekonomik İstikrarsızlık ve Nedenleri

Ekonominin denge durumunun korunması, denge koşullarının sağlanması, devresel dalgalanmalardan meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi ve bu dalgalanmaların hafifletilmesi ekonomik istikrar olarak adlandırılmaktadır. Ekonomik istikrar kavramının kapsamına istihdam, fiyat istikrarı gibi iç istikrar unsurları ile ödemeler bilançosu dengesi, döviz kuru istikrarı gibi ülkenin dış istikrarını etkileyen unsurlar girmektedir (Duygulu, 1998, 107).

Türkiye ekonomisinde Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geçen surede uygulanan politikalarla temel hedef ekonomik istikrarı sağlamak olmuştur. Yüksek ve kronik enflasyon oranları, ekonomik büyümenin istikrarsız bir seyir izlemesi, yüksek işsizlik oranları, ödemeler dengesi açıkları, adil olmayan gelir dağılımı gibi pek çok sorun uzun yıllardan beri çözülmeyi beklemektedir. Bugüne kadar pek çok istikrar programı uygulamaya konulmuş olmasına rağmen ekonomideki temel dengesizliklerin önüne geçilememiştir (Yavuz, 2003, 203-204). Ancak günümüzde ekonomik istikrarsızlıkta azalma olduğu gözlenmektedir.

Türkiye'de ekonomik istikrarsızlığın en açık göstergesi Türk parasının iç ve dış değerindeki sürekli ve yüksek oranlı düşüştür. Ekonomik istikrarsızlık zaman zaman ödemeler dengesi krizi şeklinde de kendisini göstermişse de istikrarsızlığın en belirgin göstergesi kronik enflasyon ve devalüasyon sürecidir. Özellikle son on beş yıl süresince paranın iç ve dış değeri süratli bir şekilde düşmüş, bu düşüş zaman zaman hızlanmış, zaman zaman yavaşlamış, bazen düşüş hızı belli bir istikrara kavuşmuş, bazen de bu düşüşler kaotik bir biçimde gerçekleşmiştir. Politik basiretsizliğin bir göstergesi olan kaotik değer kayıplarının olduğu dönemler hariç, milli para düzenli fakat sürekli on beş yıldır değer kaybetmiştir (Ardıç, 2004, 33). Ancak enflasyonda da son yıllarda düşme olduğu gözlenmektedir.

Türkiye'de uzun yıllar enflasyonun nedenleri ve çözüm önerileri yetkili makamlar tarafından bulunamamıştır Türkiye'de enflasyonun temelinde ve dolayısıyla istikrarsızlığın temelinde yatan üç unsur bulunmaktadır. Bunlar; gelire göre yüksek seviyede süren kamu açıkları, kamu açıklarının para basılarak finanse edilebilmesine olanak sağlayan mevzuat ve zihniyetin mevcudiyeti ve Türkiye'de ki finansal sistemin boyutlarının milli gelire göre küçük olmasıdır (Ardıç, 2004, 40-50).

Türkiye son 30-40 yıl boyunca yüksek enflasyon, Türk lirasının aşırı değer kaybı, bütçede büyük açıklar, yüksek oranda işsizlik ve benzeri birçok ciddi sorun yaşamıştır. Bu büyük ekonomik zorluklar kamu politikalarının başarılı şekilde kamu kurumları tarafından uygulanmasında olumsuz etkilere sahiptir. Çünkü kamu kurumları hükümetler tarafından kendilerine tahsis edilen mali kaynaklarla belirli bir dönemde kamu hizmetlerini sunmak durumundadırlar. Ancak yüksek enflasyon ile kendilerine verilen mali kaynakların ekonomik değeri ve gücü azaldığı için hizmetlerin gerektiği şekilde sunulması mümkün olamamaktadır (Çevik, 2007, 207).

Türkiye’de kamu hizmetlerinin temel finansman kaynağı olan vergilerin iyi toplanamaması, vergi mükellefleri tarafından kaçırılması ve beklenen verginin elde edilememesi nedeniyle kamu yönetimi büyük bütçe açıklarıyla finansman krizi içine girmektedir. Kamu yönetimi bütçede verdiği açıkları borçlanma yoluyla kapatmaya çalışmakta ve borçların faizlerini bile ödeyemez hale düşmektedir. Bütçedeki borç faizi ödemelerinin artmasıyla kamu yönetimi sadece personel giderlerini karşılamaktan başka şey yapamamaktadır. Bu durum kamu politikalarının mali kaynak yetersizliği nedeniyle iyi uygulanmasını engellemekte ve daha baştan hizmetlerin istenildiği gibi sunulmasını zora sokmaktadır (Çevik, 2007, 208).

Türkiye’de ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı dönemler, koalisyonlu uzlaşmacı olmayan hükümet yapılanmalarının sık sık hükümet değişikliklerine neden olduğu, toplumda siyasi çatışmaların yaşandığı, demokrasi sorununun gün yüzüne çıktığı dönemler olmuştur. Savurganlık, istikrarsızlık güvensizlik ortamının yaşandığı bu dönemlerde aşırı büyüyen kamu harcamaları aşırı borçlanmaya neden olmuş ve ülkenin iç-dış borç yükü sürekli artmıştır. Dış piyasalar açısından ise sonuç güvensiz, istikrarsız, riskin yüksek olduğu bir ülke imajı ortaya çıkmıştır. Bu aşırı yüksek ülke riski nedeniyle yabancı sermaye ülkeye çekilememiştir. Siyasi istikrarsızlık ekonomik istikrarsızlığı getirmiştir (Yavuz, 2003, 210). Ancak 2000’li yılların ilk çeyreğinde görülen bu olumsuzluklar iyileşme sürecine girmiştir.

6.1.3. Yönetimsel İstikrarsızlık ve Nedenleri

Yönetim geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyetidir. Türkiye’de kamu yönetimi sıkı bir merkezilik ilkesine göre örgütlenmiştir. Kamusal görevlerin büyük bir bölümü bu örgütler tarafından yerine getirilmekte; bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim ilkesine göre ilgili kurumlar tarafından yürütülmektedir (Acar ve Sevinç, 2005, 20).

Türkiye’de yönetsel olarak kamu yönetiminin yapılanması ve işlevleri istikrarsızlık yaratmaktadır. Bunun nedenleri kamu yönetimindeki merkeziyetçi anlayış, örgütsel büyüme, yerel birimlerin güçsüzlüğü, gizlilik ve kapalılık, mevzuat sorunu, denetim sorunu, yozlaşma, yolsuzluk gibi nedenlerdir (Çevik, 2007, 199). Türk kamu yönetimi ayrıca küresel sistemdeki gelişmelerle kamu yönetimi

disiplininde ortaya çıkan değişim ve Avrupa Birliğine uyum süreci ile birlikte dış çevresinden kaynaklanan yeni sorunlarla karşı karşıyadır (Gökçe, 2007, 11).

Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır. Türkiye’de devletin bekasını ve üniter yapısını koruma endişesiyle, kamu yönetimi, hizmetlerin merkeziyetçi bir yapı içerisinde yürütülmesi esasına göre örgütlenmiştir. Tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin bir noktadan kontrol edilmesini ifade eden bu anlayış Türk kamu yönetimini zamanla etkisiz, verimsiz, ağır işleyen ve hacimce büyük bir mekanizmaya dönüştürmüştür (Saran, 2004, 125).

Türkiye’nin siyasi ve idari rejiminin toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre biçimlenmiş olması, bunun da yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye açık olmaması merkeziyetçiliğin temel nedenleri arasındadır. Merkezden yönetimin tüm hizmet alanlarını ve tüm ülkeyi kapsamaması sürekli biçimde merkezle yazışmayı gerektirmekte, hizmet götürülen yer sayısının her geçen gün artması merkezle taşranın birbirini anlamasını güçleştirmekte, taşra ile merkez arasında düşünce alışverişi zorlaşmaktadır (Eryılmaz, 2002, 186).

Türk kamu yönetimine egemen merkeziyetçi anlayış pek çok olumsuzluğa neden olmuştur. Bu anlayış, yönetimde hantallaşmaya, halkın yerel hizmetlere ilgisinin azalmasına, demokrasinin gelişiminin engellenmesine yol açmıştır. Merkez, uzun vadeli planlama yapamayan, günlük sorunlarla başa çıkamayan, kaynak israf eden, nitelikli personel yokluğu nedeniyle kaliteli hizmet üretemeyen, yönetime katılımı sağlayamadığı için toplumun zihni enerjisinden ve beşeri potansiyelinden yararlanamayan içe dönük bir yapıya bürünmüştür (Dinçer, 1998, 293).

Merkeziyetçilik, idari vesayet nedeniyle yerel yönetimleri de merkezi yönetime aşırı bağımlı hale getirmiş, bu denetimin çok geniş kapsamlı olması yerel yönetimleri merkezi yönetimin taşradaki şubeleri konumuna indirgemıştır. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler fazla etkili olmadıkları için yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına aktarılmış, yerel yöneticilerin ve halkın sorunların çözümü için sürekli başkente taşınması zorunluluğunu ortaya çıkmıştır. Taşra birimleri halkla merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yürüten ve ilişkileri sağlayan aracı kurumlar olarak çalışan birimler haline gelirken, merkezle yapılan yazışmaların uzun zaman alması sorunların çözümünü geciktirmiştir (Eryılmaz, 2002, 235).

Türkiye’de kamu yönetiminin istikrarsızlığına neden olan bir diğer faktör kamu yönetiminin örgütsel büyüme sorunudur. Türkiye’de devletin temel fonksiyonları arasına girmeyen pek çok hizmetin kamu görevi olarak değerlendirilmesi nedeniyle kamu, bu hizmetleri yerine getirebilmek için giderek büyüyen ve karmaşıklaşan hantal bir mekanizmaya dönüşmüştür (Saran, 2004, 136). Kamu kurumlarının bütçe, personel, araç-gereç, hizmet üniteleri ve sunulan hizmet çeşidi bakımından sayısal olarak büyümesi genel bir eğilim olmakla birlikte özellikle 1930’larda kabul edilen devletçilik prensibi sonrasında Türk kamu yönetiminin büyümesi hızlanmış, devleti küçültme parolasıyla iktidara gelen partiler döneminde bile bu eğilim devam etmiştir (Eryılmaz, 2002, 236).

Türkiye’de kamu yönetiminin istikrarsızlığına neden olan önemli faktörlerden biri de yerel yönetimlerin güçsüzlüğü sorunudur. Yerel yönetimler gerek mali kaynakları gerekse iç örgütlenmeleri açısından büyük ölçüde merkeze bağımlıdırlar. Yerel meclislerin yetkileri çok kısıtlıdır ve kararların önemli bir bölümü merkezi yönetimin onayına bağlıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin bu bakımdan yerel kamusal hizmetleri etkili ve kaliteli biçimde sunabilme ve yeterli düzeyde katılım olanakları yaratabilme kapasiteleri kısıtlıdır. Bunda yerel yönetimlerin kuruluşunda uygun ölçek ve model konusunun göz ardı edilerek gelişigüzel bir politika izlenmiş olmasının payı büyüktür (Dinçer, 1998, 294).

Kamu yönetiminin gizlilik sorunu da ciddi problemlere neden olmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiş, resmîyete, gizliliğe benzer bir anlam yüklenmiştir. Bürokrasi, halka karşı hatta kendi içinde kurumlar arasında bile gizlilik ve kapalılık esasına göre yapılmış, halktan gelebilecek tehlikelere karşı kendini rejimin bekçisi addeden bürokrasi devlet sırrı kavramını çok genişletmiştir (Dinçer, 1998, 294).

Türkiye’de yakın zamana kadar yönetimin bilgi verme yükümlülüğü yasal olarak düzenlenmemiş iken toplumun kamu hizmetleri hakkında ne ölçüde bilgilendirileceği, neyin gizli neyin açık olduğu yöneticilerin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu, bir yandan devletin vatandaş karşısında üstün olduğu inancını güçlendirip ve kamu görevlilerini vatandaşın eleştirilerinden korurken, diğer yandan kamuda yolsuzluğun yaygınlaşmasını kolaylaştırmıştır (Eryılmaz, 2002, 237).

Türk kamu yönetiminin işleyişinde Anayasa'dan başlayarak yasalarda ve hatta en alt düzeydeki yönetsel düzenlemeye kadar tüm hukuki düzenlemelerde, şekilciliğe önem verilmesi ve gereksiz ayrıntılara inilmesi nedeniyle yasal düzenlemelerin karmaşık bir kurallar topluluğu oluşturması da önemli bir sorundur. Anlaşılması zor, birbiriyle çelişen, günümüzün ihtiyaç ve şartlarına cevap vermeyen, eskimiş ve daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan yasa hükümleri ve yasa yapma kurallarındaki belirsizlikler yönetimde karışıklığa ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır (Emre, 1991, 217). Bu durum ayrıca, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte ve kamu yönetiminde çağdaş gelişmelere ayak uydurulmasını engellemektedir. Dolayısıyla bu nitelikteki mevzuat, hizmetin yürütülmesine yardımcı olmak yerine hareket serbestisini sınırlayarak kamu yönetiminin işleyişini yavaşlatmaktadır (Emre, 1991, 245).

Türk kamu yönetiminde denetimden kaynaklanan sorunlar da oldukça çeşitlidir. Denetim daha çok kurallara uygunluk açısından yapılmakta amacı ve sonuçları bakımından türlü suistimallere hizmet etmiş, ancak kurallara uygun olarak yapılmış işlemler bu denetim anlayışı içerisinde aklanabilmektedir. Merkezi yöntemle ve hiyerarşik basamaklar aracılığı ile yapılan denetimler kurumların amaçlarına ulaşıp ulaşmadıklarına, performanslarına ve maliyetlerine bakmayıp yasal ve mali ilkelere uyulup uyulmadığı araştırmaktadır. Üretilen hizmetlerin niteliği değil niceliği önem taşımaktadır (Gökçe, 2007, 45).

Kamudaki hizmet arzının yetersizliği, aşırı kuralcılık ve merkeziyetçilik yozlaşma ve çürümeyi arttırmıştır. Vatandaşın devlet karşısında kendini güçsüz hissetmesi onu, işlerinin çözümü için başka yollara başvurmaya mecbur bırakmakta bunun gündelik hayatın bir parçası haline gelmiş olması kamu yönetimine duyulan güveni sarsmaktadır (Saran, 2004, 139).

6.2. Türkiye'deki Siyasi Sistem Tartışmaları ve Almanya Siyasi Sisteminden Alınabilecek Öneriler

Siyasal sistem ile meşruiyet sorunu yasayan kişi veya grupların özellikle ekonomi ve dış siyaset sorunlarının çözülmekte zorlanıldığı dönemlerde yeni sistem arayışlarını dile getirmeleri, Türkiye açısından 1960'lara kadar geriye götürülebilmektedir. Türkiye'de yaşanan siyasi sistem tartışmaları genellikle siyasi rejim yani hükümet sistemi, parti ve seçim sistemi, demokratik sistem üzerinde yoğunlaşmıştır.

Türkiye'de 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemi ciddi uygulama sıkıntıları yaratmıştır. Başta yasama yürütme ilişkilerinde olmak üzere seçim sistemi, siyasi parti sistemi, siyasi yasaklar, temel hak ve özgürlükler için görünüşte düzeni ve istikrarı sağlayan etkin bir yürütme oluşturulmak istenmiştir. Böylece ülkenin yaşadığı siyasi bunalımların yinelenmemesi, âdeta bir matematik kesinlikle sağlanmış olacaktır. Ancak kurumsal müdahalelerle yapılan bu anayasal mühendislik, kısa bir süre etkili olmuşsa da siyasetin ve hukukun olağanlaşma sürecine girmesiyle, anayasanın siyasi kilitlenmelere ve tıkanıklıklara açık yapısı, kısa bir süre sonra etkisini göstermeye başlamıştır (Caniklioğlu, 1999, 194).

Türkiye'de hükümet sistemine yönelik arayışları gündeme taşıyan en önemli konu parlamenter sistemin istikrarsızlık sorunu ile karşı karşıya olduğu varsayımdır. Parlamenter sistemlerde uygulanan nispi seçim sistemi çok parçalı bir yasama yapısına yol açmakta, bu durum beraberinde genellikle koalisyon hükümetlerinin kurulmasını dayatmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin görev sürelerindeki kısalık, istikrarsızlık eleştirisinin temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemin tıkanmalara ve istikrarsızlığa neden olduğu, siyasi parti, seçim sistemlerinin parçalı hükümetleri gündeme getirdiği parti sisteminin istikrar ile etkinlikten uzak olduğu ve yeni hükümet sistemlerinin uygulanması gerektiği tartışma konusu olmuştur (Arslan, 2003, 162).

1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki en ciddi öneriler özellikle istikrar vurgusunun ön plana çıkarıldığı başkanlık sistemi ile daha çok etkinlik gereksiniminin karşılanması amacıyla ileri sürülen yarı-başkanlık tercihi yönünde olmuştur.

Parlamentar sistemlerde, yapısal olarak uzun ömürlü hükümetler iş başında olamayacağından, sıklıkla istikrarsızlık görüleceği, buna karşın başkanlık sisteminde, başkanın düşürülememesinden kaynaklanan belli görev süresi sayesinde, istikrarlı bir yönetime kavuşulacağı ileri sürülmektedir. Başkanlık sistemini savunanlara göre yasama organının temsil esasına dayandığı bir devlette yürütme organının atamayla göreve gelmesi açıklanması zor bir olaydır. Yürütme organının başında olan kişinin halkoyu ile seçilmesi toplumun olgunluğunu göstermektedir. Türk Toplumunu da bu olgunluğa erişmiştir (Karatepe, 2005, 253).

Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanmaya kalkışılması ile hükümet istikrarının sağlanması hedeflenirken, siyasal istikrarın bozulması tehlikesi ile karşılaşılacaktır. Yöneten, güçlü ve istikrarlı bir Başkanın aynı zamanda yasama organına hâkim olabilmesi gereklidir. Ancak, yasama organında Başkanın kendi partisi çoğunluğu sağlayamadığı takdirde Başkan, “azınlık başkanı” konumuna düşecektir. Türkiye bakımından bu durumun sıklıkla ortaya çıkması mümkündür (Eren, 2002, 140- 150).

Yarı başkanlık sistemi açısından ise partilerin uzlaşma geleneklerinin zayıflığı ya da seçmen kitlesinin fazlasıyla bölünmüşlüğü nedeniyle hükümet istikrarının tehlikede olduğu Türkiye gibi ülkelerde bu sistemin istikrarsızlığı önlemede faydalı olabileceği belirtilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, devlet ve rejim, çeşitli sebeplerle sık sık iç ve dış tehlikelerle karşılaşılıyorsa, devlet ve rejimi korumak amacıyla, tarafsızlığı sağlanmış bir cumhurbaşkanının, parlamentodaki iktidardan gelen anti-demokratik eğilimler dâhil, bunalım sebeplerini önlemek ve çözmekte önemli bir hizmet görmesi mümkündür (Turhan, 1989, 185-186).

Yarı başkanlık sisteminin uygulanmasını savunmayanlara göre ise bu sistemin en büyük sakıncası çağdaş demokrasilerde halktan yetki almanın yolunun halkın karşısına siyasal partilerle çıkılması gereğinin unutulmuş olmasıdır. Halk egemenliğini kullanacak, halk adına yetki alacak makamlar tarafsız yani partisiz olamayacaktır. Bu durumda yarı-başkanlık sistemi taraftarlarının savunduğu güçlü ve yansız Cumhurbaşkanı’nın belirlenmesinde ciddi problemlerle karşılaşılabilir. Bu sistemin diğer bir sakıncası da bu sistemde gerilimleri azaltıcı uzlaştırıcı, yansız bir makamın bulunmayışıdır (Turhan, 1989, 185-186).

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları başkanlık ve yarı başkanlık sistemi çevresinde yoğunlaşmasına rağmen Türkiye için rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin uygulandığı Almanya hükümet sisteminin uygulanması daha uygun görünmektedir. Türkiye, deneyiminin olmadığı siyasal rejimlere yönelmek yerine, bazı değişikliklere gitmek koşuluyla parlamenter rejimde kalabilir. Almanya’nın istikrarsızlıkları önleyici parlamenter sisteminin uygulanması Türkiye için daha makul olan bir yoldur.

Federal Almanya hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir. Ancak parlamenter sistemin olumsuz açıdan istikrarsız ve zayıf hükümete yol açtığı belirtilmektedir. Almanya bu doğrultuda hükümete istikrar ve etkinlik sağlama amacıyla rasyonelleştirilmiş parlamentarizm adı verilen parlamenter sistem uygulamaktadır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmayan hükümete istikrar ve etkinlik kazandırmaya yönelik hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2000, 32).

Parlamenter sisteminin ikili yürütme yapısı içinde, etkin kanadı oluşturan hükümetin, istikrarlı bir görev süresine sahip olması, yürütme istikrarının belirleyici sorununu meydana getirmektedir. Hükümetin daha göreve başlaması aşamasında güvenoyu engeline takılması, istikrarı zedeleyen bir unsur olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de uygulanan parlamenter sistem bu anlamda hükümete istikrar kazandırmaktan uzak olmuştur (Hekimoğlu, 2010, 44-45).

Hükümete istikrar kazandırmanın yolu, hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırıp, düşürülmesini ise zorlaştırmaktan geçmektedir. Bu bağlamda Almanya hükümetin düşürülmesini zorlaştırarak hükümete istikrar kazandırmaktadır. Bu bağlamda Almanya’da rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin kurucu güvensizlik oyu yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntem hükümetin devamlılığının sağlanmasına ve yürütme işlevinin aksamamasına yönelik olan ve yasama yürütme ilişkilerini dengede tutan bir niteliğe sahiptir (Gözler, 2000, 32).

Kurucu güvensizlik oyu ile hükümete karşı olan olumsuz yasama çoğunluğu, yalnızca düşürme iradesinde değil aynı zamanda yeni bir başbakan belirleyerek, hükümetin kurulması noktasında da anlaşmaya zorlanmaktadır. Güvensizlik oylaması sürecinde olumluda anlaşma gerekliliğinin gerçekleşme olasılığı, sadece olumsuzda anlaşmaya nazaran daha düşük olduğundan, mevcut hükümetin görev süresi istikrarı dolaylı biçimde desteklenmektedir (Gözler, 2000, 35).

Askeri darbe ve müdahaleler yanında Anayasa Mahkemesi kararlarıyla da sık sık kapatılmaları üzerinden kurumsallaşmasını tamamlamasına izin verilmemiş zayıf siyasi partilere dayalı istikrarsız parlamenter hükümet sistemiyle yönetilen Türkiye'nin yapıcı güvensizlik oyu benzeri bir düzenlemeyi kendi Anayasası'na yerleştirmesi isabetli bir tercih olacaktır. Türkiye'de hükümet kurulurken güvenoyu almada dönem dönem yaşanan krizler kurucu güvensizlik oyu ile ortadan kaldırılabılır (Hekimoğlu, 2010, 145).

Rasyonelleştirilmiş parlâmentarizmin en etkili araçlarından biri de, fesih tehdidiyle hükümetin parlâmentodan güvenoyu elde etmesidir. Federal Almanya Anayasasının 68'inci maddesine göre, Başbakan tarafından istenen bir güven oyu, Federal Meclis tarafından reddedilirse, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı Federal Meclis'i fesheder. Burada fesih silahı çok etkilidir. Çünkü hükümeti yok etmekte kararlı olan meclisin kendisi de yok olacaktır. Böyle bir durumda, milletvekilliklerinin sona ermesini istemeyen milletvekilleri istemeyerek de olsa başbakana güvenoyu vermek zorunda kalacaklardır (Gözler, 2000, 35).

Rasyonelleştirilmiş parlâmentarizmin tek amacı, hükümetlere istikrar kazandırmak değildir. Başarılı ve istikrarlı bir parlâmenter demokraside, hükümetin ülkeyi yönetebilmesi de gerekmektedir. 1949 Alman Anayasası, 81'inci maddesinde "teşriî zorunluluk hali denen bir usulle, düşürülemeyen hükümete kanun çıkarma imkânını tanımıştır. Bu usule göre Federal Meclis tarafından usulüne uygun şekilde düşürülemeyen Başbakan, istediği kanunları çıkarmayan Federal Meclis'i altı ay süreyle saf dışı bırakma ve yasama yetkisini bu süre içinde kullanma yetkisine sahip olabilmektedir (Gözler, 2000, 37).

Türkiye'de de teşriî zorunluluk haline benzer bir usulün kabul edilmesi önerilebilir. Bu usulle zor durumlarda hükümet, ihtiyaç duyduğu kanunları çıkarabilir. Bu da hükümete etkinlik kazandırır (Gözler, 2000, 37).

Siyasal sistemin hükümet sistemi kanadında yaşadığı sorunlardan ve tartışma yaratan durumlardan biri de parlamenter sistemin, istikrarlı, verimli ve etkin bir yönetime sahip kılınarak işlerlik kazandırılması için erkler arasındaki uyumlu ve birbiriyle barışık ilişkiler oluşturmaktadır. Bu ilişkinin alt yapısını ise, demokratik uzlaşma kültürünün üzerinde yükselen ve toplumsal-ekonomik dinamiklerin, biçimlenmesinde ağırlıklı bir etkiye sahip olduğu anayasal düzen oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1982 Anayasasının kurduğu erkler arası ilişki de yasama ve yargı erklerinin sistem içindeki konumları zayıflatılmış, yürütme organı ve özellikle de Cumhurbaşkanlığı makamı güçlendirilerek, diğer erkler karşısında belirgin bir üstünlüğe ulaştırılmıştır. Yürütmenin daha iyi işlemesi için yapılan bu tercih, sistemi bütünüyle islemez hâle uğratma potansiyeline sahip bir yürütme organı oluşturarak, anayasal düzenin yaşayabilirliğini tehlikeye uğratmıştır.

Siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanına, geniş yetkiler verilerek anayasal ve siyasal sistemin odağı haline getirilmiştir. Bu durum Cumhurbaşkanını karar, icra ve denetim makamına dönüştürerek, hükümet, yasama organı, muhalefet partileri ve hatta kamuoyuyla sürtüşebilecek bir konuma sokmuştur. Anayasal geleneklerin ve siyasal alışkanlıkların yarattığı tarafsız Cumhurbaşkanı izlenimiyle bağdaşmayan bu düzenleme, başta Cumhurbaşkanlığı makamı olmak üzere diğer devlet kurumlarının yıpranmasına yol açacak gerginliklerin alt yapısını hazırlamıştır (Soysal, 1993, 206).

Mevcut anayasal sistemin yeniden gözden geçirilmesi noktasında yapılacak düzenlemelerden biride Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin olmalıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin uyum içinde olan ve daha iyi işleyen bir kurumlar ve organlar dengesine kavuşmuş bir parlamenter sisteme sahip olabilmesi için Almanya siyasal sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanının yetkileri azaltılarak, törensel hâle getirilmesi gerekmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı sistem içinde ikinci bir iktidar odağı olma niteliğini yitirerek, yürütme katındaki tikanlıkların yaşanmadığı ve yönetilebilen demokratik bir yapı kurgulanabilecektir.

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde yasama organının hükümet üzerindeki denetim araçları da Türkiye'nin yasama yürütme etkinliğinin sağlanabilmesi için örnek alınabilecek alanlardan biridir. Türkiye'de gensoru, soru, meclis araştırması gibi sınırlı sayıdaki denetim yollarına bünyesinde yer veren 1982 Anayasası'nın etkin ve istikrarlı parlamenter bir kontrol sistemi getirdiğinden söz etmek mümkün değildir. Bu bağlamda Türkiye'nin Almanya'da uygulanan denetim yollarından yararlanması isabetli olacaktır (Hekimoğlu, 2010, 42).

Federal Almanya'nın federal siyasi yapısına ilişkin farklılıklar ihmal edilerek Federal Alman Hukuku'nda mevcut bulunan Federal Başbakanın güven isteminin reddi oyu yoluyla hükümetin düşürülmesi, yapıcı güvensizlik oyu yoluyla hükümetin düşürülmesi, meclis araştırma komisyonları yoluyla hükümetin denetlenmesi, erken seçime gitme ve denetim yollarının kabulüyle; Türkiye bakımından da demokratik, yönetebilen etkin ve istikrarlı bir parlamenter yönetim ortaya çıkarmak mümkün olabilecektir (Hekimoğlu, 2010, 42-47).

Türkiye'de seçim ve parti sistemlerinin de katkısıyla oluşan parçalanmış siyasal yapı, koalisyonlar sürecinin yeniden yaşanmasına yol açabilir. Bu durum aşırı çok partili bir yasama organı içinde hükümetlerin güvenoyu alamamasına ya da sık sık güvensizlik oyuyla düşürülmesine neden olacaktır. Bu sonuç, devlet yönetiminin etkinlikten uzaklaşmasına ve siyasal sistemin istikrarsızlaşmasına neden olacaktır. Türkiye'de ki mevcut sistem, seçimlerin yenilenmesine ilişkin olarak 45 günlük bir bekleme süresi öngörmüştür. Bu sürenin, Almanya'daki gibi 21 güne düşürülerek, Cumhurbaşkanına siyasal belirsizliği bir an önce sonlandırılması imkânı tanınabilir. Sıkıntının aşılmasında seçimlerin yenilenmesi kararının tamamen başbakanın inisiyatifine bırakılması da düşünülebilir.

Türkiye Cumhuriyeti yargı sisteminde bireysel başvuru yolu 12.09.2010'da yapılan Anayasa değişikliğine kadar vatandaşlara tanınmamıştır. Yargı sistemi açısından oldukça demokratik kurallara sahip olan Almanya'da bu hak bireye doğrudan verilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin bireysel başvuru yolunu vatandaşlara açması hukuk devleti ve demokratikleşme açısından önemli bir atılım olmuştur. Almanya'da Anayasa yargı gücü diğer erkler arasında çıkan uyuşmazlıkları çözüme yetkisine de sahiptir. Bu bağlamda Türkiye'nin yargı erki konusunda Alman yargı sisteminden yararlanması faydasına olacaktır.

Türkiye'nin yaşadığı istikrarsızlıkların nedenlerinden biri de istikrarsız siyasi parti ve seçim sistemidir. Siyasi parti sistemi açısından dengeli bir seçim sistemi uygulanmadığı için mecliste çok partili bir yapı göze çarpmaktadır. Ayrıca yüzde on ülke barajının temsilde adalet ilkesine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir. Seçim sistemi halkın temsil edilirliliği açısından adaletli değildir. Oyların çoğunluğunu alan parti mecliste aldığı oydan daha çok sandalye ile temsil edilmektedir. Diğer partilere oy veren vatandaşların oyları ise büyük ölçüde boşa gitmekte ve temsil edilememektedir. Bu durum her kesimden görüşün mecliste yer bulmasına olanak tanımamaktadır.

Türk siyasi parti ve seçim sistemi açısından istikrarsızlıkları önlemek için Almanya'da uygulanan kişiselleştirilmiş nispi temsil seçim sistemi önerilebilir. Almanya seçim sistemi çoğunluk ve nispi temsil arasında dengeli bir kaynaştırma yapmıştır. Almanya bu sistem ile seçmenlerin hem adaya hem de partiye oy vermesini gerçekleştirmiştir. Böylece yönetimde istikrar, temsilde adalet ilkeleri birlikte uygulanmaktadır. Bu durum ılımlı iki parti sistemi doğurmuştur. Ülke barajı ise yüzde beş şeklinde uygulanmaktadır. Türkiye'de de Almanya'da olduğu gibi kişiselleştirilmiş nispi temsil seçim sistemi ülke barajının yüzde beşe düşürülmesi şeklinde uygulanabilir. Türkiye'de temsilde adalet ve yönetimde istikrarı sağlamak için Almanya'ya benzer bir seçim sistemi istikrar açısından daha uygundur.

Siyasi parti sistemi açısından Türkiye parti içi demokrasi, üyelik, örgütlenme, faaliyet yasakları, delegelik sistemi ve parti kapatma açısından demokratik olmayan uygulamalara sahiptir. Türkiye, siyasi parti sistemindeki istikrarsızlıkları azaltmak ve böylece siyasi istikrarsızlıkların önüne geçerek etkin bir demokrasi siyasi sistem oluşturmak için Almanya siyasi parti sistemindeki uygulamaları Türkiye'nin mevcut yapısal farklılıklarını dikkate alarak uygulayabilir.

Türkiye siyasi parti sisteminde üyelerin parti içi faaliyetlere aktif katılımını sağlamak için, Almanya parti sisteminde olduğu gibi, aşağıdan yukarıya doğru bir karar alım sürecine gitmelidir. Böylece parti üyelerinin istekleri parti kararlarının gidişatını doğrudan etkileyecektir. Ayrıca Türkiye'de siyasi partilere üye olmak için getirilen yasaklar en aza indirgenmeli ve Almanya'da olduğu gibi siyasi partilere üye olma yasağı sadece siyasi haklardan yoksun olmak ve mümeyyiz olmakla sınırlandırılmalıdır. Üye sayısı açısından naylon üyelik yerine Almanya'da ki gibi

aktif ve katılımcı bir üyelik sistemi siyasi parti sistemine yerleştirilmelidir. Örgütlenme açısından ise merkeze bağlı örgütlenmeye son verilerek bunun yerine Almanya'da ki gibi taşra teşkilatının da etkin olduğu bir yapı oluşturulmalıdır.

Türkiye'de siyasi partilerin aday belirleme yöntemleri, yönetimin gözetim ve denetiminde sandıksız yapılmakta ve sistemin sürekli kendi sadık adamlarını ve sadık adamların da en sadıklarını bir üst delege olarak çıkarması şeklinde demokratik olmayan usulle yapılmaktadır. Türkiye aday tespitinde buna son vererek Almanya'da ki gibi kayıtlı bütün parti üyelerinin katılacakları bir ön seçimle ya da bu üyelerin kendi aralarında seçecekleri delegeler tarafından seçilmesi şeklindeki usulleri tercih etmelidir. Almanya'da aday tespiti seçim çevresi mahalli örgütlerin yetkisindedir. Üst kademelerin etkisi, ancak eyalet düzeyinde ve nispi temsille seçilecek milletvekili adayları bakımından söz konusu olabilmektedir. Siyasi parti kapatma gerekçeleri de Almanya'da olduğu gibi sınırlı tutulmalıdır.

6.3. Federal Almanya Kamu Yönetimi Sisteminin Türkiye'nin Üniter Yapısına Uygulanabilirliği ve Türkiye'deki Yerelleşme Tartışmalarına Almanya İdari Sistemi Çözüm Önerisi

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanı ile birlikte yeni bir yönetim ve örgütlenme ilkesi ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla yönetimin yeniden düzenlenmesi ve düzeltimi cumhuriyet yönetiminin sürekli uğraşlarından biri olmuştur. Bu yöndeki gelişmeler, 1946'da çok partili hayat geçişle, 1961 Anayasası ile planlı döneme girildikten ve AB'ye yönelik uyum çabaları çerçevesinde, yerel yönetimler dâhil olmak üzere bütün yönetim kurumlarında sürekli artan bir değişiklik gereksinimini doğurmuştur. Ancak daha hızlı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmayı, çağdaş, demokratik, katılımcı bir yerel yönetim sistemine kavuşmayı amaçlayan düzenleme girişimlerinden bugüne kadar sonuç alınamamıştır (Özel, 2000, 39).

Türkiye son dönemlerde kamu yönetimi açısından merkezi yönetim ve yerel yönetim kapsamındaki ilişkilerinde tıkanma noktasına gelmiştir. Bu tıkanıklığın nedeni kamu hizmetlerine ilişkin tüm görev, yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması olarak gösterilmektedir. Hizmetlerin yerellik özelliğine rağmen tüm işlerin merkezde toplanması, tüm personelin her türlü özlük işlerinin merkezden yönetilmesi, her türlü emir onay ve ödeneğin merkezden çıkması kırtasiyeciliğin artmasına, işlerin gecikmesine neden olmaktadır. Ayrıca kent, il, ilçe köy yerel

topluluklarına kendi isteklerine göre yönetme yetkisi verilmemesi yerel yönetim sistemini demokrasiden uzak bir görünüm sergilemesine neden olmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkinliği ve demokratikliği arttıracak biçimde bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmamıştır (Zengin, 1999, 15).

Türkiye’de kamu yönetimi alanında yaşanan bu sorunlar kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için temel şartlardan birisi olarak, hizmetlerin halka en yakın yerel birimlerce yerine getirilmesi görülmektedir. Yerel yönetimlerin hemşerilerinin öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve isabetli tespit edeceği ve bu hizmetleri onlara daha hızlı ve etkin biçimde götüreceği düşünülmektedir. Öte yandan yerel yönetim kuruluşu ile vatandaş ilişkilerinde, vatandaşların kendi sorunlarının çözümüne katkı da bulunmasıyla yerel yönetimde kurum-vatandaş ilişkisi daha demokratik olacaktır. Böylece yerelliğin, merkezciğe göre daha demokratik, etkin ve verimli konuma geleceği savunulmaktadır (Uçar, 2004, 100).

Almanya’da yerel yönetimler politikalarını yerellik ilkesi kapsamında gerçekleştirmektedirler. Hizmetlerin görülmesinde önceliği alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngören yerellik ilkesi kapsamında yerel yönetimler, özerk yerel yönetim geleneğine, yalnız yeterli kaynaklar sağlamayı öngörür bir şekilde değil aynı zamanda, işlerine merkezi yönetimin karışmasını en aza indirici bir yapı getirerek de katkıda bulunmaktadır. Almanya’da yerellik ilkesi ile hizmeti halkın ayağına götürmenin ötesinde, hizmetin yerinde görülmesi sağlanmaktadır. Almanya’da yerel yönetimler birey ağırlıklı çalışan, bölgesel ya da yerel kamu hizmetlerini yerinden yöneten, yerel toplumların özerk, demokratik, şeffaf, verimli bir yönetime sahip olmasını sağlayan, sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran demokratik sitemler olarak ortaya çıkmaktadır (Keleş, 1999, 89).

Almanya kamu yönetimi belirtilen bu özellikleriyle demokratik, çağdaş bir kamu yönetimi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda Almanya kamu yönetimi sisteminin Türkiye’ye uygulanabilirliği hukuki, sosyolojik, siyasi ve idari açılardan incelenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemi üniter devlet yapısına dayanan merkeziyetçi bir yönetim şeklidir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası üniter sistemi benimsemiştir. Üniter yapıli ülkelerde “ülke bütünlüğü” esastır ve bunu sağlamak için de merkezi yönetim kuruluşlarıyla, çeşitli hizmetleri yerine getiren kuruluşların uyum içinde çalışmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerce kullanılan yönetsel yetkilerin sınırlarını da bu ilke belirlemektedir (Karakılçık ve Özcan, 2005, 13).

Türkiye’de üniter siyasal sistem hem ilkesel, hem de kuramsal düzeyde ifade edilmektedir. İlkesel düzeyde, ülke yönetimi tek ve bölünmez kabul edilen ulusal iradeye bağılıdır. Ulus, iradesini seçimler ve halkoylamaları aracılığıyla ortaya koymaktadır. Seçimler sonucu oluşan parlamentoda, demokratik usuller gereğı, çoğunluk iradesi ülkeyi yönetecek yasaları çıkarma yetkisini elde etmektedir. Kuramsal düzeyde ise Türkiye’de tek bir siyasal merkez vardır. Bu merkez, parlamentosu ve hükümetiyle Ankara’da yer almaktadır. Ülkenin il, ilçe gibi alt birimlerinde oluşturulan kurumların siyasal yetkileri yoktur. Bu kurumlar, merkezi yönetimin çıkardığı yasaları uygulamakla görevlidir (Uygun, 2007, 318).

Almanya’da uygulanmakta olan federal sistem ise hem ilkesel hem de kuramsal düzeyde üniter yapıdan ayrılmaktadır. İlkesel düzeyde, ülke iki ayrı irade tarafından yönetilmektedir. Birinci irade, üniter devletlerde olduğu gibi bütün halkın iradesi yani ulusal iradedir. İkinci irade ise, eyalet halklarının iradesidir. Bu ilkesel farklılık, kuramsal düzeyde federal ve federe yönetim organları olarak somutlaşmaktadır. Ülkenin bütünü üzerinde yasama ve yürütme yetkisini kullanan federal parlamento ve hükümetin yanı sıra, yetkisini eyalet düzeyinde kullanan eyalet parlamento ve hükümetleri bulunmaktadır (Uygun, 2007, 318).

Hukuki açıdan incelendiğı zaman Türkiye Anayasası’nın üniter sistemi esas alan temel ve değıştirilemez bir ilke içerdığı, bu nedenle de federal sisteme kesinlikle kapalı olduğu görülmektedir. Bu kanaatin dayandığı hüküm, anayasanın “ devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” ilkesidir. Bu ilke çerçevesinde Almanya’da uygulanan siyasal sistemin Türkiye siyasal sistemine uygulanabilirliğı çerçevesinde genel kabul gören görüş Alman siyasal sisteminde uygulanan federal yönetimin, anayasadaki bu ilke ile bağdaşmadığı, üniter sistem ile özdeşleştiğı yönündedir. Türkiye’nin böyle bir değışikliğe gitmesi için Anayasanın değıştirilemez olan

maddelerinde değişikliğe gitmesi gerekmektedir. Bu da ülkeyi karışıklığa ve istikrarsız bir ortama sürükleyecek bir durumdur.

Almanya’da federalizmi doğuran nedenlerden birinin de farklılaşan toplum yapısı olduğu görülmektedir. Türkiye’nin toplum yapısı Osmanlı İmparatorluğu ile karşılaştırıldığında oldukça türdeş bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Osmanlı devleti çok uluslu ve dinli bir yapıya sahiptir. Devlet son zamanlarında toprak kayıplarıyla birlikte bu heterojen yapısını yitirmeye başlamıştır. Ancak Anadolu insanının kökeni araştırıldığında Türk, Kürt, Arap, Çerkez, Ermeni, Laz, Gürcü Boşnak gibi pek çok farklı aidiyetle karşılaşmaktadır. Federal sistem için elverişli toplumsal yapı, yalnızca farklılıklar içeren bir yapı değildir. Bu farklılıkların siyaseti etkileyecek boyutta olması gerekmektedir. Bunun için toplum içindeki bu grupların ülke içinde belirli bir büyüklüğe ulaşması ve farklılıklarının bilinciyle aktif olarak siyasete katılma isteği göstermesi gerekmektedir. Farklılıkların kültürel düzeyde kaldığı, siyasal bir kimliğe dönüşmediği yerde, federalizm yönünde bir talep doğmayacaktır (Uygun, 2007, 290).

Türkiye’de etnik ve dinsel gruplar içinde % 19 ile Kürtler ’in en büyük çoğunluğa sahip oldukları belirtilmektedir. Kürtler en büyük çoğunluğa sahip olmanın yanında farklı kimlikleri üzerinden ciddi siyasal talepler ileri süren tek gruptur. Diğer gruplar Türk kimliği ile bütünleşmiş etnik kimliklerini ikinci plana atmışlardır. Ancak Kürtler Osmanlı devletinden beri kapalı ve feodal bir toplum yapısı içinde varlıklarını sürdürmüşler ve Türkiye’de kentleşmenin hızlandığı 1990’lı yıllardan itibaren de Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde aktif siyasete katılmaya başlamışlardır. Bu doğrultuda siyasi parti yapılanmasına gitmişlerdir. Bu partiler Kürt kimliği üzerinden siyaset yaparak siyasette kutuplaşmaya gitmişlerdir. Siyasette federalist ve ayrılıkçı hareketleri destekleyen bu partiler Türkiye’nin eyalet yönetimi şeklinde bir yapılanmaya gitmesini ve Kürtlerin yoğun yaşadıkları bölgelerde Kürtlerin özerk bir yönetim yapılanmaya kavuşturulmasını siyasi sistemden talep etmektedirler. Ancak Türkiye’de etnik farklılaşma ülke nüfusunun yalnızca küçük bir kesiminde ciddi siyasal talepler yarattığı için, toplumsal yaşamın federalizmi zorunlu kılacak ölçüde farklılaştığı ileri sürülemez (Oran, 2004, 36-48). Bu bağlamda Türkiye, federal sistemi benimseyen Almanya gibi toplumsal yapısında derin bölünmeleri olan bir ülke değildir.

Etnik kimlik, özerk yönetim talebiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde özellikle son yirmi yılda terör olayları yaşanmaktadır. Terör, son yılların önemli sorunu haline gelmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetim devleti koruma amaçlı olarak bu sorun karşısında birlik ve beraberliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin yetki alanlarının mümkün olduğu kadar dar tutulmasına önem vermektedir. Bu haliyle Türkiye’de yerel yönetimlerin kısa dönemde güçlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Türkiye açısından yerelleşme bölücü terörü hızlandırıcı bir etki doğurabilir (Çevik, 2007, 124).

Almanya federal sisteminin Türkiye üniter yapısına uygulanması açısından değerlendirilecek olan üçüncü nokta siyasi ve idari açıdan federalizmin doğuracağı sonuçlardır. Siyasi açıdan Türkiye’nin siyasi kültürü merkeziyetçilik üzerine kuruludur. İdari açıdan da güçlü bir merkezi yönetim bulunmaktadır (Uygun, 2007, 306). Yerel yönetimler de bu güçlü merkezi otoriteye bağımlı örgütler şeklindedir. Merkezi yönetim; yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi uygulamaktadır. Ancak yerellik ilkesi vesayet denetiminin bu ilkelerini gözetmeden uygulanmasını öngörmektedir. Yerellik ilkesi ile merkezi yönetim yerel yönetimlerden ayrı ve bağımsız kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye açısından bu ilkenin uygulanması, yani merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin kaldırılması hizmetlerin dağılımında bölgelerarası dengesizliklerin ortaya çıkması, yetkilerin kötüye kullanılması gibi sakıncalar meydana getirebilir (Karakılçık ve Özcan, 2005, 16).

Türkiye’de yerel yönetim sisteminde Federal Almanya kamu yönetimi doğrultusunda yapılacak en büyük değişiklik üniter devlet niteliğini değiştirmeden ve federal sistem arayışına gitmeden katı, bürokratik merkeziyetçi yapının yerel yönetimlere demokratik bir yapı getirecek şekilde değiştirilmesidir. Türkiye’de Almanya’da uygulanan yerellik ilkesi ülkenin idari ve siyasi şartlarına göre sisteme yerleştirilmelidir. Yerellik ilkesinin gerçekleşmesi için federal devlet yapılanması gerekmemektedir (Keser, 2004, 4).

Yerellik uygulamasının Almanya'da etkin şekilde yürütülmesinin en büyük yardımcılarının başında Almanya'nın federal devlet yapılanması gelmektedir. Federal yapıya sahip Almanya'da mümkün olabildiğince fazla yetki yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır. Bu bir anlamda yerel yönetimlerin, yerel devletten, yerel devletin de federal devletten önce geldiği anlamını taşımaktadır. Federalizmde yetki ve sorumlulukların dikey olarak yerel yönetimler, yerel devlet ve federal devlet arasında paylaşılması, subsidiarite ilkesinin federalizm kapsamında çok iyi algılanması ve uygulanabilmesi sunucunu doğurmaktadır (Özcan, 2001, 196).

Yerellik ilkesinin Türkiye gibi merkeziyetçi ülkelerde tam anlamıyla hayata geçirilmesinde bazı zorluklar vardır. Dolayısıyla Türkiye'de yerellik ilkesinin uygulanması, ülkenin hukuki, siyasi, idari, toplumsal ve ekonomik durumu göz önüne alınarak ve küresel güç ve sermayenin açık pazarı haline gelmeme konusunda ihtiyatlı olunarak ve milli menfaatleri önde tutma kaygısı ile hareket edilerek yapılmalıdır (Bilgiç ve Gül, 2003, 624).

Yerellik ilkesinin Türkiye açısından uygulanması birden olacak bir olay değildir. Uzun yıllardır liberal anlamda bir yerel yönetimler yasası çıkarılmayan Türkiye'de yönetimin ve hukukun her alanına etki etme yeteneğine sahip bir ilkenin, kabul edilmesini beklemek olanaksızdır. Ancak ilke Türkiye'nin yapısı göz önüne alınarak bölümlere ayrılarak uygulama şansı bulunabilir. Yerel yönetimlere yönelik olarak yerellik ilkesini sadece ekonomik boyutu ile ele alarak işleme başlanabilir. Bu alanda yapılacak reformlarla ilkenin bir süreç içinde, ülkenin yönetsel yapılanması da göz önünde tutularak yerleşmesi veya en azından ülke gündeminde tartışılması sağlanabilir. Üzerinde tartışmalar yapıldıkça konu belirli bir olgunluğa gelecek ve yasa tasarıları hazırlanmaya başlanacaktır. Ekonomik alanda yerellik ilkesini uygulamaya başlanması ile birlikte ilkenin siyasal ve yönetsel yönleri de ülkenin gündemine getirilerek tartışılması sağlanmalıdır (Özcan, 2001, 205).

Yerellik anlayışında hizmette halka yakınlık ya da bir hizmetin halka en yakın birimler tarafından yönetilme ilkeleri vardır. Hizmette halka yakınlık şeklinde ifade edilen yerellik ilkesi, farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilkedir. Bu anlayışa göre yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik durumuna uygun olan bir hizmeti yerine getirmeleri istenmektedir (Uçar, 2004, 100). Bu kapsamda Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında

görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımı ve bunların gerçekleştirilmesinde gerekli ve yeterli araçlara sahip olmada kesinlik ve açıklık bulunmamaktadır. Topluma, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde götürmekle yükümlü kamu yönetimi, toplumsal gelişme ve değişimlere paralel olarak niteliği ve niceliği farklılaştıran toplumsal gereksinimlere yanıt verebilmek için, kendi yapı ve hizmet anlayışında da değişim yapmak ve gelişmelere ayak uydurmak durumundadır. Bu bağlamda Türkiye’de de Almanya benzeri bir uygulamaya giderek merkezi yönetim hangi kamu hizmetini ne zaman, ne şekilde ve hangi oranda yerine getireceğini; hangi görevleri, nasıl, hangi oranda diğer kamu kuruluşlarına yerel yönetimlere bırakacağını, “toplum yararı” kriteri ve idari yapının da gerekleri ışığında çözüme kavuşturabilir (Özel, 2000, 42).

Türkiye’de yerellik ilkesinin uygulanması yönünde yapılacak başka bir nokta ise sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunun merkezi yönetim kuruluşlarından alınıp yerel yönetimlere devredilmesidir. Toplumsal bilincin geliştirilmesi noktasında her şeyi devletten bekleme düşüncesinin terk edilerek toplum bireylerinin sorumluluk almalarını sağlamak hedef olmalıdır. Toplumsal ihtiyaçların çoğunun yerel nitelikte olması yerel yönetimlerin daha aktif rol oynamalarını haklı çıkarmaktadır. Almanya’da sağlık, eğitim, konut gibi sosyal kamu hizmetleri ilgili eyalet birimlerine devredilmiştir. Her eyalet birimi bu hizmetleri kendi ihtiyaçları doğrultusunda karşılamaktadır. Böylece hizmete ihtiyacı olan insanlar dolaylı veya dolaysız yönetime katılabilmektedir. Bu anlamda Türkiye’de de yerelleşmenin bu boyutunun sağlanması vatandaşların yönetime daha rahat bir şekilde görüş bildirmelerini sağlayabilir (Çevik, 2007, 321-322).

Federal Almanya’da uygulanan yerellik ilkesi yerelliği ve dolayısıyla halka yakınlığı öngörmektedir. Bu ilkenin Türkiye’de uygulanması ile halka yakın olan bir yönetim yapısı daha fazla demokratikleşme, daha fazla katılım sonucunu doğuracaktır. Yerellik ilkesi merkezîyetçi eğilimlere bir set olarak işlev görebilir ve bu ilkenin teorik temelleri bireye ve özel girişime öncelik verilmesini ve temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesini sağlayabilir (Özel, 2000, 42).

Türkiye açısından bu ilkenin uygulanmasında farklı sorunlar ile karşılaşma olasılığı da vardır. Türkiye’de yönetsel yapılanmada merkez "asıl" yerel "ikinci" plandadır. Yerelin "asıl" merkezin "ikinci" planda olmasını gerektiren yerellik ilkesinin Türkiye açısından uygulanabilirliği konusu tartışmalıdır. Türkiye'nin üniter devlet yapısına sahip olmasından dolayı bu ilkenin Türkiye’de yerel yönetimlere uygulanamayacağı savunulmaktadır. Bu görüşü savunanlara göre yıllar içinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekirken tam tersine, ellerindeki gelir kaynaklarına merkez tarafından el konulmuştur. Dolayısıyla yerellik ilkesinin temeli olan piramitsel yapılanmanın en üst birimi, alt birimlerin yapacakları işleri kendilerine bırakması koşulunu yerine getirmemektedir. Geleneksel olarak yerel-merkez ilişkisinin görüntüsü, Türkiye’de bu ilke anayasal bir ilke haline getirilse dahi, ilkenin sadece "yukarıdan aşağıya" boyutu ele alınarak, asıl varlık sebebi olan "aşağıdan yukarıya" boyutunun çalıştırılmayacağı savunulmaktadır (Özcan, 2001, 205).

Geleneksel olarak merkeziyetçi bir anlayışla yetişen siyasal elitin piramitsel yapıda kendinden daha alt birimde yer alan sivil toplum kuruluşlarına veya toplumsal diğer örgütlemelere yetki ve parasal devir yapıp yapmayacağı konusu da yerellik ilkesinin uygulanamayacağı yönünde ileri sürülmektedir. Ayrıca bu ilkenin yerleşmesi demokrasi kültürünün belirli bir seviyeye ulaşmasından önce olası olmayacağı savunulmaktadır. Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türkiye’de, yerellik ilkesinin yerel yönetimlerin tüm sorunlarını çözeceğini beklemek aşırı bir iyimser yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde ki problemlerin çözümü, merkez-çevre ilişkisinin yeni bir düzenleme ile değil, bir reform ya da devrim ile yer değiştirilmesi gereğidir (Özcan, 2001, 222).

Kentleşme sorunları, bölgelerarası dengesizlikler, gelir dağılımındaki eşitsizlik, sosyal güvenlik sistemindeki bozukluk, yasal düzenlemelerin yetersizliği Türkiye’de kamu hizmetlerinin çoğunun hala devlet ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Öte yandan, yenedünya düzeninin yansıması olabilecek, başta devletin küçültülmesi, buna bağlı olarak özelleştirme gibi ideolojik içerikli anlayış ve yöntemlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında çok dikkatli olunması gereği unutulmamalıdır (Mengi, 1997, 514).

Yerellik ilkesi ile öngörülenler Türkiye açısından Anayasal hükümlerle, ulusal değerlerle ve yerel yönetimlerin gerekleri ile çelişiyor görünmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ve demokrasinin gelişimi için gerekli düzenlenmeler yapılırken, sorunların çözümüne bütüncül açıdan bakmak, ulusal değer ve yapıyı göz ardı etmemek gerekmektedir. Çünkü yerellik ilkesinin uygulanması yönündeki ısrarların temelinde, halkın kararlara katılımını arttırmak, yerel gereksinimlerin daha iyi karşılanmasını sağlamak yanında, yabancı sermayenin önündeki engelleri kaldırmak da olasılık olarak ortaya çıkmaktadır (Karakılçık ve Özcan, 2005, 24).

Yerel yönetimlere yerelleşme politikalarına uygun olarak yetki verilmesi ve güçlendirilmesi Türkiye’de sermaye yönetiminin merkezileştirilmesi nedeni ile kaygıyla karşılanmasına rağmen, yerelleşmenin demokratikleşme, katılım ve yerel toplulukların güçlendirilmesi anlamlarındaki etkileri göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda Türkiye’nin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı ülkenin hukuki, idari, siyasi ve toplumsal yapısı göz önüne alınarak yerelleşme politikalarına uygun olarak yeniden düzenlenmelidir.

Türkiye açısından Almanya gibi yetkilendirilmiş oldukları konular ile ilgili kendi kararlarını alıp uygulama hakkına sahip yerel yönetimler oluşturmak pek çok açıdan tehlikeli olmasına rağmen, Almanya’nın yerel yönetim anlayışının Türkiye’nin yapısına uygun olan yönleri uygulanabilir.

DÖRDÜNCÜ KESİM

GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmanın bu dördüncü ve son kesimi, çalışmanın tümünü kapsayan bulgular, öneriler ve genel sonuçtan oluşan üç bölümden oluşmaktadır.

7. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

Bu bölümde çalışmada elde edilen bulgular, bu bulgulara yönelik öneriler ve genel sonuç yer almaktadır.

7.1. Bulgular ve Öneriler

Bulgu 1: Almanya’da demokratikleşme bilinci, sivilleşme anlayışı, siyasi kültür oluşturulması halka devlet tarafından verilmiştir. Halkın, sistemi çatışma çıkarmadan benimsemesi için ekonomik refah yoluyla demokrasi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Güçlü bir ekonomi ve iyi yaşam koşulları ile halkın hafızasındaki geçmiş silinerek tarihi bir boşluk yaratılmıştır. İki Almanya’nın birleşmesiyle ortaya çıkan ekonomik sorunlar Alman halkında siyasi sisteme karşı memnuniyetsizlik, yabancılara karşı hoşgörüsüzlük, kısacası unutturulmaya çalışılan Alman halkının özelliklerini ortaya çıkarmıştır. Almanya’nın istikrarsızlıkları ortadan kaldırmasında ekonomik istikrarın büyük etkisi vardır. Almanya istikrarlı bir sistemi güçlü bir ekonomi ile yerleştirip istikrarsızlıkları ortadan kaldırmış olmasına rağmen, ekonominin kötü gittiği dönemlerde sisteme karşı aşırı bir güvensizlik ve sisteme antipati duyma söz konusudur. Almanya’da ulus olma bilinci olmadığından, sistemi bir nevi ekonomi ayakta tutmaktadır. Dünya’nın en güçlü ekonomilerinden birine sahip olan Almanya bu bağlamda ekonomisi aracılığı ile siyasi, yönetsel, demokratik ve toplumsal alanda güçlü ve istikrarlı bir sistem yapılanmasını Türkiye’ye göre daha sistematik ve istikrarlı bir şekilde yerleştirmiştir. Alman siyasal sisteminin istikrarlı olması ve bu siyasal düzenin ekonomik güçle desteklenmesi Alman halkının bir arada ve düzen içerisinde yaşamını kolaylaştırmaktadır. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın, “Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tikanlıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini kısmen desteklemektedir

Öneri 1: Federal Almanya istikrarlı bir sistem yapısı oluşturma ve bunu yerleştirme konusunda, Türkiye'ye göre ileri bir noktadadır. Bunu güçlü ekonomik yapısı ve ardından gelen siyasi sistem yapısı ile sağlamıştır. Bu noktada Türkiye'nin de Almanya'nın siyasi kültür konusunu oluşturan ekonomik ilerlemenin kilit noktalarını kendi sistem yapısına yerleştirmesi gerekmektedir. Güçlü bir ekonomi Almanya'da olduğu gibi siyasi, yönetsel ve toplumsal istikrarı da beraberinde getirecektir. Ancak Almanya'nın da sorun yaratabilecek alanlarından biri olan demokratikleşme konusunda, demokrasiyi yerleştirilebilmesi için öncelikle Alman halkının tarihi gerçekleriyle yüzleştirilmesi ve ekonomiden bağımsız halkın girişimciliğini yaptığı bir sivil toplum alanına doğru bir gelişim sergilenmelidir. Bunun için öncelikle Alman halkına uyum kavramı yerine bütünleşme kavramı aşılmalıdır. Demokratik sistemin devamlılığı için halkın bu konuda bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda devletin sosyal girişimciliği yukarıdan halka empoze etmeyi bırakması gerekmektedir.

Bulgu 2: Almanya idari sistemi federal bir yapılanma içerdiği için ülke içinde birbirinden ayrı bağımsız ve özerk birimler bulunmaktadır. Eyalet adı verilen bu birimler yasama, yürütme, yargı fonksiyonlarını federal devlet düzeyinden ayrı gerçekleştirmektedir. Ancak bunu federal devletin koyduğu genel hukuksal çerçeveye bağlı kalarak yapmaktadırlar. Alman devlet sisteminde federal devlet, yaşamın bütün Almanya'da eşdeğer ölçülerde olması için ülke genelinde eyaletlerin aynı politikalara bağlı kalarak kendi şartlarına göre hukuksal düzenleme yapmalarına izin vermektedir. Bu bağlamda ülkenin idari yapılanma karar ve politikalarını federal yasalar belirlemekte eyaletler de federal devletin koyduğu genel yasalar içerisinde kendilerine göre uygulama yapmaktadırlar. Ayrıca federal devlet Türkiye'deki merkezi devlet düzeyi gibi uygulanan politikaları kontrol altında tutmak için tüm ülke genelinde örgütlenmiştir. Bu durum federal devletin Türkiye'deki üniter devlet gibi hareket ettiğinin göstergesidir. Bu bağlamda federal devlet Türkiye'deki merkezi devlet düzeyi gibi tüm ülke için aynı doğrultuda bağlayıcı karar almakta ve örgütlenmektedir. Bu nedenle Almanya için kırılmış üniter devlet denilebilir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın "Almanya'da uygulanan federal devlet sistemi, klasik federal devlet sistemi özelliği göstermez. Türkiye'de uygulanan üniter devlet sistemi ile benzerlik gösteren yanları vardır. Almanya'da bir nevi üniter

federal devlet ya da kırılmış federal devlet sistem özelliği vardır”.denencesini tümüyle desteklemektedir.

Öneri 2: Federal Almanya Cumhuriyeti aynı yaşam koşullarını sağlamak için tüm ülke genelinde örgütlenmiş ve eyaletlerin iç düzenlerini belirli hukuk politikalarına bağlı kalarak uygulamalarını sağlamıştır. Ancak bunu yaparken her eyalet biriminin yani alt birimlerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda karar almalarına ve uygulamalarına imkan vermiştir. Eyaletlerin özerk olması bunun göstergesidir. Türkiye’de bu bağlamda kendi devlet geleneğine bağlı kalıp güvenlik sorunsalına zarar gelmeyecek şekilde zaruri ihtiyaçlar doğrultusunda Almanya’da olduğu gibi aynı hukuksal politikalara bağlı kalarak yerel birimlerine kendi ihtiyaçlarını karşılayacak yetki ve yürütme görevi verebilir. Ancak bu alanı düzenlerken merkez ve yerel arasındaki görev ve yetki dağılımını ülkenin siyasi, idari ve güvenlik tehdidini göz önüne alarak Almanya’da olduğu gibi hukuksal düzenlemelerle planlı ve programlı şekilde yapmalıdır.

Bulgu 3: Türkiye’de 1982 Anayasası ile siyasi istikrarsızlıklara çözüm bulmak için yürütme, yasamaya göre daha güçlü tutulmaya çalışılmıştır. Yasama yasa yapma, anayasa değiştirme, önemli konularda karar vermede(savaş, genel,-özel af-bütçe kabulü, hükümeti denetleme vb) yürütme kadar etkin görünmesine rağmen fiili durum incelendiğinde parti disiplini, parlamento üyelerinin tutumu vb. nedenlerle etkin bir yasama organı yaratılamamaktadır. Türkiye’de yürütmenin güçlendirilmesi Başbakan ve Bakanlar Kurulu yönünde değil, Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin genişletilmesi yönünde ortaya çıkmıştır. Bu durum Türkiye’de uygulanan parlamenter sistemin klasik parlamenter sistem ile uyum göstermemesine, sistem sorunu yaşanmasına ve istikrarsızlığa neden olmaktadır. Türkiye’de yürütmenin kendi organları arasında yaşadığı güç ve yetki karmaşası siyasi istikrarsızlıkların nedenlerinin başında gelmekte ve bu durum siyasi sistemin tıkanmasına neden olup sistemin karar alıp uygulayamamasına yol açmaktadır. Dolayısı ile Türkiye karşılaştırılmasının yapıldığı Almanya siyasal sisteminin aksine yürütme kanadında istikrarsız bir yapı sergilemektedir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 3: Türkiye’de ki siyasi rejim belirsizliğinin, sistem sorunlarının, istikrarsız ve güçsüz hükümetlerin önüne geçmek için Federal Almanya Cumhuriyeti’nde uygulanan rasyonelleştirilmiş parlamenterizm uygulanabilir. Rasyonelleştirilmiş parlamenterizm, sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmayan hükümete istikrar ve etkinlik kazandırmaya yönelik hukuk kurallarının bütünüdür. Türkiye’de bu anlamda mevcut sistemin omurgasını bozmadan, anayasal sisteme eklenecek bazı hukuki mekanizmalarla, hükümetin oluşumunu kolaylaştıran, görev süresini uzatan, sistemin işleyişine akıcılık kazandırarak, verimliliğini artırmak suretiyle etkinleştiren bir çözüm yolu geliştirilmelidir.

Yürütme içinde Cumhurbaşkanı yerine hükümet kanadı güçlendirilmelidir. Cumhurbaşkanı’nın yetkileri kısıtlanmalı ve kendisini sistemin oda noktası haline getiren gücü Almanya’da olduğu gibi sembolik yetkilerle sınırlandırılmalıdır. Türkiye yürütme organı içindeki krizlere son vermek ve Almanya gibi istikrarlı bir yürütmeye kavuşmak için kendi sistemsel özü olan parlamenter sistem yapısına uygun davranmalıdır.

Bulgu 4: Türkiye’de Cumhurbaşkanının yetkilerinin fazlalığı parlamenter sistemle uyum göstermemektedir. Cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerde olması gereken sembolik yetkilerin ötesinde geniş yetkilere sahiptir ve sorumsuzdur. Türkiye’de, cumhurbaşkanları her zaman siyasette söz sahibi olmuş ve hükümet etme yetkisini kendilerinde bulmuştur. Bu durum hükümet sisteminin işleyişi bakımından çok ciddi sıkıntıların doğmasına yol açmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması da hükümet partisi ile Cumhurbaşkanının aynı görüşten olmaması sonucunda yeni bir krizin habercisidir.

Türkiye’nin, siyasi alanda kriz yaşaması ve sistemdeki istikrarsızlıklara çözüm bulma konusunda yetersiz kalması nedeniyle Alman siyasal sistemine göre daha zayıf bir duruş sergilemesi sonucu doğmaktadır. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tikanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 4: Türkiye’de devletin yapılanmasını daha demokratik hale getirmek ve Almanya gibi yürütme içinde dengelerin sağlanıp kriz ortamının aşılması için yürütmenin içyapısı, yani mevcut cumhurbaşkanlığı kurumu parlamenter sisteme uygun yapıya kavuşturulup yeniden düzenlenmelidir. Bu bağlamda 1982 Anayasasının iyice güçlendirmiş olduğu cumhurbaşkanlığının yetkileri Almanya’da olduğu gibi sembolik hale getirilmeli, Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin yapılacak bir anayasa değişikliğiyle hükümete ve parlamentoya geri verilmesi gerekmektedir. Seçilmiş bir hükümet başkanı ve bakanlar kurulu olacaksa cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmeli ve sembolik bir konumda olmalıdır. Cumhurbaşkanının halka seçtirilmesi, ancak hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak yeniden düzenlenmesi halinde düşünülmelidir. Halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı, Türkiye için mevcut sorunların artarak devam etmesi anlamına gelmektedir.

Bulgu 5: Türkiye’de seçim ve parti sistemlerinin de katkısıyla oluşan parçalanmış siyasal yapı, dönem dönem koalisyonlar sürecinin yeniden yaşanmasına yol açmaktadır. Bu durum aşırı çok partili bir yasama organı içinde hükümetlerin kurulamamasına, güvenoyu alamayarak ayakta kalamamasına yada sık sık güvensizlik oyuyla düşürülmesine neden olmaktadır. Bu sonuç, devlet yönetiminin etkinlikten uzaklaşmasına yol açtığı gibi uzaması hâlinde, siyasal sistemin istikrarsızlaşmasına da uygun zemini hazırlamaktadır. Almanya’da ise siyasal yapı kriz dönemini aşacak mekanizmalarla donatılmıştır. Hükümet ve meclis krizi yaşandığı dönemlerde yasama ve yürütme organlarına istikrarsızlığı ortadan kaldıracak güçlü araçlar verilmiştir. Bu nedenle Alman siyasal sistemi, istikrarsızlıklara çözüm bulma ve çözümsüzlüğü ortadan kaldırma konusunda Türkiye’den daha etkindir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmancının “Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 5: Türkiye’de yasama yürütme ilişkilerinde istikrar sağlamak için Almanya’da uygulanan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçları olan yapıcı güvensizlik kuralı, fesih tehdidi altında güvenoyu, seçim sürecini bekleme süresinin kısaltılması gibi kurallar uygulanabilir. Yapıcı güvensizlik kuralı ile Almanya’da Parlamentonun Başbakanı güvensizlik oyuyla düşürebilmesi için üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Başbakan seçmesi gerekir. Yeni bir Başbakan seçmedikçe, Parlamento hangi çoğunluk toplanırsa toplansın Başbakanı düşüremez. Görüldüğü gibi bu sistemde, yıkmak için önce yapmak gerekmektedir. Yapıcı güvensizlik kuralı Türkiye’de hükümet istikrarsızlıklarının yaşandığı dönemlerde Türkiye için istikrar sağlayıcı bir çözüm olabilir. Bu sistem ile hükümetlerin çok sık bir şekilde düşmesi engellenerek kısa süreli hükümetlerin önüne geçilebilir.

Almanya’da ayrıca uygulanan fesih tehdidi altında güvenoyu sistemi ile Başbakan tarafından istenen bir güvenoyu, Meclis tarafından reddedilirse, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı Meclisi fesheder. Bu usulde hükümeti devirmek isteyen meclisin kendisi de devrilecektir. Yani bu usulde milletvekilleri kendi görevlerini kaybetme riskini göze almadan, başbakanı düşüremeyeceklerdir. Bu güvenoyu sistemi ile Türkiye hükümet-yasama istikrarsızlığına belli oranda çözüm bulabilir.

Türkiye’de seçimlerin yenilenmesine ilişkin olarak öngörülen 45 günlük bekleme süresi Almanya’daki gibi 21 güne düşürülerek, Cumhurbaşkanına siyasal belirsizliği bir an önce sonlandırılması imkânı tanınabilir. Bu bağlamda yasama-yürütme istikrarsızlıklarını önlemek için Almanya’da mevcut olan mekanizmalar Türkiye için uygulanabilir bir çözüm olabilir.

Bulgu 6: Türk siyasal rejiminde yargı organının yaşadığı sorunlar istikrarsız bir yapılanmaya zemin hazırlamaktadır. Bu bağlamda idari açıdan mahkemelerin iş yükünün çok fazla olup teşkilatlanma açısından gerekli ekipman ve personele sahip olunmaması yargının çalışma yükünü arttırmakta ve yargının hızlı bir şekilde karar alıp uygulamasına engel olmaktadır. Dolayısıyla yargı verimli ve etkin şekilde işlememektedir. Ayrıca sistemdeki büyük mahkemelerin üyelerini seçen organlar ve ülke düzeyinde görev yapan adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, yükselme ve meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme gibi işlemler yapan HSYK’nın üyelerini seçenler konusunda yargı organının

siyasallaştığı yönünde endişeler vardır. Türkiye'nin yargı sisteminin halk iradesinden kopuk olması da yukarıdaki sorunlarla birlikte istikrarsızlığa neden olmaktadır. Türkiye'de kısa bir zaman önce yapılan Anayasa değişikliğine kadar vatandaşların bireysel başvuru hakkı yoktur. Alman yargı sistemi istikrarsızlıkları çözme konusunda Türkiye'den ileri bir noktadadır. Hukuk devletinin anavatanı olan Almanya'da II. Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulan yargı sistemi demokratik bir devlette olması gerektiği gibi çok sayıda hâkim ve savcı ile yargının teknik sorunlarla uğraşmadan hızlı bir şekilde karar alması şeklinde işlemektedir. Bu şekilde işletilen yargı Almanya'da Türkiye ile karşılaştırıldığında, siyasal istikrarsızlıkların önüne geçmekte ve devlet düzeninin sağlıklı işletilmesine güç vermektedir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın "Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir" denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 6: Türkiye'de yargı organı düzeyinde yaşanan ve yargının etkin ve verimli şekilde çalışmasını engelleyen sorunları ortadan kaldırmak için Türkiye'nin yapması gerekenlerin başında yargının malî kaynaklarında önemli bir iyileşme yapılmalıdır. Bu bağlamda yargının elverişsiz bina, ekipman, yetersiz ve zayıf eğitilmiş idarî personel gibi problemlerinin çözülmesi olası olacaktır. Türkiye'de yargının çok ağır dava yükü altında çalışmasının önüne geçmek ve bu durumu düzeltmek için hukukî ve yapısal reformlar yapılması gerekmektedir. 10.000'den az hâkim ve Cumhuriyet savcının olduğu Türkiye'deki durum, yaklaşık aynı büyüklükteki nüfusu ile 70.000 hâkim ve Cumhuriyet savcısı olan Almanya ile eşit seviyeye getirilmelidir.

Türkiye yargı alanında örnek model aldığı Almanya'yı bu konuda da gelişimi için ve yargı alanındaki istikrarsızlıkları önlemek için model almalıdır. Türkiye'de yaşayan her bireyin haklarının etkin şekilde garanti altına alınabilmesi için bireysel başvuru ya da anayasa şikâyeti yolunun mutlaka açılması gerekliliği Anayasamıza yeni girmiştir. Bu bağlamda vatandaşlar bireysel başvuru konusunda bilgilendirilmeli ve bu başvuru yolu sadece kanunlar ile sınırlı kalmamalıdır. Ayrıca adli ve idari mahkemelerin, Yargıtay'ın ve Danıştay'ın iş yükünün makul seviyeye çekilmesi için gerekli önlemler alınmalı ve mahkemeler halka dayanmalı ve çözüm bulucu sorun giderici yerler olmalıdır.

Bulgu 7: Türkiye'nin seçim sistemi siyasi istikrarsızlığa neden olabilecek aşırı yüksek % 10 barajına ve çok düşük oy oranlarıyla tek parti iktidarları yaratma potansiyeline sahiptir. Bu yüksek baraj yüzünden seçmen kitlesinin bazen yarıya yakını parlamentoda temsil edilememektedir. Bu durum yönetimde istikrarı sağlamasına rağmen temsilde adalet ilkesini sağlayamamaktadır. Seçim sistemi bazı dönemlerde de birden çok partinin birbirine yakın oy almasına neden olmakta ve hükümet kurulurken koalisyon sorunlarına ve istikrarsızlığa neden olmaktadır. Türkiye'deki seçim sistemi temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin ikisini de birlikte uygulayacak yeterliliğe sahip değildir. Bu nedenle ya koalisyon hükümetlerine neden olup istikrarsızlık meydana getirmekte ya da tek parti iktidarları meydana getirip temsil sorunu yaratarak farklı bir alanda kaosa neden olmaktadır. Bu bağlamda Almanya seçim sistemi parlamentoda oluşturduğu ılımlı iki partili sistem ile 1949 anayasal düzeninin kurulduğu günden bugüne kadar istikrarı sağlamıştır. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın "Türkiye siyasi sistemi, sistemdeki tikanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasi sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir" denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 7: Türk siyasi sistemindeki istikrarsızlık olgusunu ortadan kaldırmak için yapılması gerekenlerden önemli şeylerden biri seçim sistemi istikrarsızlığını ortadan kaldıracak düzenlemeler yapmaktır. Parlamentonun temsili özelliğini artırmak için, seçim sisteminin yeniden ele alınmasına ihtiyaç vardır. Bu çerçevede istikrarı ve adaleti sağlamak için milletvekili seçiminde uygulanan % 10'luk ulusal baraj Almanya'da uygulanan % 5 barajı şeklinde uygulanabilir; ya da dar bölge esaslı iki türlü çoğunluk sistemi veya Almanya'da uygulanan çift oylu seçim sistemi yeni seçim sistemi için bir öneri olarak sunulabilir. Ayrıca temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini birlikte sağlamak için Almanya benzeri bir seçim sistemi hem tek parti iktidarlarını engelleyebilir, hem de parçalı hükümetler sorununa neden olmaz. Almanya bu sistemi atmış iki senedir istikrarlı şekilde uygulamıştır.

Bulgu 8: Türkiye'de siyasi partiler, örgütsel kısıtlamalar, siyasi partilerin mali denetimi, parti üyeliği ve delegelelik, parti içi seçimler, parti disiplini, parti kapatma, aday tespit yöntemleri ve parti içi demokrasi konularında sorunludur. Siyasi Partiler Kanunu bütün siyasi partilere aynı örgütsel biçimi giydirmek suretiyle, onları tek tipleştirir. Yürürlükteki siyasi partiler kanunu, Avrupa partilerinin büyük

çoğunluğunun benimsediği ve özünde demokratik ideolojiye tamamen uygun olan bir örgütlenme tipinin Türkiye'de gerçekleşmesine imkân vermemektedir. Siyasal partilerin mali denetimi yeterince işlememektedir. Siyasi partilerde suni üyelik sistemi geçerli olup üyelerin aktif katılımı yeterli değildir. Siyasi partilere üye olamayacaklar listesi geniştir. Parti merkezleri yerel seçilmiş organları yerlerinden alıp yerlerine atanmış kişileri görevlendirilmektedir. Parti başkanlığında görev sınırlandırması yoktur. Parti disiplini konusunda oligarşiyi artıracı düzenlemeler mevcuttur. Siyasi parti yasakları oldukça geniş yer almakta ve siyasi partiler çabucak kapatılmaktadır. Siyasi partilerin aday tespit yöntemleri partilere bırakılmakta ve zorunlu tutulmamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye siyasi parti sistemi Almanya siyasi parti sisteminin karşısında sorunlu ve istikrarsız bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Almanya siyasi partiler Kanunu, getirdiği siyasi parti sistemi ve yapısı ile sistemde bir boşluk ve düzensizlik yaratmayacak düzenlemeler yapmıştır. Siyasi partilere aktif katılımlı üyelik sistemi, tabandan tavana alınan parti kararları, delegelik ve aday belirleme sistemlerindeki demokratik uygulamalar ile Almanya siyasi parti sistemi konusunda Türkiye'ye göre daha istikralsız bir yapı sergilemektedir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın "Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir" denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 8: Türkiye'de siyasi partiler kanunu parti örgütlenmesi konusunda tek tip örgütlenme modelini dayatmamalı, örgütlenme tarzı bakımından da partilere serbestlik getirmelidir. Parti harcamaları ve seçim masraflarının şeffaflığı ve denetimi sağlanmalıdır. Bu bağlamda Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun, her kademedeki parti yönetim kurullarının, o kademedeki üye veya delegelerin 8'inci maddesine benzer şekilde, "üye kongresi ve yönetim kurulu, partinin ve yerel örgütlerin zorunlu organlarıdır" yolunda bir hükümlerle yetinilmesi yeterli olacaktır. Böylece oluşturduğu parti kongrelerinde beliren üye kitlesi iradesinden kaynaklanması sağlanacaktır.

Parti içi demokrasiyi gerçekleştirmek için parti üyeliği ve delegelik sistemi denetim, bilgi edinme ve bazı işlemlerin iptalini isteme gibi haklarla geliştirilmelidir. Siyasi partiler kanununda yapılacak değişiklik ile siyasi partilerde üye kayıt ve üye çıkarılma yetkisi, parti örgütlerine değil, geliştirilmiş sürekli çalışan ilçe seçim

kurullarına verilebilir. Böylece keyfi kayıt, silme veya engellemeler önlenir. Suni üye uygulamasına son verilerek üyelerin parti içi etkinliklere katılımı sağlanabilir. Bu bağlamda ilk olarak parti üyelerinin kayıt edilmesi veya izlenmesi sürecinde yaygın bilgisayar teknolojisi kullanımına gidilmelidir. Siyasi katılımı azaltıcı nitelikteki parti üyesi olmayacaklar listesi daraltılmalıdır.

Lider oligarşini engellemek ve parti içi demokrasiyi sağlamak için siyasi parti başkanlarının görev süresi belli bir dönem ile sınırlandırılmalıdır. Partilerde oligarşiye sebep olan disiplin uygulamaları kaldırılmalıdır. Anayasa ve siyasi partiler kanununda ki parti yasakları sebepleri sınırlandırılmalı ve partilere kademeli bir ceza sistemi öngörülmelidir. Demokratik bir siyasi parti sistemi için Aday tespit yöntemlerinde önseçim aday belirleme yöntemi bütün partiler için zorunlu hale getirilmelidir.

Bulgu 9: Türkiye’de ifade ve örgütlenme özgürlüğü üstündeki kısıtlamalar toplumun çoğulculuğunu önlemektedir. Türkiye’de sivil toplum kuruluşları her ne kadar katılımcı ve çoğulcu demokrasinin önemli mihenk taşları olsalar dahi, henüz temsili demokrasinin siyasal gücü karşısında yeni bir alternatif oluşturmamaktadır. Bu durum Türkiye’de vatandaşların Osmanlı devletinden itibaren tebaa, yani emre itaat eden verileni uygulayan pasif grup olarak benimsenmesinden ve merkezî devlet anlayışından kaynaklanmaktadır. Ayrıca medeni bir toplumda örgütlenme özgürlüğünün tipik modeli dernek ve vakıftır. Türkiye'nin bu konudaki temel problemi, kişilerin ortak amaçlar etrafında bir araya gelmelerini medeni hayatın doğal bir durumu olarak değil de ancak mevzuatla tanımlanan çerçeve içinde var olan bir devlet bağı gibi gören ve özellikle kamu görevlilerinde hâkim olan zihniyetten kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kamu otoritesi kullananlar vatandaşların örgütlenmelerini kendi başına sakıncalı, hatta tehlikeli saymaktadır. Sonuç olarak Almanya federal bir sistem ile yönetildiği için yerel idarelerin yönetimi ve yetkileri ön plandadır. Dolayısıyla tabandan katılım ve yerel halkın ihtiyaçlarını ön plana çıkartılarak, örgütlü grup oluşturmak Türkiye’ye göre daha etkin bir durum şeklinde ortaya çıkmaktadır. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tikanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 9: Baskı ve çıkar grupları, demokrasinin garantisidir. Türkiye’de devlet, baskı ve çıkar gruplarının faaliyetlerini ülkemizin gelişme dinamikleri olarak görmeli ve yararlanmasını bilmelidir. Sivil toplumun geliştirilmesi için yapılması gereken ilk ve en önemli iş, bu süreci kolaylaştıracak sivil özgürlüklerin anayasal ve yasal olarak eksiksiz şekilde garanti edilmesidir. Bu özgürlüklerin başında, vicdan, ifade ve örgütlenme özgürlükleri ile iktisadi özgürlükler gelmektedir. Örgütlenme özgürlüğünü gerçekleştirmek için örgütlenmeyi, hem güdülecek amaçlar hem de benimsenecek örgütlenme şekli açısından, mümkün olduğunca az sınırlamaya tabi tutan hukuki düzenlemeler yapılmasıdır. Onun için, hemen yapılması gereken, özellikle dernekler ve vakıflar üstündeki kısıtlayıcı anayasal ve yasal hükümlerin kaldırılmasıdır.

Dernekler kanununun derneklere amaç ve faaliyet türü dayatmasının önlenmesi gerekmektedir. Sivil toplum kuruluşları toplumsal varlık alanını temsil ettiğine göre, onun kendisini devletten bağımsız olarak ayakta tutacak ekonomik temellere sahip olması şarttır. Türkiye’deki sivil toplum kuruluşları bu anlamda güçlendirilmelidir. Bu bağlamda Türkiye demokratik istikrarı sağlamak için vatandaşların kendi taleplerini siyasi sisteme aktarabilecekleri bir yönetim yapısı oluşturarak kısmide olsa Almanya benzeri bir yapılanmaya gitmelidir.

Bulgu 10: Türkiye’de temsili demokrasi süreci önemli sorunlarla karşılaşmasına rağmen, bunun yerine hala bir alternatif çözüm geliştirilememiştir. Demokrasi çoğu zaman yönetimin yoğun baskısı altında işlevlerini yerine getirememektedir. Türkiye’de demokrasi dönem dönem uğradığı kesintilerle günümüze kadar ağır aksak bir şekilde gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye Almanya’ya göre demokratik istikrarı sağlama konusunda daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasi sistemi, sistemdeki tikanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasi sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini kısmen desteklemektedir.

Öneri 10: Türkiye’de ki demokratik rejimin hukuk devleti anlayışı içinde yeniden şekillenmesi amacıyla öncelikle mevcut seçim sisteminde değişiklikler yapılmalıdır. Bu değişiklikler çoğunluğun tercihini meclise yansıtacak şekilde ele alınmalıdır. Toplumun çoğunluğunu ilgilendiren konularda kararlar alınırken halk katılımına öncelik verilmeli ve halk çeşitli ikna araçlarıyla karar verme sürecine dahil

olması için teşvik edilmelidir. Bunun başarılı olması için Almanya'da ki gibi mevcut kurumlara ek demokratik kurumlar eklenerek, doğrudan demokrasi araçları olarak ifade edilen referandum, inisiyatif, dilekçe hakkı, sivil itiraz vb. araçların daha işlevsel kılınması için sistem yeniden tasarlanmalıdır. Bu şekilde sistem halkın seçtiği kamusal öznelerin denetiminin de önünü açmış olacaktır.

Bulgu 11: Türk siyasal kültüründe demokrasiyi destekleyen unsurlardan en önemlisi demokrasiye olan bağlılıktır. Kurtuluş Savaşı yıllarında şekillenmeye başlayıp Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte tamamlanan süreçte halkın kendi kaderine sahip çıkma çabası, Milli Egemenlik ve TBMM'nin üstünlüğüne ilişkin kabuller demokrasiye altyapı oluşturabilecek önemli unsurlardır. Türkiye'de demokratikleşmenin kökenine halk tarafından destek verilmiş ancak yeni devlet kurulurken halkın istekleri göz önüne alınmadığından, halk demokratikleşme sürecinin bilincinde olamamıştır. Türkiye bu anlamda Almanya ile benzer bir nokta oluşturmaktadır. Almanya'da demokrasi bilinci halka siyasi sistem tarafından verilmeye çalışılmıştır. Bahsedilen bu benzerlik çalışmanın ikinci denencesini desteklememektedir.

Öneri 11: Türk halkının temelinde bulunan demokratikleşme bilincinin geliştirilerek, siyasi kurumların bu yönde geliştirilmesi ve halka bu yönde eğitmesi gerekir. Merkezî devlet anlayışının esnetilerek, demokrasinin gereği olarak halkın siyasal yaşamda rol alması sağlanmalıdır. Kararların toplum tarafından benimsenmesini sağlamak için ise bu kararların sürekli müzakereye açık tutulması bir alternatif yol olarak düşünülebilir. Türkiye demokrasisinde müzakereci ve uzlaşmacı bir anlayışın geliştirilebilmesi ve böylece demokrasinin daha iyi işleyebilmesi için bu mekanizmaların bir an önce faaliyete geçirilmesi gerekmektedir.

Bulgu 12: Türkiye'nin kamu idaresi son derece merkezi bir şekilde ve toplumun merkezden kontrolü anlayışına göre teşkilatlandırılmıştır. Mevcut sistem ülkenin en ücra köşesini Ankara bürokrasisine kilitleyen bir modele dayanmaktadır. Bu model demokratik ilkeler açısından sakıncalı olduğu kadar, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve kamu hizmetlerini yürütmek bakımından da etkinlikten uzaktır. Türkiye'de adı mahallî idareler olan, fakat gerçekte olmayan birimler, gerçekte merkezî idarenin sınırlı teknik konularda kısmen yetkili olan coğrafi anlamda yerel

uzantıları durumundaki birimlerdir. Bu bağlamda Alman idari sistemi Türkiye'ye göre yerel halkın ihtiyaçlarını doğrudan karşılama ve kamu hizmetlerini doğrudan yürütme açılarından daha istikrarlı ve etkin bir durum içindedir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın "Türkiye siyasi sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasi sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir" denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 12: Türkiye'nin aşırı merkeziyetçi idarî sisteminin âdem-i merkeziyetçi hâle dönüştürülmesi Bu nedenle, "idari vesayet" yetkisinin sınırlı konularla alakadar edilmesi idari reformun gütmesi gereken hedefler arasında olmalıdır. Yapılacak bir reformun baştanbaşa idari yapıyı ve kamu hizmetlerinin tedarik sistemini daha demokratik ve âdem-i merkeziyetçi ilkeler doğrultusunda yeniden tanzim etmesi son derece zorunlu bir ihtiyaçtır. Bu çerçevede, merkezi idarenin başbakanlık ve bakanlıklar düzeyinden başlayarak yapı ve işlev olarak küçültülmesi, bakanlık sayısının azaltılması, başbakanlığın büyük bir hizmet bakanlığı görünümünden çıkarılarak etkin bir koordinasyon odağı haline getirilmesi ve gerçek bir ihtiyaca cevap veren kimi hizmet birimlerinin özerkleştirilmesi gerekir.

Merkezi idare ve onun taşra teşkilatı üzerindeki hizmet yükünün büyük ölçüde yerel halkın demokratik temsilcilerine aktarılması şarttır. Yerel ve genel kamu sistemimizde, bütünlük ve dürüstlük gibi geleneksel amaçları ile birlikte etkinlik, kalite ve müşteri odaklı hizmet, gelişim ve esneklik gibi yeni yönetim anlayışı ilkeleri özümsezenabilir. Demokrasimizin daha da güçlendirilebilmesi için, vatandaşa duyarlı hizmet sunmanın yolları geliştirilmelidir. Çünkü kamu hizmetinin pazarda seçim hakkı, genel seçimlerdeki genel oy hakkı kadar etkilidir.

Bulgu 13: Türkiye yerel yönetim sistemindeki aksaklıklar ve boşluklar nedeniyle yerel topluluklara yeterli hizmet sunulmamaktadır. Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının çağımız gerekleri ile bağdaşmaması, köhneleşmiş yasal mevzuatın getirdiği engeller sonucunda, atak, demokratik yerel yönetim yapıları oluşmamaktadır. Yerel yönetim yapılarımız da, merkezi yönetim yapılarımızın ufak modelleri olarak gelişmektedir. Türkiye ile karşılaştırılmasının yapıldığı Alman idari sistemi, yeni dönem idari sistemin temel ilkesi olan "subsidiarite" ilkesini kendi idari sisteminin bir sonucu olarak da uyguladığı için, hem çağın gereksinimlerini karşılayarak idari sistemde demokratik, katılımcı, yerel halkın ihtiyaçlarını dikkate

alıp uygulayan bir yönetim yapılanması oluşturmakta hem de kendi tarihsel idari sistemini günümüz koşulları ile ilişkilendirerek Türkiye'nin aksine yerel topluluklara yeterli hizmet sunabilen bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konu Türkiye'de görülmekte olan idari istikrarsızlıkların önlenmesinde üzerinde durulması gereken konulardandır. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasi sistemi, sistemdeki tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasi sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini desteklemektedir.

Öneri 13: Toplumsal bağlılık ve sorumluluğu en iyi biçimde gerçekleştirebilecek kuruluşlar olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamusal politikaların daha etkili uygulanmasıyla sağlanacaktır. Mahalli müşterek nitelikli, küçük ölçekli ve gündelik alanlardan çekilmediği sürece, merkezi idarenin kendisinden beklenen konularda kapasite geliştirmesi mümkün görünmemektedir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen yerindelik ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkânını doğuracaktır. Gereksiz yüklerinden arınmış merkezi idare; doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirecektir. Yerinden ve yerel yönetim yapılarının daha fazla yetki, görev ve kaynak ile mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmaları ise bu hizmetlerin verimliliğini ve ihtiyaca uygunluğunu sağlayacaktır.

Bulgu 14: Türkiye'de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, görev, yetki ve kaynaklar bakımından dengeli bir dağılım yapılamamaktadır. Türkiye'nin yönetim anlayışının bir gereği olarak merkezi yönetim, görev yetki ve kaynakların çoğunluğunu elinde bulundurmaktadır. Yerel yönetimler ise, sadece yasalarca açıkça yetkili kılındıkları görevleri yerine getirmektedir. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken büyük ölçüde yetki ve kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum ise merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki sorunların temel nedeni olup değişen dünya düzeni ile birlikte idari alanda istikrarsızlık doğurmaktadır. Alman idari sisteminin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerinde, yerel yönetimlere kendi sorunlarını doğrudan çözebilecek yetki ve imkân sunması Alman idari sisteminin Türkiye idari sistemine göre daha etkin olmasının bir nedenidir. Araştırmada ulaşılan bu bulgu, araştırmanın “Türkiye siyasi sistemi, sistemdeki

tıkanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir” denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Öneri 14: Yerel yönetimlere, Almanya’ya benzer bir uygulama ile görevleriyle orantılı yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesinde büyük ölçüde katkı sağlayacaktır. Karar alma ve uygulamada sorumluluğun yerel yönetimlere dağıtılması merkezdeki tıkanmayı ortadan kaldıracak, böylece yerele yönetimlerin kamusal politikalar üretebilmesine yardımcı olacaktır. Yerel yönetimlerin güçlü ve etkili verimli hizmet üreten kuruluşlar olmaları, yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki oranı % 50’nin üzerine çıkarılmalıdır. Yerel yönetimlere, merkez yönetimin yasa ile belirleyeceği kurallar çerçevesinde özgürce personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yapma yetkisi verilmelidir. Yerel yönetim meclis üyelerine ve hemşerilere yönetimden bilgi ve belge isteme hakkı tanınmalıdır.

7.2. Genel Sonuç

Toplumlar, varlıklarını korumak ve devam ettirmek için, genel toplumsal yapılanma içinde güce ve otoriteye dayanan, toplumsal bütünleşmeyi, işbirliğini, yürütmeyi sağlayacak bir sisteme ihtiyaç duymuşlar ve kamusal ihtiyaçları için yönetim örgütü geliştirmişlerdir. İmparatorluklar, krallıklar, devletler, bu amaçla gerçekleştirilen organizasyonlardır. Siyasal sistem denilen bu organizasyonlar toplumun yönetildiği örgüt ve işleyişi oluşturur.

Siyasal sistemler kapsam olarak oldukça geniş bir alanı oluşturmakta ve aldığı kararların toplum üyelerini bağlayıcı, zorunlu işlemler olması nedeniyle genel toplumsal sistem içinde diğer sistemler üzerinde üstün güç olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasi sistemler her alanda faaliyet göstermiş ve bunları sürdürmek için çeşitli kurumlar kurmuşlardır. Parlamentolar, partiler, mahkemeler bunun sonucunda oluşturulmuş yapılardır. Bu yapılarında belirgin işlevleri vardır. Bunlar, siyasi sisteme amaçlarını saptama ve uygulama olanağı verirler.

Siyasi sistemler oluşturduğu yapılar aracılığı ile toplumsal çevresiyle ilişki içine girmektedir. Bu ilişkiler toplumun çok değişik katmanlarından gelen isteklerin sisteme girdi olarak girmesi, sistemden ise tekrar topluma çıktı yani cevap olarak geri dönmesi biçiminde olur.

Siyasi sistemlerin toplumsal sisteme cevap verebilmesi yönetim biçimiyle yakından ilgilidir. Siyasal gücü elinde bulundurmak isteyen guruplar siyasi sistemin işleyişini kendi benimsedikleri ilkeler çerçevesinde şekillendirmeye çalışırlar. Bu durum siyasi rejim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Siyasi rejim, siyasi sistemi yürüten iktidarın benimsediği yönetim biçimidir. Siyasi sistemlerin benimsediği yönetim biçimi yönetilenlerin isteklerini farklı politikalar çerçevesinde değerlendirmekte buna göre kararlar oluşturmaktadır. Örneğin monarşik rejimlerde kararlar tek yetkili organ olan kral, padişah vb. kişilerden çıkmakta, yönetilenlerden gelen istekler dikkate alınmamaktadır. Demokratik siyasi rejimlerde ise yönetilenler yöneticileri belirlemekte ve karar alımında talepte bulunmaktadırlar. Siyasi sistemde gelen isteklere uyguladığı siyasi rejim aracılığıyla cevap vermektedir.

Siyasi sistem kavramı kapsamında, siyaset biliminde çözümleyici bir yöntem olan karşılaştırmalı yöntem çerçevesinde incelenen Almanya ve Türkiye'nin genel sistem özelliklerinin ortaya konulduğu bu çalışmada, Federal Almanya ve Türkiye Cumhuriyeti, birbirinden farklı özellikler taşımakla birlikte genel olarak benzer bir sistem yapılanması oluşturmaktadır.

Federal Almanya ve Türkiye Cumhuriyeti yüzyıllar öncesine dayanan bir siyasi sistem geleneğine sahiptirler. Almanya siyasi tarihinde göze çarpan ilk nokta siyasi sistemin bütünleşme ya da birleşme sorunudur. Bu durum Alman devletinde uluslaşma sorununu beraberinde getirmiştir. Alman devleti tarih boyunca ulusal birliğini sağlayamamış ve birbirinden bağımsız devletçikler şeklinde varlığını sürdürmüştür. Merkezi bir idari yapılanma Almanya devlet geleneğinde olmamıştır. Bu durum günümüz Almanya devlet yapılanmasına yansımış ve ülke federal devlet sistemi altında bir yapılanma göstermiştir. Federal devlet yapılanmasına uygun olarak ülke iç işlerinde özerk olan eyalet birimlerine ayrılmıştır. Almanya'da 16 eyalet birbirinden bağımsız devletçikler şeklinde varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’de ise durum Almanya devlet geleneğinin tam tersi bir şekilde yaşanmıştır. Türk devlet geleneğinde merkeziyetçilik var olan genel ilkedir. Tek bir yerden, tek bir yapılanma altında yönetilme Osmanlı devlet geleneğinin mirası olarak Türkiye Cumhuriyeti’ne kalmıştır. Türkiye’de merkezi devlet geleneğinin nedenleri çeşitli olmakla birlikte ana neden Türkiye’nin coğrafyası ve Türk halkının uluslaşma bilincine önem vermesi ile ilgilidir. Türkiye’nin coğrafyası, korunması zor bir toprak parçasıdır. Asya ve Avrupa arasında bir geçit gibi duran ülkenin coğrafi mevkii, güvenlik kaygılarını ön plana çıkarmaktadır. Güvenliği sağlamanın ön koşulları ise, güçlü bir kara ordusu ve tek elden iş gören merkeziyetçi bir devlet yapısıdır. Merkeziyetçi devlet, toplumu bütünleştirecek, toplumsal çatışmaların güvenlik zaafı yaratmasını engelleyecektir.

Türkiye’nin merkeziyetçi devlet yapılanması Türkiye’de üniter devlet sisteminin uygulanmasına neden olmuştur. Üniter devlet ilkesine göre Türkiye tek bir idare altında tek bir yerden merkezi yönetim kurallarına bağlı olarak, yerel yönetimlerinde idari vesayet yetkisi altında merkeze bağlı olduğu bir anlayışla yönetilmektedir. Yerel yönetimler merkezin emir ve hiyerarşisi altındadır.

Türkiye ile Almanya’nın devlet sistemlerinin yapısındaki bu ayrılık iki sistemin siyasi sistemlerinin siyasi rejim, birey ve toplum anlayışı, demokratikleşme, siyasi kültür ve kamu yönetimi alanlarında farklılaşmalarına neden olmuştur.

Türkiye ve Almanya’da siyasi rejim açısından kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı olarak parlamenter sistem uygulanmaktadır. Ancak parlamenter sistemin uygulanışı devlet yapılanması ve ülke şartları, siyasi sistemde meydana gelen istikrarsızlıklara çözüm bulma nedenlerinden dolayı farklılaşmıştır.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde parlamenter hükümet sistemi uygulanmakta ve kuvvetler ayrılığı ilkesi bu sistemin şartlarına göre şekil almaktadır. Almanya’da yasama, yürütme ve yargı ılımlı parlamenter hükümet sistemine göre birbirinden ayrılmıştır. Yasamada Federal Meclis ve Eyaletler Meclisi, yürütmede Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, yargı alanında ise bağımsız mahkemeler yetkilidir. Parlamenter hükümet sistemi federal devlet yapısına göre eyaletlerde de aynı şekilde birbirinden ayrılmış ve her eyaletin yasama, yürütme ve yargı organları birbirini dengeleyici mekanizmalar olarak yer almıştır. Bunlar federal devletin koyduğu yasalara bağlı olmakla birlikte, yürütmede eyaletler federal devletten

bağımsız hareket etmektedirler. Almanya’da federal devlet yasama konusunda tüm ülke üzerinde etkin bir yasa yapma gücüne sahiptir. Federal devlet yaptığı yasalarla üniter bir devlet gibi hareket etmekte ülkenin tamamını aynı kurallar çerçevesinde yönetmeye, eyaletler arasında dengesizliği giderecek düzenlemeler yapmaya ve eşgüdümü sağlamaya çalışmaktadır. Almanya, ülke bütünlüğünü bu şekilde koruma yoluna gitmiştir. Bu bağlamda Almanya’da federal devlet tüm ülke genelinde üniter devlet gibi örgütlenip, tüm eyaletleri aynı hukuk kuralları çerçevesinde düzenlemektedir. Almanya’da federal devlet bir nevi Türkiye’de ki merkezi devlet gibi hareket etmektedir. Bu bağlamda Almanya’da federal devlet düzeyinin üniter sisteme benzediği söylenebilir.

Federal Almanya Cumhuriyeti’nde parlamenter sistemin yapısına uygun olarak yasama yetkisi, yürütmeyi denetleyen etkin mekanizmalarla Federal Meclise verilmiştir. Federal Meclis yürütme karşısında pasif bir konumda değildir. Başbakanı Federal Meclis seçmektedir. Ayrıca meclis, başbakanı benimsemediği zaman başbakanın yerine yeni bir başbakan adayı göstererek onu seçme hakkına da sahiptir. Yapıcı güvensizlik oyu denilen bu durum yasamaya yürütme karşısında etkin bir güç vermektedir. Yürütme yetkisi ise cumhurbaşkanına sembolik yetkiler şeklinde verilmiş ve güçlü bir bakanlar kurulunu cumhurbaşkanının karşısına yerleştirmiştir. Almanya’da Cumhurbaşkanı diğer parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarından daha az yetkiye sahiptir. Bakanlar Kurulu içinde de meclise karşı tek başına sorumlu olan ve geniş yetkilere sahip bir başbakan ortaya çıkarmıştır.

Almanya’da rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem uygulanmaktadır. Buna göre yasama ve yürütmeye birbirini dengeleyici yetkiler verilerek parlamenter sistemin istikrarsızlık doğurması engellenmiştir. Yargı alanında ise Anayasa yargısı anayasal organlar arasındaki uyuşmazlıklara çözüm bularak istikrarsızlıklar önlenmeye çalışılmıştır. Almanya’da bütünleşmiş yargı sistemi uygulanmaktadır. Yani federal devlet, eyaletler düzeyinde ayrı ayrı yapılanmaya gitmemiştir. Mahkemelerin temyiz mercileri federal devlet düzeyinde alt kuruluşları ise eyaletler düzeyinde örgütlenmiştir. Vatandaşlara, Anayasa Mahkemesi’ne doğrudan başvuru hakkı tanınmıştır.

Federal Almanya’da bu bağlamda istikrarsızlıkları önleyici kurumsallaştırılmış bir devlet ve hükümet sistemi yerleştirildiği söylenebilir. Almanya’da 1949 yılında yeni devlet düzeninin oluşturulduğundan bu yana hükümet sisteminin işleyişi bakımından istikrarsızlıklara nadiren rastlanmıştır. Klasik parlamenter sistemi istikrarsızlığı önleyici mekanizmalarla önleme yoluna gidilmiş ve bunda da başarılı olunmuştur. Almanya siyasi sistemde meydana gelecek tikanmaları önlemek için Anayasası ile güçlü bir sistem yapılanması kurarak istikrarsızlıkların önüne geçmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nde de Almanya’da olduğu gibi parlamenter sistem uygulanmaktadır. Ancak Türkiye’de uygulanan parlamenter sistem, klasik parlamenter sistemden oldukça büyük farklılıklar içermektedir. Türkiye’de 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmiş ve yasama üzerinde üstün bir konuma getirilmiştir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile de cumhurbaşkanını halkın seçecek olması, hükümet sisteminde yarı başkanlık sistemine doğru bir kayış yaratmıştır. Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi istikrar sağlamadan uzak kalmış ve her anayasa değişikliği ile birlikte parlamenter sistemden farklılaşma başlamıştır.

Türkiye’de yasama yürütme ilişkilerinde yasamanın yürütmeyi denetleme mekanizmaları etkinlik yaratacak düzeyde değildir. Bunlar sadece parlamenter sistemin gereği olarak yer almaktadır. Yasama yürütme arasındaki krizlerde bunlar çözüm bulucu araçlar olmaktan uzaktır. Türkiye’de özellikle koalisyon dönemlerinde kurulan hükümetlerin güvenoyu krizi yaşaması, fesih mekanizmasının etkin şekilde işletilmemesi bunun sonucudur. Anayasal organlar arasında birbirini dengeleyici roller yoktur. İstikrarsızlıkları önlemek için yasama, yürütme arasında etkin mekanizmalar yaratılmamıştır. Bu bağlamda Almanya siyasi sistemi Türkiye siyasi sistemine göre krizleri çözmeye, istikrarsızlıkları önleme konusunda Türkiye’ye göre daha etkin bir şekilde işlemektedir.

Federal Almanya ve Türkiye arasındaki en önemli farklılık parlamenter sistemin uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de ki hükümet sistemi istikrarsızlıklara neden olmakta Almanya’da ki hükümet sistemi ise istikrarsızlıkları ortadan kaldırmaktadır.

Parti ve seçim sistemleri açısından da Federal Almanya'da geçmişin deneyimlerinden ders alınarak kişiselleştirilmiş, oy çoğunluğu ve oy oranına dayalı bir seçim sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem istikrarsızlıkları önlemek, temsilde adalet ilkesini uygulamak ve partiden ziyade adayı ortaya çıkaran bir sistem olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu seçim sistemi gereğinden fazla küçük partilerin meclise girmesini önlemek için de % 5 barajı getirilerek uygulanmaktadır. Bunu sonucu olarak da ılımlı iki parti sistemi ortaya çıkmıştır. Seçim sonuçları sonucunda genelde iki büyük parti ve bir küçük parti meclise girmektedir. Küçük partiler koalisyon oluşturmada önemli işleve sahiptir. Almanya'da parti sistemi, siyasi partiler hakkında çıkarılan kanunla düzenlenmiştir. Bu bağlamda üyelik sistemi, örgütlenme, faaliyet yasakları, finansman ve parti içi demokrasi konularında çağdaş demokrasiler arasında örnek oluşturmaktadır. Almanya'da parti ve seçim sistemi kurumsallaştırılarak demokratik devlet geleneğinin oluşmasına yardımcı olmuştur.

Türkiye'de ise seçim sistemi uygulaması her dönemin sorunu olmuş çoğunluk sistemi ve nispi temsil sistemi arasında karar verilememiştir. Son dönemde uygulanan seçim sistemi % 10 barajlı çoğunluk sistemidir. Bu sistem en çok oyu alan partiye mecliste gereğinden fazla temsil etme hakkı vermekte ve az oy alan partilerin çoğunu da meclis de sandalye elde etme hakkından mahrum bırakmaktadır. Ayrıca uygulanan % 10 barajı da bu duruma destek olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de toplumsal kesimlerin çoğu mecliste temsil edileme hakkını elde edememektedir. Türkiye'de Almanya'nın aksine istikrarsız bir seçim sistemi uygulaması vardır. Siyasi partiler sistemi açısından da lider oligarşisine dayalı, parti içi demokrasiden uzak, kâğıt üzerinde üyelik sistemine dayalı, aktif katılımın olmadığı bir sistem uygulanmaktadır. Siyasi parti ve seçim sistemi açısından da Türkiye Almanya'ya göre istikrarsız bir durum sergilemektedir.

Türkiye ve Almanya'nın sivil toplum, demokrasi, siyasi kültür geleneği açısından aralarında uygulama bakımından büyük farklılıklar olmasına rağmen anlayış açısından benzerlik vardır.

Almanya ulusal birliğini sağlayamamış bir siyasi sistem olarak her dönem bu sorunla karşı karşıya kalmıştır. Son dönemlerde ise Doğu ve Batı Almanya'nın birbiriyle bütünleşememe sorununu yaşamaktadır. Alman halkı ulus olma bilincinden uzaktır. Alman vatandaşları hem kendi içlerinde hem de yabancı vatandaşlara karşı yabancılaştırma politikası izlemektedirler. Ayrıca Almanya demokratik gelenekten yoksun bir devlettir. Weimar dönemindeki demokratik istikrarsızlıklar, Nazi dönemi baskıcı devlet anlayışına karşı halk tepki vermemiş verileri uygulamıştır. Batı Almanya'da 1949 siyasi düzenin kurulmasında halkın payı yoktur. Batılı devletler demokratik öğeleri sisteme yerleştirmiş halk ise bunu uygulamıştır. Demokrasiyi uygulayan halkın demokratikleşme bilincinden haberi yoktur. Almanya'da demokrasi güçlü bir ekonomi ve sosyal devlet ile yerleştirilmeye çalışılmıştır. Ekonomik olarak refah düzeyi yükselen halk, sistem tarafından verilen demokratik öğeleri benimseme ve öğrenme sürecine girmiştir. Almanya'da İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ki otuz yıl içinde demokratik bilinçlendirme, demokratik istikrar ve demokrasiye dayalı siyasi kültür oluşturma yolunda büyük gelişimler göstermiştir.

Almanya'da baskı gurupları kurma anlayışı Almanya'nın sanayileşmesini tamamladığı Birinci Dünya Savaşı öncesine dayanmaktadır. İşçi işveren birlikleri bu dönemde oluşmuş ve sistemden kendi çıkarları için talepte bulunma yoluna gitmişlerdir. Sivil toplum anlayışı ise Nazi döneminin sona erdiği yeni sistemin kurulduğu 1950'li yıllardan itibaren başlamaktadır. Sivil toplumlaştırma devlet tarafından güçlü bir sosyal devlet anlayışı ile yerleştirilmeye çalışılmıştır. Halk da gönüllü olma, sivil bir alan oluşturma gibi bir anlayış yoktur.

Türkiye'de devlet toplum anlayışı merkeziyetçi anlayışa dayanmaktadır. Türkiye'de demokrasi öğeleri devlet tarafından halka verilmiş, halkın görüşleri dikkate alınmamıştır. Halkın istekleri dikkate alınmadan yönetim tabakasından verilen bu durum halkın demokrasi öğeleri ile bütünleşememe sorununu ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de demokrasinin yerleştirilmesi siyasi yönetici ve askeri tabakanın girişimleri ile uygulama şeklinde olmuştur. Türkiye'de ki ekonomik istikrarsızlıklar da demokratik istikrarın gelişimini engellemiştir. Federal Almanya ile demokrasinin yukarıda empoze edilemeye çalışılması açısından bir benzerlik vardır. Halk demokratik öğelerden habersizdir.

Baskı gurupları ve sivil toplum olma yönünde ise Almanya'nın aksine örgütlenmiş baskı guruplarının ortaya çıkışı son yılların eseridir. Türkiye sanayileşme sürecini yaşamamış olan bir ülke olarak baskı gurupları ile de karşılaşmamıştır. Sivil toplum açısından da Türkiye'de halk devlet karşısında pasif konumda tutulmuş ve bu alanda gelişmesine imkân tanımamıştır. Hukuki açıdan yapılan yasalarda örgütlenmeyi, dernek kurmayı engelleyici maddelerle doludur. Ayrıca Türkiye'de devlet, Almanya'da olduğu gibi sivil alanı geliştirmek için çaba göstermemiştir.

Türkiye ve Almanya siyasi sistemleri demokratikleşme, örgütlü bir toplum olma ve siyasal kültür açılarından değerlendirildiklerinde demokrasi bilincinin iki siyasal sisteme de tavandan verildiği gözlenmektedir. Ancak bunun nedenleri iki sistemin de siyasal kültür yapısı ile ilgilidir. Almanya'da demokrasi, otoriter güçler tarafından yok edildiği için, halk siyasal sisteme karşı yabancılaşmıştır. Bu nedenle demokratik öğeleri benimseyen siyasal yapı, halka da bu öğeleri benimsetmek için demokrasiyi üstten vermeye çalışmıştır. Almanya'nın demokrasiyi yerleştirmek için yapılan devrimlerin vatanıdır. Martin Luther ile başlatılan reform dalgası, merkezi yönetim altında olmayı kabullenemeyen prenslikler buna örnektir. Almanya ayrıca sanayileşme sürecini yaşayan bir ülke olduğu için örgütlü toplum olmanın gerekliliği ve bilinci eskiden beri vardır. Bu nedenle Almanya'da baskı guruplarının tarihi oluşumu eskiye dayanmaktadır. Bu nedenlerden dolayı 1949 yılında yeni siyasal düzenin kurulmasından sonra demokrasi ekonomi ve güçlü sosyal devlet anlayışı ile de olsa kısa bir zamanda halka benimsettirilmiştir. Türkiye ise tarihi olarak merkezi bir devlet düzeyi altında itaat eden bir halkın olduğu siyasal kültür yapısına sahip olmuştur. Merkezi devlet her şeyi bilen ve halkın görüşüne başvurmadan kararlar alan bir yapılanma içermiştir. Bu nedenle halkta da devletten istem de bulunma, çıkarlarını ifadelendirme durumu olmamıştır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti içinde geçerli olmuştur. Dolayısıyla demokratik devlet geleneğine geçerken demokrasi üstten verilmeye çalışılmıştır. Bu durum demokrasinin özüne aykırıdır. Dolayısıyla örgütlenme bilinci de Türk siyasal sistemine yerleşmemiştir. Bu bağlamda Almanya siyasal demokrasiyi sağlama ve demokratik istikrarsızlıkları çözme konusunda Türkiye'den daha etkin bir yapı ile ortaya çıkmaktadır.

Türkiye ve Almanya'nın kamu yönetimi anlayışları da üniter devlet federal devlet ayırımına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye'de merkezi yönetim ağırlıklı yerel yönetim yetkilerinin kısıtlı tutulduğu bir devlet anlayışı hâkimken, Almanya'da yerel yönetimlere geniş haklar ve yetkiler tanıyan yerel yönetim ağırlıklı kamu yönetimi sistemi hâkimdir. Almanya'da vatandaşa en yakın yerden hizmet etme anlayışı yani subsidiarite ilkesi ile merkezi yönetimin yetkilerinin çoğunu yere devrettiği desantralizasyon ilkeleri hâkimdir. Vatandaşı memnun etme anlayışına dayanan vatandaş odaklı hizmet götürme ve hizmetin en erken sürede ulaşmasını sağlamak bu ilkelerin uygulanma amacıdır. Almanya'da buna bağlı olarak bireye önem veren demokratik bir kamu yönetimi sisteminin uygulandığı söylenebilir.

Türkiye'de kamu yönetimi sistemi merkezi yönetim anlayışına bağlı olarak merkezin yetkileri kendinde topladığı, yerele hiyerarşi içinde yetki tanıdığı bir sistem hakimdir. Türkiye'de üniter devlet sistemi uygulandığı için tüm yetkiler merkeze aittir ve örgütlenme merkezi yönetimin örgütleri şeklindedir. Almanya siyasal sistemi bu anlamda Türkiye'ye göre daha etkin, verimli vatandaşların ihtiyaçlarını bilerek kısa zamanda karşılayan bir kamu yönetimi anlayışı ile idari açıdan demokrasiyi de sağlamaktadır. Ancak Almanya federal devlet yönetim yapısına sahip olmasına rağmen üniter devlet özelliği gösteren yönleri de bulunmaktadır. Yasama alanında eyaletlerin aynı yasalara tabi olması ve örgütlenme açısından federal devlet odaklı bir örgütlenme olması buna örnektir. Bu bağlamda Almanya'da bir nevi kırılmış federal devlet sistemi uygulanmaktadır. Araştırmada ulaşılan bu sonuçlar, araştırmanın Almanya'da uygulanan federal devlet sistemi, klasik federal devlet sistemi özelliği göstermez. Türkiye'de uygulanan üniter devlet sistemi ile benzerlik gösteren yanları vardır. Almanya'da bir nevi üniter federal devlet ya da kırılmış federal devlet sistem özelliği vardır" denencesini tümüyle desteklemektedir.

Almanya idari sistemi Almanya idari yönetim açısından Türkiye'ye göre daha sorunsuz bir şekilde işlemektedir. Ancak bu durum büyük oranda Almanya'nın tarihsel idari yapısı ile alakalıdır. Dolayısıyla Türkiye'de de kamu yönetiminin işlevselliğini arttırmak için kamu yönetim yapısı biraz daha esnetilip yerel yönetimlerin demokratikleşmesini ön plana çıkartarak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Sonuç olarak Türk ve Alman siyasi sistemleri yapısal düzen olarak birbirlerine benzemelerine rağmen, kurumların sahip oldukları işlevleri yerine getirmede büyük farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Türkiye siyasi, idari, ekonomik alanda yaşadığı sorunlar ile siyasal sistemde istikrar sorunu ile karşı karşıyadır. Bu durum ise Türkiye'nin karşılaştırılmasının yapıldığı Almanya'ya göre siyasi sistemin işlevselliği açısından sorunlu alan bir alan olarak belirmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de yasama yürütme ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar, uygulanan siyasal rejim belirsizliği, yürütme içinde güç dengesizliği, seçim sisteminin koalisyonlu hükümetler oluşturması yada tek parti iktidarları doğurması, siyasi parti sistemindeki demokratik olmayan uygulamalar Türkiye'nin siyasi alanda yaşadığı istikrarsızlıkların başlıca nedenleridir. Bu anlamda Almanya siyasal sistemi yasama, yürütme ilişkilerinde dengeli güç dağılımı, siyasal rejimin parlamenter sistem yapısına uygun olarak işlemesi, yürütme içinde Cumhurbaşkanı Türkiye'nin aksine geniş yetkiler verilmemesi, hükümet kurulması sırasında yaşanacak sorunları engellemek ve kurulan hükümetlerin devamlılığını sağlamak için hem meclise hem de hükümete etkin denetim araçları vermesiyle Türkiye'nin aksine istikrarlı bir siyasal yapılanma oluşturmuştur. Ayrıca Türkiye'nin idari alanda yaşadığı sorunlar da Türkiye'nin Almanya'ya göre istikrarsız bir yapı sergilemesinin nedenlerinden sayılmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde merkezi yönetime gereğinden fazla yetki verilmesi yerel yönetimlerin önüne hem ekonomik hem yönetsel hem de bürokratik engeller koymaktadır. Bu engellerden kurtulmak amacıyla günümüzde yasal düzenlemeler üzerinde durulmaktadır. Almanya yönetim yapılanması bu bağlamda örnek alınan yönetimlerden biridir. Almanya hizmetin vatandaşa en yakın yerden sağlanmasını ve vatandaş odaklı, hizmet sunumunu getirmesiyle çağdaş yönetim yapılanmalarının örnek aldığı demokratik bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye ise idari alanda yaşadığı istikrarsızlıklarla Almanya'nın aksine oldukça geri plandadır. Bu bağlamda Almanya kendi siyasal rejimini ve geçmişte siyasi alanda yaptığı hataları dikkate alarak Türkiye'ye göre daha istikrarlı bir siyasal yapılanma oluşturmuştur. Araştırmada ulaşılan bu sonuçlar, araştırmancının "Türkiye siyasal sistemi, sistemdeki tikanıklıklara çözüm bulma konusunda Alman siyasal sistemine göre daha istikrarsız bir yapı sergilemektedir" denencesini büyük ölçüde desteklemektedir.

Almanya istikrarlı devlet, hükümet ve ekonomik sistemiyle güçlü bir siyasi sistem oluşturmuştur. Türkiye’de ise kurumlar var olan işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirememişler ve istikrarsızlık olgusuyla karşı karşıya kalmışlardır. Türkiye’nin en büyük sorunu siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklardır. Türkiye bu anlamda ekonomik istikrarını sağlayarak devlet yapılanmasında Almanya’da olduğu gibi rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemi uygulayabilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Ali; SEVİNÇ, İsmail (2005), “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 13, s:19-38.
- AKIN, Erkan (1997), **Bilim ve Siyasal Sistem**, Ankara, Gazi Büro Kitabevi.
- AKIN, Özden (2004), “Federal Almanya”, Nuray E. Keskin (Ed.), (2004), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını- 1, s: 227-260.
- ALKAN, Haluk; ÖNER, Şerif (2000), “Sivil Toplum-Devlet İlişkilerinde Baskı Gruplarının Rolü ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 422, s: 35-52.
- ALKAN, Haluk (2009), “2007 Anayasa Değişiklikleri ve Türkiye’de Siyasal Rejim”, Hakan Altıntaş, Meltem Kılıç (Ed.), 2009, **VII. Kamu Yönetimi Forumu Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi**, Kahramanmaraş, VII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı.
- ANKARA TİCARET ODASI (ATO), (2004), **AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası**, Ankara, ATO Yayınları.
<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=236&l=1> (21.10.2010).
- ARDIÇ, Hülya (2004), **1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi**, Ankara, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi.
- ARIKBOĞA, Erbay (1998), **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi SBE.
- ARİSTO (Çev. Ersin Uysal), (2007), **Politika**, İstanbul, Dergâh Yayınları.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2003), “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, s:161-173.
- ARSLAN, Rıza (2001), **Siyasi Sistem Önerisi: Türkiye Tipi Başkanlık Sistemi**, Bursa, VİPAŞ Yayınevi.
- ASLAN, Seyfettin; GÜL, Cengiz (2004), “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, s: 85-100.
- ATAR, Yavuz (2005), **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, Mimoza Yayınevi.
- ATASOY, Ömer Adil (2002), “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Yeni Bir Kavram: Ölçülülük İlkesi ve Yasa Uygulayıcılar Açısından Uyma Zorunluluğu”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 19, s:123-139.
- ATATÜRK, Mustafa Kemal (2008), **Nutuk**, İstanbul, Gün Yayıncılık.

- AVCI, Mehmet; DANIŞMAN, Aysun (2003), “Türkiye’de Birliklerin Karar Alma Sürecine Etkileri Üzerine Bir İnceleme”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:6, Sayı:67, Temmuz.
- <http://www.mevzuatdergisi.com/2003/07a/03.html> (06.05.2010).
- AY, Şadiye (2004), “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:77, Mayıs.
- <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2004-05/a/01.html> (17.12.2009).
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2004), **Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Gazi Kitabevi.
- BALL, Alan R; PETERS, B.Guy (Çev. Nuray Bozbora), (2007), **Çağdaş Siyaset ve Yönetim**, İstanbul, Yayın Odası.
- BALL, Alan R, (1988), **Modern Politics and Government**, Macmillan Education.
- BATAL, Salih (2010), “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:12, Sayı: 147, Mart.
- <http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.html> (11.04.2010).
- BİLGİÇ, Veysel; GÜL, Serdar Kenan (2009), “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, Hakan Altıntaş, Meltem Kılıç (Ed.), 2009, **VII. Kamu Yönetimi Forumu Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi**, Kahramanmaraş, VII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı.
- BİLGİÇ, Veysel (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), (2005), **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s: 631-646.
- BİLİR, Faruk (2008), “Anayasa Yapımına Yönelik Değerlendirmeler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-2, s:551-564.
- BUCHSTAB, Günter (2002), “Alman Partiler Sisteminin Oluşumu ve CDU/CSU’nun Rolü”, **Türkiye Cumhuriyeti ve Almanya Federal Cumhuriyeti Fikri Temeller ve Siyasi Yönelim**, Ankara, Konrad Adenauer Vakfı.
- <http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- BULUT, Turan (2010), **Anayasa Değişikliği Neden Önemli**, Stratejik Boyut.
- <http://www.stratejikboyut.com/haber/anayasa-degisikligi-neden-onemli--35641.html> (18.02.2011).
- BURAN, Hasan (2009), “Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, s:69-97.
- BUSSE, Volker (2001), **Bundeskantleramt und Bundesregierung**, 3. Auflage, Heidelberg.
- <http://www.bundesregierung.de/pureHtml-,413.430065/Geschaeftsordnung-der-Bundesre.htm> (21.09.2009).

- CAN, İsmail (2004), “Almanya’da Devlet Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı:145, Ocak-Nisan, s:1-60.
http://maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/ismailcan.pdf (11.01.2010).
- CANBOLAT, İbrahim (1992), **Sistem Çözümlemesi Çerçevesinde Avrupa Topluluğu’nda Siyasal Entegrasyon Sürecinin İncelenmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBE.
- CANİKLİOĞLU, Meltem Dikmen (1999), “Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var?”, **Kamu Hukuku Arşivi**, Cilt:2, Sayı:3, Eylül, s:184-203.
- CANPOLAT, Hasan (2010), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 sayılı Kanunla ilgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran, s: 79-113.
- COŞKUN, Bayram (2004), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, Turgay Uzun, Serap Özen (Ed.), (2004), **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Ankara, Seçkin Yayınları.
- COŞKUN, Bayram; KOYUNCU, Başak (2008), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), (2008), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınları, s: 281-302.
- ÇAHA, Ömer (1993), “Cumhuriyet Türkiye’sinde Demokrasinin Gelişimi”, **Cumhuriyet’in 70. Yılında Sosyal ve Kültürel Hayatımız**, Kırıkkale.
<http://www.fatih.edu.tr/omercaha/Makaleler/Turkce/TdeDemokrasi.DOC> (08.03.2010).
- ÇAM, Esat (1993), **Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der Yayınları.
- ÇAM, Esat (2000), **Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der Yayınları.
- ÇAM, Esat (2002), **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul, Der Yayınları.
- ÇEÇEN, Anıl (1977), “Siyasal Rejimlerin Sosyal Yapıları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:34, Sayı: 1-4, s:87-145.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2007), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- DAHL, Robert (Çev. Betül Kadıoğlu), (2001), **Demokrasi Üstüne**, Ankara, Phoenix Yayınları.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2003), **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, İstanbul, Alfa Yayınları.
- DERDİMAN, Ramazan Cengiz (2010), **Anayasa Değişikliği Taslağı Üzerine Düşünceler**, Türk Asya Stratejik Çalışmalar Merkezi.
<http://www.tasam.org/index.php?altid=3100> (20.02.2011).
- DİNÇER, Ömer (1998), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, Davut Dursun vd. (Ed.), (1998), **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul, İlke Yayıncılık, s: 289-307.

- DUMAN, Fatih (2003), “Sivil Toplum”, Mümter Türköne (Ed.), (2003), **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınevi, s:347-377.
- DURŞUN, Davut (2006), **Siyaset Bilimi**, İstanbul, Beta Yayınları.
- DUVERGER, Maurice (Çev. Teoman Tunçdoğan), (1986), **Siyasal Rejimler**, İstanbul, Sosyal Yayınlar.
- DUVERGER, Maurice (Çev. Şirin Tekeli), (1998), **Siyaset Sosyolojisi**, İstanbul, Varlık Yayınları.
- DUYGULU, Aylın Abuk (1998), “Döviz Kuru İstikrarının Ekonomik İstikrar Açısından Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, C:13, Sayı:1, s:107-118.
- EMRE, Cahit (1991), “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 46, Sayı: 3-4, s: 209-276.
- ERDOĞAN, Mustafa (2003), **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Ankara, Liberte Yayınları.
- ERDOĞAN, Mustafa (2004), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, Liberte Yayınları.
- ERDOĞAN, Mustafa (2005), **Türkiye İçin Bir Demokratikleşme ve Sivilleşme Perspektifi**, Birlik Vakfı.
- <http://websitem.gazi.edu.tr/dursun.yararsoy/DosyaIndir> (12.05.2010).
- EREN, Ercan; BİLDİRİCİ, Melike; (2001), **Türkiye’de Siyasi İstikrarsızlık ve Ekonomik İstikrar: 1950–2000**, METU International Conference in Economics V, September 10–13.
- EREN, Emrah Karaca (2002), “Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği,” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:3,s:135-161.
- ERENÇİN, Arif (2002), “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:11, Sayı:4, Ekim, s:25-40.
- EROĞUL, Cem (2008), **Çağdaş Devlet Düzenleri**, Ankara, İmaj Yayınevi.
- ERYILMAZ, Bilal (2002), **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaası.
- FEDERAL Almanya Cumhuriyeti Anayasası** (Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar), (2010), Berlin, Alman Federal Meclisi.
- <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf> (07.01.2010).
- FEDERAL Almanya Cumhuriyeti Siyasi Partiler Kanunu** (Çev. Doğu Prinçek), (1967), Berlin, Alman Federal Meclisi.
- www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/336/3423.pdf (12.11.2009).
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010), **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru**, Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- <http://www.sde.org.tr/tr/kose-yazilari/267/anayasa-mahkemesine-bireysel-basvuru.aspx> (20.02.2011).

- FEROZ, Ahmet (1996), **Demokrasi Sürecinde Türkiye: 1945-1980**, İstanbul, Hil Yayınları.
- FEYZİOĞLU, Metin (2010), **Referandumla İlgili En Kapsamlı Hukuki Değerlendirmeler**, Haber Türk, 10, Eylül.
<http://www.haberturk.com/polemik/haber/550569-referandumla-ilgili-en-kapsamli-hukuki-degerlendirmeler> (20.02.2011).
- GİRİTLİ, İsmet (2001), **Türkiye'nin İdari Yapısı**, İstanbul, Der Yayınları.
- GÖKÇE, Gülise (2007), "Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları", M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe (Ed.), (2007), **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Çizgi Kitabevi, Konya, s:
- GÖNENÇ, Levent (1999), "Siyaset Bilimi ve Anayasalar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı:3, s: 95-131.
- GÖNENÇ, Levent (2007), "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği" **Güncel Hukuk Dergisi**, Ağustos, s:8-44.
- GÖRMEZ, Kemal (1999), "Türkiye'de Siyasi Yapı ve Kültür", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, s:13-18.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:4, s:81-88.
- GÖZE, Ayferi (2000), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul, Beta Yayıncılık.
- GÖZLER, Kemal (2000), "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 62, s:25-47.
- GÖZLER, Kemal (2001), **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal (2002), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal (2010), **Anayasa Hukukunun genel Esasları**, Bursa, Ekin Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1997), **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi.
- GROBB, Jes Johannes; ŞAHİN, Gülten (2009), "Almanya'da Siyasal Yaşam", **Almanya Bülteni**, Sayı:4, s:1-8.
www.imap-institut.de/fileadmin/user_upload/AB_Broschuere_04_05.pdf.pdf (10.10.2010).
- GÜLER, Birgül Ayman (2003), "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı:13, Ocak-Mart, s:3-25.
- GÜLMEZ, Mesut (1995), "Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 2, s: 29-50.

- GÜLSOY, Tefvik (2007), “Türkiye’de Siyasal Partilerin Anayasal Statüsü”, **E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler İnternet Dergisi**, Sayı:60, Şubat.
<http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.html> (25.11.2009).
- GÜN, Ali (1988), “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Sistemi Üzerine Bir İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:387, s: 203-217.
- GÜNAYDIN, Osman (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:75, Sayı:440, Eylül, s:127-148.
- GÜNEY, Ziya (2010), **Almanya’da Mahalli İdareler**.
www.ziyaguney.com/dosyalar/word/almanya.doc (14.04.2010).
- HARTMANN, Jürgen (2008), “Demokrasi de Devlet Hukuk ve Vatandaş”, Peter Hintereder, Janet Schayan, Sabibe Giehle (Ed.), (2008), **İşte Almanya**, Frankfurt, Societaets-Verlag, s:53-69.
<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/inhaltsseiten-home/hartmann.html> (05.11.2009).
- HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan (2010), “Parlamentonun Hükümeti Denetim Araçları: Federal Almanya Anayasa Hukuku Açısından Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Sayı:77, Mayıs, s:42-47.
- HIRAI, Yukiko (2007), “Japon Perspektifinden Türkiye’de Sivil Toplumun Yapısı: Sivil Toplum Araştırmaları Çerçevesinde Türk Sivil Toplum Kuruluşlarının Ana Hatları ve Faaliyetleri”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt:3, Sayı:9, s:101-129.
www.usak.org.tr/.../pdf (23.03.2010)
- HUMMEL, Konrad (2002), “Almanya Sivil Toplum Olma Yolunda mı? Uluslararası Gönüllüler Yılında Tespitler-Perspektifler-Karşılaştırmalar”, **Devlet ve Sivil Toplum Bağlamında Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Kuruluşları**, Ankara, Konrad Adenauer Vakfı.
<http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- İŞIKLI, Alpaslan (2005), **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara, İmge Kitabevi.
- İPEK, Aydın (2008), “Ulus Egemenliği ve Halk Egemenliği Karşılaştırması ve Yeni Anayasa İçin Halk Egemenliği Önerisi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, Nisan, s:211-236.
- KABOĞLU, İbrahim Ö (1998), “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı?”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:15, s:185-196.
- KALAYCIOĞLU, Ersin (1984), **Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu ve Süreçler**, Ankara, Beta Basım Yayım.
- KALAYCIOĞLU, Ersin (2008), “Türkiye’de Demokrasinin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, Serap Yazıcı, Fuat Keyman, Kemal Gözler (Ed.), 2008, **Ergun Özbudun’a Armağan**, Cilt:1, Ankara, Yetkin Yayınevi, s:247-277.
- KAPANİ, Münici (1998), **Politika Bilimine Giriş**, Ankara, Bilgi Yayınevi.

- KARADAĞ, Ahmet (2005), “Demokratik Gelişme ve Türkiye’de Demokrasi: Farklı Yorumlar ve Otoriter Yapıların Meşrulaştırılması”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s: -590-630.
- KARADAĞ, Ahmet; AKBAŞ, Zafer (2009), “Kurumsal Güvencelerin İşlevsizlik Kavşağındaki Demokrasi: Türkiye”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:6, Sayı: 11, s:162-188.
- KARAER, Tacettin (1990),“Federal Almanya’da Kamu Yönetimi ve Kamu Personeli”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:388, s: 181-208.
- KARAGÖZ, Kadir; ERGÜN, Suzan (2010), “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Kaynakları: Ekonometrik Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, s:169-185.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2004), **Fransa Cumhuriyeti**, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi,
www.politics.ankara.edu.tr/karahan/.../kars-frans-2004.doc (12.09.2010).
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer (1968), “Modern Anayasal Sistemlerde Yargı Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı:34, s: 91-100.
- KARAKILÇIK, Yusuf; ÖZCAN, Ayşe (2005), “Yerellik (subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 4, Ekim, s:5-30.
- KARATEPE, Selma (2005), “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s:241-258.
- KELEŞ, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi.
- KEMPF, Udo (2002), “Almanya Siyasi Partiler Kanununa Göre Parti İçi Demokrasi ve Partilerin Finansmanı”, **Türkiye ve Avrupa’da Siyasi Partiler ve Seçim Yasası**, Ankara, Konrad Adaneuer Vakfı.
<http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- KEMPF, Udo (2002a), “Almanya’da ki Seçim Yasası ve Parti Sistemi”, **Türkiye ve Avrupa’da Siyasi Partiler ve Seçim Yasası**, Ankara, Konrad Adaneuer Vakfı.
<http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- KENT, Bülent (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi” **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, s.123-142.
- KESER, Hasan (2004), “Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, 3-4 Kasım, Çanakkale.
www.metu.edu.tr/~hkeser/Biga.pdf (18.12.2009).

- KILINÇ, Bahadır (2008), “Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Bireysel Başvuru (Anayasa Şikâyeti) Kurumu ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:25, s:19-59.
- KINCAL, Remzi.Y (2002), **Vatandaşlık Bilgisi**, Ankara, Mikro Yayınları.
- KIŞLALI, Ahmet Taner (2001), **Siyaset Bilimi**, Ankara, İmge Kitabevi.
- KIŞLALI, Ahmet Taner (2003), **Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, Ankara, İmge Kitabevi.
- KIZILCIK, Recep (2002), “Almanya Yerel Yönetim Sisteminde Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:74, Sayı:435, s:145-155.
- KONYA TİCARET ODASI (KTO), (2007), **Almanya Ülke Raporu (Hannover ve Köln)**, Konya, KTO Yayını.
- KÖNİ, Hasan. S (1982), **Genel Sistem Kuramı ve Uluslararası Siyasal Örgütlerde Karar Verme**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:1787.
- KUZU, Burhan (1986), “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: LI, Sayı: 1-4, s: 65-136.
- KUZU, Burhan (1987), “1961 ve 1982 Anayasalarında ve Bunlara İlişkin Siyasi Partiler Kanunlarında Siyasal Parti Kavramı, Kuruluşu ve Kapatma Rejimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:LII, Sayı:1-4, s:145,185.
- KUZU, Burhan (2005), “Anayasacılık Hareketleri”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s:
- KÜÇÜK, Adnan (2005), “Anayasacılık Hareketleri”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s: 41-110.
- LIPSON, Leslie (Çev. Fügen Yavuz), (1997), **Siyasetin Temel Sorunları-Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- MAHİROĞULLARI, Adnan (2001), “Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, s:161-190.
- MENGİ, Ayşegül (1997), “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1-4, Ocak-Aralık, s: 505-515.
- MUTLU, Abdullah (2005), **Kurumsallaşmış Demokrasilerde ki Siyasal Partiler Sistemi ile Ülkemizdeki Siyasal Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Özgün Model Arayışları**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- OKUTAN, Cevat (2006), “Küreselleşme Olgusu Karşısında Türkiye’de Baskı Gruplarının Değişen Niteliği”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:10, Sayı:1-2, s:155-164.

- OKYAYUZ, Mehmet (2007),“Federal Almanya’nın Siyasi Sistemi: Araştırma Alanının Gelişimi, Sorunsalları ve Sistemin Yapısı”, İhsan Kamalak (Ed.) (2007), **Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz**, İstanbul, Kalkedon Yayınları.
- ORAN, Baskın (2004), **Türkiye’de Azınlıklar: Kavramlar, Lozan İç mevzuat, İctihat, Uygulama**, İstanbul, TESEV Yayınları.
- ÖDEN, Merih (2003), **Seçmenlerin Kişi Tercih Açısından Seçim Sistemleri**, Ankara, Yetkin Yayınları.
- ÖKTEM, M. Kemal (1988),“Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:60, Sayı:380, Eylül, s:105-136.
- ÖNEL, Süleyman (2009), “Türkiye’de Siyasal Partiler Hukukunun ve Siyasi Partilerin Güncel Sorunları”, **TEİAŞ e- bülten**.
www.teias.gov.tr/eBulten/hukuk/hukukindex.htm (10.03.2010).
- ÖZBUDUN, Ergun (2004), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları.
- ÖZCAN, Mehmet (2001), “Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması”,
www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/.../Subsidiarite%20İlkesinin%20AB.doc
(08.11.2010).
- ÖZEL, Mehmet (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Temmuz, s:25-43.
- ÖZEL, Mehmet; EREN, Veysel (2009), “Merkezi Yönetim ve Piyasa Kıskaçındaki Yerel Yönetimler: Almanya, Fransa, İngiltere ve Türkiye Reformlarını Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, Hakan Altıntaş, Meltem Kılıç (Ed.), 2009, **VII. Kamu Yönetimi Forumu Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi**, Kahramanmaraş, VII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı.
- ÖZTEKİN ALİ (1993), **Siyaset Bilimine Giriş**, Malatya, Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri.
- ÖZUĞURLU, Sonay Bayramoğlu (2009), “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar”, Barış Övgün (Ed.), (2009), **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, s: 93-116.
- PARLA, Taha (1986), **Demokrasi, Anayasal Partiler ve Türkiye’nin Siyasi Rejimi**, İstanbul, Onur Yayınları.
- PLAGEMANN, Gottfried (2002), “Sivil Toplum Örgütleri İçin Türkiye’de Hukuki Şartlar”, **Devlet ve Sivil Toplum Bağlamında Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Kuruluşları**, Ankara, Konrad Adenauer Vakfı.
<http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- ROSKIN, Micahael G. (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), (2009), **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Ankara, Adres Yayınları.

- SAĞLAM, Fazıl (2002), “Türk Siyasal Partiler Kanunu Tarihçesi, Eksiklikleri, Reform Çalışmaları”, **Türkiye ve Avrupa’da Siyasal Partiler Kanunu ve Seçim Yasası**, Ankara, Konrad Adenauer Vakfı.
<http://www.konrad.org.tr/index.php> (15.12.2009).
- SARAN, Ulvi (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Atlas Yayınları.
- SAYBAŞILI, Kemali (1999), **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Ankara, Doruk Yayınevi.
- SEZEN, Saim (1994), **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları.
- SOYSAL, Mümtaz (1993), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- SOYSAL, Mümtaz (1969), **Anayasaya Giriş**, Ankara, AÜSBF Yayını.
- ŞAN, Gündüz (2007), “Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindenlik) İlkesi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 19, Temmuz, s:62-68.
- ŞİMŞEK, Oğuz (2003), “Federal Alman Anayasa Hukuku’nda Temel Hakların Düşmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:1, s:94-112.
- TANIYICI, Şaban (2005), “Türkiye’de Siyasal Kültür ve Demokrasi”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s: 591-600.
- TANÖR, Bülent (1996), **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul, Der Yayınevi.
- TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ RAPORU, (TBMM Raporu), (2008), **Siyasi Partilerin Kapatılması Konusunda Türkiye ve Bazı Ülkelerdeki Yasal Düzenlemeler**, Ankara, TBMM Yayınları.
www.setav.org/ups/dosya/44232.pdf (15.05.2010)
- TEZİÇ, Erdoğan (2001), **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları.
- TORTOP, Nuri (1983), **Yönetim Bilimi**, Ankara, S Yayınları.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1969), **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**,
- TUNCER, Erol; DANACI, Necati (2003), **Çok Partili Dönemde Seçimler ve Seçim Sistemi**, Ankara, TESAV Yayınları.
- TUNCER, Erol (2006), “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:23, s:167-182.
- TUNÇ, Hasan (2005), “Anayasa Değişikliği ve Türk Seçim Sistemi”, **Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi**, Aralık, s.14–20.
- TURAN, İlter (1977), **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul, Der Yayınevi.
- TURGUT, Mehmet (1998), **Başkanlık Sistemi, Ordu ve Demokrasi**, İstanbul, Boğaziçi Yayıncılık.

- TURHAN, Mehmet (1989), **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- TURHAN, Mehmet (1994), “Anayasa ve Anayasacılık”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 3, Eylül, s: 3-12.
- TÜRK, Hikmet Sami (2006), “Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:23, s:75-113.
- TÜRKİYE Cumhuriyeti Anayasası** (2010), Ankara, TBMM Basımevi.
http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2010.pdf (24.12.2010).
- TÜRKİYE Cumhuriyeti Siyasi Partiler Kanunu** (1983).
<http://www.tbmm.gov.tr/genser/kanun3.html> (14.03.2010).
- TÜRKÖNE, Mümtazer (2003), **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınevi.
- UÇAR, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İkesi İle Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 1, s: 97-107.
- UNSAL, Artun (1980), **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi (Siyasal Sistem Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:443.
- UYGUN, Oktay (2007), **Federal Devlet**, İstanbul, On iki Levha Yayıncılık.
- UZUN, Şentürk (2005), “Federal Almanya Yönetim Sistemi”, Koraltay Nitas (Ed.), (2005), **21. Yüzyılda Yönetim**, Ankara, EGM Basımevi.
www.arem.gov.tr/prejeyonetimDunyadaKamu..almanya.pdf.pdf (12.09.2009).
- ÜSTE, Bahar Rabia (2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, Eylül.
- ÜZELTÜRK, Sultan Tahmazoğlu (2010), **2010 Anayasa Değişiklikleri**.
m.friendfeed-media.com/0609e9513867139788df92e161d9b19567d7cd3e (20.02.2011).
- VAETH, Werner (Çev. Faruk Turhan), (2003), “Ekonomik Gelişme ve Demokratik İstikrar: Bir Sosyal Bilim Tartışması ve Almanya'nın Deneyimleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, s:357-367.
- VARLIK, Ülkü (2000), “Siyaset ve Kültür”, **Trakya Üniversitesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Haziran, s:27-32.
- VERGİN, Nur (2006), **Siyasetin Sosyolojisi: Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar**, İstanbul, Bağlam Yayıncılık.

- WINKLER, Heinrich August (2008), “Alman Sorunsalına Veda – Batı’ya Doğru Uzun Bir yolda Geriye Bakış”, Peter Hintereder, Janet Schayan, Sabibe Giehle (Ed.), (2008), **İşte Almanya**, Frankfurt, Societaets-Verlag.
- <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/inhaltsseiten-home/winkler.html> (05.11.2009).
- WEİMAR Anayasası** (1919), <http://web.jjay.cuny.edu/~jobrien/reference/ob13.html> (22.11.2009).
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1989), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, s: 33-35.
- YAVUZ, Ali (2003), “Türkiye’de Ekonomik Sorunların Politik ve Yönetimsel Temelleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, s:197-211.
- YAVUZ, K. Haluk (2000), **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Ankara, Seçkin Yayınları.
- YAZICI, Serap (2002), **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- YAZICI, Serap (2010), **Referandumla İlgili En Kapsamlı Hukuki Değerlendirmeler**, Haber Türk, Gün:10, Ay: Eylül.
- <http://www.haberturk.com/polemik/haber/550569-referandumla-ilgili-en-kapsamli-hukuki-degerlendirmeler> (20.02.2011).
- YENİSEY, Feridun (2008), “Mukayeseli Hukukta Adli Yargı Yüksek Mahkemelerinin Konumu ve Üyelerinin Seçimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:25, s:135-154.
- YETER, Enis (1989), “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:382, s:183-193.
- YETER, Enis (1990), “Avrupa Topluluğu 1992 Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 3, s:69-78.
- YILMAZ, Aytekin (2005), “Demokratik Gelişme ve Türkiye’de Demokrasi”, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (Ed.), 2005, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, Cilt:1, İstanbul, Aktüel Yayınları, s: 283-310.
- YILMAZ, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (24.10.2010).
- YÜCEKÖK, Ahmet N. (1987), **Siyasetin Toplumsal Tabanı (Siyaset Sosyolojisi)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 565.
- YÜCEL, Bülent (2007), “Anayasal Yetkileri Bağlamında Cumhurbaşkanının Siyasal Yapı İçindeki Konumu: 1982 Anayasası Uygulaması”, **Eskişehir Barosu Dergisi**, Sayı: 12-13, Şubat-Haziran, s:155-164.

- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; AKARTÜRK, Ekrem Ali (2005), “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler,” **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, s:213-248.
- ZABÇI, Filiz ÇULHA (2003), “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Siyaset: 2002 Genel Seçimleri Öncesine Bir Bakış”, **Mülkiye**, Cilt:27, Sayı:238, s:175-192
- ZEIDLER, Wolfgang (1987), “Federal Almanya Anayasa Mahkemesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:4, s:37-43.
- ZENGİN, Eyüp (1999), **Yerel Yönetim Birlikleri**, Konya, Mimoza Yayınları.